

La gestion de la sécurité des aliments dans les pays en développement

E. HANAK¹, E. BOUTRIF², P. FABRE¹, M. PINEIRO²

¹ Département des cultures annuelles, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad-Ca) ; 34398 Montpellier Cedex 5, France.

Adel : hanak@ppic.org; pierre.fabre@cirad.fr

² FAO, Service de la qualité et des normes alimentaires, via delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italie. Adel : Ezzedine.Boutrif@fao.org; Maya.Pineiro@fao.org

Résumé

Des cas très médiatisés d'intoxication alimentaire et l'évolution du contexte commercial mondial ont placé la sécurité des aliments sur le devant de la scène de la politique agricole internationale. Les tendances récentes sont à l'accentuation de l'intérêt porté à la réglementation dans le commerce international, au renforcement des normes dans les pays du Nord, à la réorientation de l'industrie agroalimentaire vers une gestion préventive pour le contrôle de la qualité, et parallèlement au passage des agences régulatrices à des normes privilégiant les procédés de fabrication, notamment avec l'obligation de mise en place de systèmes « HACCP ». Un intérêt nouveau est également porté au rôle que jouent les consommateurs, à la fois en tant qu'acteurs des filières et en tant que défenseurs de la santé publique. Enfin, les méthodes scientifiques d'évaluation des risques d'origine alimentaire font l'objet d'une attention accrue. Cet article, s'appuyant sur les 24 communications présentées et les débats qui se sont tenus lors d'un atelier organisé en décembre 2000, examine les répercussions de ces tendances pour les pays en développement et pose des questions sur les orientations futures des différents acteurs, à savoir les gouvernements, l'industrie, les consommateurs, les chercheurs et les partenaires des pays en développement.

Introduction

Le thème de la sécurité des aliments est devenu de plus en plus important au niveau mondial. Ceci résulte en partie des cas très médiatisés d'intoxication alimentaire qui ont frappé le secteur agroalimentaire aux Etats-Unis (cas de salmonellose et de E. Coli 0157:H7) et en Europe (notamment l'épidémie d'encéphalopathie spongiforme bovine, ESB). Le public, ainsi que certains membres de la communauté scientifique, estime que les risques dus aux maladies d'origine alimentaire augmentent. Dans le même temps, le cycle des négociations sur le commerce international, qui s'est terminé en Uruguay en 1994, a placé la sécurité des aliments au premier rang des débats concernant les produits agroalimentaires : dans le cadre de la réduction des tarifs et des quotas, l'adoption de mesures sanitaires et phytosanitaires – mesures sur lesquelles les pays ont encore une certaine liberté d'action – devient le point focal de conflits.

Pour les pays du Sud, ces changements, largement induits par les préoccupations des pays économiquement les plus avancés, sont sources de problèmes nombreux et importants.

L'impact sur leurs filières de commercialisation constitue notamment un souci majeur. Nombre de ces pays dépendent fortement de l'exportation de leurs produits agricoles et ont mis en place des stratégies de transformation agroalimentaires pour accroître leurs recettes sur les marchés externes. Comment les filières d'exportation font-elles face à ce nouveau contexte international ?

Même si l'on en parle moins, des problèmes liés aux conditions locales de sécurité sanitaire des aliments sont également importants. Pour de multiples raisons, les populations des pays en développement sont plus exposées à des produits alimentaires contaminés que celles des pays industrialisés. Les climats tropicaux favorisent la prolifération de parasites et de toxines naturelles, l'eau utilisée pour nettoyer et préparer les aliments est souvent insalubre et les règlements sont moins sévères ou moins bien respectés. L'urbanisation rapide a parfois aggravé cette situation, en modifiant les méthodes traditionnelles de préparation des aliments : les consommateurs qui dépendent de marchés plutôt que de leur propre production agricole sont de plus en plus nombreux, et le recours à des aliments préparés hors-domicile devient courant. Comment les Etats, les producteurs et les consommateurs font-ils face à ce contexte changeant ?

Les enjeux, tant extérieurs que nationaux, auxquels sont confrontés les pays du Sud posent des questions à la communauté internationale. Par quelles actions de coopération peut-on aider au mieux ces pays à gérer la sécurité sanitaire des aliments ? Quelles actions de recherche en partenariat mener pour résoudre les problèmes majeurs ?

A partir de ces questions, l'Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO) et le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) ont décidé d'organiser conjointement un atelier international sur les problèmes rencontrés par les pays en développement en matière de gestion de la sécurité des aliments. L'atelier a réuni des spécialistes d'Asie (Inde, Philippines, Thaïlande), d'Afrique (Maroc, Burkina Faso, Ghana, Mauritanie, Sénégal) et d'Amérique latine (Brésil, Costa Rica, Guatemala), des représentants d'organismes bailleurs de fonds (Union Européenne, France, Allemagne, Royaume Uni, Banque Mondiale), des organismes internationaux d'assistance technique (FAO et Organisation mondiale de la santé (OMS)) et des membres de la communauté scientifique européenne¹.

L'atelier s'est déroulé au mois de décembre 2000, sur une période de trois jours au cours desquels des communications ont été présentées et des tables rondes et des groupes de travail se sont tenus. Un premier ensemble de communications a passé en revue les sujets d'actualité dans la gestion de la sécurité des aliments, un autre a présenté des études de cas d'expériences de gestion dans différents types de filières. Les tables rondes ont porté sur deux thèmes : les approches des bailleurs de fonds pour améliorer la sécurité des aliments et l'impact de l'organisation des filières et du contexte réglementaire sur les stratégies de gestion de la sécurité. Les groupes de travail ont examiné les besoins futurs dans cinq domaines : évaluation des risques, contextes réglementaires, contrôle de la qualité, aide au développement et recherche.

Les actes de l'atelier reprennent la totalité des communications présentées. Cet article fait la synthèse des principaux problèmes relevés dans les communications et à l'occasion des débats.

¹ Pour un complément d'information, se reporter à la liste des participants figurant dans ces actes.

Sujets d'actualité dans la gestion de la sécurité des aliments

Tendances récentes

L'apparition de la sécurité des aliments en tant que préoccupation de politique internationale s'est manifestée lors d'une période de profond changement dans la perception du rôle des différents acteurs : responsables publics, industriels, chercheurs et consommateurs. Un grand nombre de ces idées nouvelles a déjà été mis en œuvre. Commençons par un parcours rapide des tendances :

- **Les normes de sécurité des aliments et le commerce international.** Comme nous l'avons souligné, depuis la conclusion du Cycle d'Uruguay, qui a intégré l'agriculture au cœur des accords gouvernant le commerce international, la sécurité des aliments est devenue un nouveau centre d'intérêt pour le commerce international. Deux accords annexés aux accords généraux sur le commerce – l'accord sanitaire et phytosanitaire (SPS) et l'accord actualisé sur les obstacles techniques au commerce (OTC) – ont été conçus pour assurer des conditions de transparence et de traitement équivalent lorsque les pays mettent en place des réglementations visant à assurer la sécurité des aliments, la protection des consommateurs et la santé des animaux et des plantes. Le principe d'harmonisation encourage les pays à adopter des normes internationales telles que celles fixées par la Commission du Codex Alimentarius, instance internationale chargée des problèmes de sécurité sanitaire des aliments. Lorsque les pays adoptent effectivement des mesures plus strictes, celles-ci doivent reposer sur une démonstration scientifique non ambiguë (principe des droits fondamentaux et des obligations). Les pays doivent accepter les mesures de contrôle de leurs partenaires commerciaux lorsque celles-ci diffèrent de leurs propres mesures si le pays exportateur est en mesure de démontrer que ses mesures permettent un niveau équivalent de protection (principe d'équivalence). Au cours des années 90, on a assisté à une hausse des obstacles commerciaux dus à l'application de normes : de 1990 à 1998, le nombre de notifications techniques adressées à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), et à son prédécesseur le GATT, a doublé (HENSON et al., 2000).
- **Le renforcement des normes dans les pays du Nord.** En réponse à la demande de plus en plus forte des consommateurs pour une alimentation saine, les responsables de la réglementation en Europe, aux Etats-Unis et au Japon ont élevé le niveau des obligations que doivent respecter les fournisseurs de produits alimentaires souhaitant vendre sur leurs marchés. C'est ainsi qu'ont été renforcées les normes concernant les pesticides, les résidus de médicaments vétérinaires et les mycotoxines – dont certaines sont fortement cancérigènes – ainsi que les agents de contamination microbienne.
- **La réorientation des méthodes de contrôle de qualité.** Dans le secteur privé, la gestion de la sécurité des aliments tombe sous la rubrique plus large du « contrôle de qualité ». La dernière décennie a été le théâtre d'une véritable révolution dans ce domaine. L'industrie est passée de l'examen traditionnel du produit fini (dans lequel étaient éliminés les produits de qualité inadéquate) à la gestion de la qualité à travers les procédés de production (où le but est de prévenir les accidents de production avant qu'ils ne se produisent). En ce qui concerne la sécurité des aliments, deux expressions clés sont devenues récurrentes, à savoir : « HACCP », le sigle en langue anglaise signifiant « Hazard analysis and critical control point », et « de la ferme à la table ». Il s'agit pour la première d'une méthode composée de sept étapes, mise au point dans les

années 60 pour lutter contre la contamination microbienne des aliments utilisés dans le programme spatial américain. Depuis, elle a été étendue à d'autres agents de contamination, dans différentes conditions de production. Quant à la seconde, une stratégie « de la ferme à la table » suppose que la qualité doit être contrôlée, non seulement au cours du processus de transformation, mais également tout au long de la filière, depuis les premiers stades de production de la matière première jusqu'aux stades finaux de préparation des aliments pour la consommation.

- **Le passage de normes sur les produits finis aux normes sur les procédés.** Les responsables des agences régulatrices ont été sensibles à l'évolution de la notion de contrôle de qualité au sein de l'industrie et sont, en fait, partiellement à l'origine de l'adoption massive de programmes HACCP par le secteur privé. Ces agences accordent de moins en moins d'importance aux règlements concernant les produits finis (niveaux maximaux de tolérance pour les agents de contamination, par exemple) et de plus en plus à ceux visant les procédés de production. Ceci débouche, logiquement, sur une politique d'adoption obligatoire de l'HACCP, notamment dans certaines filières (viande, poisson...) Cette nouvelle orientation se justifie à la fois pour des raisons de performance (raison pour laquelle l'industrie a adopté cette mesure de son propre chef) et pour des raisons d'éthique. Les réglementations concernant les procédés font passer la responsabilité principale de la sécurité au secteur privé ; l'Etat devient l'auditeur des programmes de l'industrie. Certains considèrent qu'il s'agit du passage d'une approche « dirigiste » à une approche faisant valoir la responsabilité des acteurs du secteur privé.
- **Le rôle accru de la société civile.** Ces derniers arguments font partie d'une évolution plus générale de la façon dont la société doit gérer la sécurité des aliments en répartissant les responsabilités entre plusieurs parties : agents de l'Etat, industrie privée et consommateurs. Le rôle des consommateurs est double : ils sont d'une part le dernier maillon de la filière (ce sont eux qui sont « à table » dans l'expression « de la ferme à la table ») et, d'autre part, les défenseurs et les gardiens de la réglementation. Le premier de ces rôles a toujours été reconnu, mais il fait l'objet d'un regain d'intérêt dans certains pays comme les Etats-Unis, où les responsables estiment que le laxisme des consommateurs en termes d'hygiène alimentaire est la source principale des maladies d'origine alimentaire. Quant au second rôle, il est plus récent et il s'intègre dans une tendance plus générale d'intervention citoyenne dans les problèmes de santé publique et d'environnement. En Europe, les mouvements de consommateurs se sont fait entendre et ont nettement influencé l'orientation des réglementations vers une plus grande rigueur (HOBBS et PLUNKETT, 1999).
- **Un examen plus rigoureux des méthodes scientifiques d'évaluation des risques.** La décision d'introduire des mesures réglementaires dépend des résultats d'exercices d'évaluation des risques. Ceux-ci comprennent quatre étapes : l'identification, puis la caractérisation des « dangers » (présence d'agents de contamination dans les aliments), l'évaluation de l'exposition des populations à ces dangers, et la caractérisation des risques sanitaires pour les populations compte tenu de taux probables d'exposition. Ces quatre tâches sont de la compétence des scientifiques qui, pour de multiples raisons, sont soumis à des pressions de plus en plus fortes. En premier lieu, les cas très médiatisés d'intoxication grave ont conduit le public à demander des réponses, d'urgence, sur la nature des risques et sur les mesures disponibles pour les minimiser. En deuxième lieu, conformément aux termes de l'accord SPS, les pays importateurs qui appliquent des règles plus strictes que les normes internationales sont tenus à

les justifier scientifiquement. Ceci place les méthodes d'évaluation des risques au cœur de certains conflits commerciaux, dans lesquels l'expertise scientifique est mobilisée pour témoigner pour ou contre la réglementation en question. Troisièmement, sous la pression des mouvements de consommateurs et de certains membres de la communauté scientifique, le débat sur la nature de preuves scientifiques concernant certains types de risque et sur les mesures appropriées de gestion du risque « probable » lorsque manquent les preuves définitives s'amplifie. Il s'agit là de la question de l'application du "principe de précaution" pour assurer la sécurité sanitaire de la population : quand est-il justifié d'imposer des restrictions sans avoir la certitude qu'elles limiteront un risque sanitaire ? Les pays ayant adopté des positions différentes sur le recours au principe de précaution, ce débat est lié à des affrontements commerciaux importants dans le cadre de l'accord SPS, notamment en ce qui concerne l'utilisation d'OGM.

- **Des besoins accrus en analyses de laboratoire.** Ce nouveau contexte a également exercé une plus forte pression sur les laboratoires d'analyse impliqués dans la sécurité des aliments, ce qui s'est notamment traduit par une tendance à l'accréditation – processus par lequel un laboratoire fait reconnaître son adhésion à un ensemble de normes de gestion de la qualité. Dans les pays du Nord, les agences régulatrices exigent généralement que les laboratoires auxquels ils s'adressent soient accrédités, exigence que l'on constate également de plus en plus chez les clients du secteur privé. L'accréditation est perçue comme une garantie de la qualité d'analyse : elle est obtenue lorsque sont respectées les conditions d'un programme spécifique d'accréditation tel que ceux de l'Organisation internationale de normalisation (ISO). Aux Etats-Unis et en Europe, on observe également un intérêt croissant pour les procédures d'analyse multi-résiduelles, qui font appel à des techniques et des équipements plus sophistiqués (et plus coûteux).

Communications

La première série de communications traite de ces tendances, à la fois sous un angle général et sous celui des conséquences pour les pays en développement.

L'article d'Ezzedine BOUTRIF et de Maya PINEIRO, consacré au nouveau contexte du commerce international pour les pays en développement, passe en revue les accords SPS et TBT et ouvre le débat sur le nouvel environnement commercial, à savoir s'il est favorable ou non aux pays du Sud. Faisant référence aux résultats des recherches réalisées par Spencer HENSON et ses collègues à l'Université de Reading, il conclut que, même si les objectifs des accords SPS ne sont pas protectionnistes, ces mesures posent des problèmes clairs et spécifiques aux pays pauvres. Ces derniers sont notamment handicapés par un accès difficile à l'expertise scientifique et technique et à l'information nécessaire pour répondre aux nouvelles exigences. De plus, les conditions qui prévalent dans ces pays en matière de production et de commercialisation sont souvent incompatibles avec les normes SPS telles que la traçabilité (le suivi d'un produit depuis la matière première à sa forme finale). Les premières évaluations font apparaître que des barrières commerciales plus strictes ont des effets économiques nettement négatifs, avec des pertes commerciales de plusieurs millions de dollars.

L'article présenté par Linda NICOLAIDES sur les systèmes de contrôle de qualité décrit l'évolution des approches observées au cours de ces dernières années dans le secteur privé. L'auteur définit et souligne les liens généralement considérés comme stades successifs de l'approche préventive de l'assurance qualité : les « bonnes pratiques »,

l'identification et le contrôle de dangers (HACCP), et la « gestion totale de la qualité », approche qui repose sur des programmes d'accréditation comme ceux de l'ISO. Ainsi, l'article fournit un contexte général pour la lecture des études de cas sur la gestion de la sécurité sanitaire des aliments au sein des filières dans les pays du Sud.

C'est la nouvelle approche de la réglementation qui constitue le sujet de la communication présentée par Mohamed MAJDI sur l'expérience marocaine ; il met l'accent sur la responsabilité partagée entre l'Etat, l'industrie et les consommateurs. Ce pays a initié une réforme de son système de réglementation, avec l'appui de la FAO et de bailleurs de fonds bilatéraux, dont le Canada. Le Maroc met actuellement au point plusieurs activités pilotes destinées à rationaliser la réglementation et à déléguer une part de responsabilité à des spécialistes du contrôle de qualité de l'industrie. L'auteur insiste sur certaines difficultés intrinsèques au passage d'un système fondé sur un contrôle répressif (avec contrôle-surprise des produits finis et sanctions très peu dissuasives pour effraction de la loi) à un système de contrôle moderne fondé sur des mesures préventives et un dialogue permanent entre des représentants des pouvoirs publics et l'industrie. En dépit de ces problèmes, il laisse entendre que cette nouvelle approche pourrait offrir une occasion particulière aux pays en développement, dont les institutions régulatrices fonctionnant sous « l'ancien système » ne disposent pas des moyens nécessaires pour être efficaces, qu'il s'agisse de leur portée géographique ou de la gamme de produits concernés.

Deux communications traitent des méthodes scientifiques d'évaluation des risques. Celle présentée par Jørgen SCHLUNDT dresse un tableau de la structure d'analyse des risques établie par la FAO et l'OMS et souligne les efforts en cours pour avancer les méthodes d'analyse des risques de contamination microbienne, discipline nouvelle. Il met l'accent sur les besoins en données et en échanges d'informations scientifiques pour alimenter la réflexion sur les options en matière de gestion des risques. L'article de Bernard CHEVASSUS-AU-LOUIS présente une discussion claire du débat concernant l'utilisation du modèle « standard » d'analyse des risques et le raisonnement derrière l'adoption d'un nouveau modèle d'analyse se référant au principe de précaution. Il souligne que l'application rigoureuse de ce principe peut orienter une politique de gestion des risques dans des situations où les données ne permettent pas encore de disposer de conclusions scientifiques affirmées mais où existe un consensus sur des risques probables ou possibles. Pour améliorer à la fois la qualité et l'acceptabilité de l'analyse des risques, ce nouveau modèle implique également la participation active des représentants du public à l'évaluation et à la gestion des risques. Plusieurs modèles de participation publique, testés ou proposés en Europe, sont présentés et évalués.

Dans son article, Ben MALAYANG traite de l'implication des citoyens dans le processus de décision dans le contexte d'un pays en développement. Il souligne l'aspect paradoxal de la situation à laquelle sont confrontés les pays pauvres dans un domaine de santé publique comme la sécurité des aliments : la participation de la société civile est indispensable pour compléter le rôle des services publics dont les moyens sont insuffisants, mais la pauvreté gêne considérablement la mobilisation du public, même dans un pays comme les Philippines où les institutions démocratiques se font entendre. Pour nombre de consommateurs, la sécurité sanitaire des aliments est souvent compromise dans la lutte désespérée qu'ils mènent pour avoir quelque chose à manger. Dans un tel contexte, les mouvements de consommateurs sont incapables de mobiliser un nombre suffisant d'adhérents pour influencer la politique. Par conséquent, les services publics se voient obligés d'être le moteur d'actions de promotion de la sécurité des aliments. Il est intéressant d'observer que la mobilisation de l'opinion publique dans les débats pour et contre les OGM a été plus forte que celle concernant les questions traditionnelles de sécurité des aliments.

Trois communications portent sur la question des laboratoires dans le contexte des pays en développement. Il s'agit d'outils essentiels au sein du système de gestion de la sécurité

sanitaire des aliments, en tant qu'outil de travail pour les industriels tout comme pour les agences régulatrices. Mais leur installation et leur fonctionnement sont onéreux, notamment dans les pays du Sud où il est plus difficile d'obtenir des pièces de rechange et où l'approvisionnement des infrastructures de base (eau, électricité et gaz) est souvent irrégulier. Les tendances de la réglementation dans le Nord favorisent l'augmentation de ces coûts, en raison d'une évolution vers des techniques plus complexes et de la nécessité d'accréditation. Comme John COX le souligne dans sa communication, ces tendances placent les laboratoires de nombreux pays en développement dans une situation difficile, voire impossible. Il plaide pour qu'une aide internationale soit apportée à la promotion d'un réseau de laboratoires destiné à l'analyse des résidus de pesticides afin d'en favoriser la viabilité et l'accréditation éventuelle. Il suggère également que les bailleurs de fonds appuient des laboratoires privés (notamment ceux mis en place par des associations de producteurs) compte tenu du fait qu'ils sont généralement mieux gérés que les laboratoires du secteur public.

Le concept de réseau en tant que mécanisme de renforcement des laboratoires des pays en développement constitue également le thème traité par Jean-Jacques TULASNE, qui décrit un projet reliant plusieurs laboratoires alimentaires de différents pays d'Afrique de l'Ouest. Financé par le gouvernement français et bénéficiant de l'appui de plusieurs centres français techniques et de recherche, ce projet compte parmi ses objectifs l'échange d'informations, la formation à certaines techniques nouvelles et aux systèmes modernes de gestion de la qualité, ainsi qu'à l'accréditation d'au moins un laboratoire dans chacun des pays participants.

Enfin, la communication de Brehima DIAWARA et Hagretou SAWADOGO décrit un programme innovant de collaboration, mis en place au Burkina Faso, entre un laboratoire de recherche public et le secteur privé, dans un contexte où la plupart des clients sont des petites et moyennes entreprises dont les carnets de commandes sont insuffisants pour faire vivre un laboratoire privé. Cette collaboration comprend la formation aux « bonnes pratiques » et aux systèmes HACCP, l'analyse des produits alimentaires et des essais dans l'entreprise ainsi que l'utilisation de certaines données du terrain pour effectuer des travaux de recherche.

Gestion de la sécurité dans les filières agroalimentaires

C'est autant dans les pays du Sud que dans ceux du Nord que la sécurité des aliments, considérée sous l'angle de la démarche « de la ferme à la table », a mis en lumière la gestion des filières. Les entreprises, tout comme les responsables des agences régulatrices, se sont précipités pour adopter des programmes HACCP complets, voire des programmes inspirés de la philosophie de HACCP. Dans le cadre de l'atelier, nous avons sélectionné sept filières pour capter les principaux problèmes de gestion, en fonction de l'orientation du marché (local ou à l'exportation) et du type de risque (microbes, mycotoxines, additifs chimiques). Le Tableau 1 fournit une synthèse des 15 études de cas, par produit, pays et type de marché. Pour deux groupes de produits (le lait et la volaille), l'accent est mis sur le développement des marchés locaux, tandis que pour un autre (le café), il est mis sur l'exportation. Pour les quatre autres groupes – poisson/produits de la mer, arachide, fruits et légumes et alimentation animale – les communications illustrent des approches pour les deux types de marché.

Tableau I. Communications sur les filières

Produit (Agents de contamination)	Marché local	Marché d'exportation
Produits laitiers (risques microbiens, produits pharmaceutiques vétérinaires)	Ouganda, Brésil (FAYE & LOISEAU) Mauritanie (→) (ABDEIRRAHMANE)	
Volaille (risques microbiens)	Sénégal (CARDINALE et al.) Colombie (CABAL)	
Poisson/Produits de la mer (risques microbiens, polluants chimiques)	Mali (ZAKHIA)	Thaïlande (←) (SUWANRANGSI)
Arachides/Produits sensibles à l'aflatoxine (mycotoxines)	Inde (REDDY et al.)	Sénégal (←) (DIMANCHE & KANE)
Café (mycotoxines)		Général (DURIS) Guatemala (ANZUETO)
Fruits et légumes (pesticides, polluants du sol, risques microbiens)	Vietnam (MOUSTIER et al.) Inde (KARANTH)	Costa Rica (←) (KOPPER)
Alimentation animale (mycotoxines, risques microbiens)	Général (BASTIANELLI, LE BAS)	Général (BOUTRIF)

« → » et « ← » indiquent que l'article concerne également certains problèmes de gestion de la sécurité pour l'autre type de marché

Certains articles se rapportent à des expériences concernant la mise en œuvre de programmes de contrôle de qualité, d'autres traitent de problèmes préalables à la mise en œuvre : diagnostic des dangers et identification des choix de gestion. Nous examinerons chaque groupe tour à tour.

Mise en œuvre de programmes de contrôle de qualité

Comme permettent de l'observer plusieurs études de cas, la mise en place de programmes de contrôle de la qualité est devenue une stratégie de défense du marché dans le nouveau contexte international. Pour maintenir leurs marchés et les étendre, les exportateurs des pays du Sud se voient pratiquement obligés de respecter des normes de qualité devenues plus strictes. Les barrières tarifaires pour les produits agroalimentaires étant en baisse, certaines industries orientées vers les marchés locaux ont adopté la même approche face à la nouvelle compétition des produits d'importation.

La communication de Sirilak SUWANRANGSI sur l'industrie thaïlandaise des produits de la mer montre comment ce pays a réussi sa transition complète aux méthodes HACCP pour son marché à l'exportation. Entre le lancement du programme en 1991 et la fin de la décennie, la valeur des exportations a doublé, atteignant plus de 4 milliards de dollars US par an et faisant de la Thaïlande l'un des principaux acteurs du marché mondial pour ces produits. Le programme a été lancé sur la base du volontariat ; il est ensuite devenu obligatoire pour les transformateurs souhaitant obtenir l'autorisation officielle d'exporter émise par le Ministère thaïlandais de la pêche. En 2000, le Ministère a agréé 201 de ces

entreprises. Sa vigilance et la qualité de son système de réglementation ont été reconnues par de nombreux grands pays importateurs, dont le Japon et l'Union Européenne.

Gisela KOPPER rapporte un succès comparable concernant les exportations de fruits et légumes par le Costa Rica. Dans ce cas également, la réglementation fondée sur la mise en place de systèmes HACCP par l'industrie a été appliquée pour conserver les marchés, notamment celui des Etats-Unis, le plus grand partenaire commercial du pays. Les autorités américaines ont reconnu l'équivalence entre les systèmes de réglementation des deux pays. Comme en Thaïlande, le nouveau modèle de collaboration a été appliqué, l'Etat y assurant le rôle d'auditeur des programmes de contrôle de qualité de l'industrie.

Deux programmes plus récents mis en place pour la sauvegarde des marchés ont été présentés à l'atelier. Maria Piedad CABAL a traité de l'expérience de l'industrie de la volaille en Colombie, où un programme pilote de HACCP a été appliqué en prévision de l'entrée du pays à l'OMC. L'industrie fait le pari que le respect de normes de qualité plus strictes l'aidera à endiguer la concurrence de la volaille des Etats-Unis, qui deviendra nettement moins chère que la production nationale après la disparition des droits de douane. Forte des expériences positives de la première année, l'organisation de producteurs a décidé de poursuivre ce programme et de l'étendre à un plus grand nombre de firmes. Une question de poids demeure, à savoir si le seul label de qualité suffira à séduire le consommateur colombien une fois les barrières douanières levées.

La filière de l'arachide de bouche au Sénégal, traitée par Philippe DIMANCHE et Amadou KANE, constitue un autre défi à relever. Pour répondre aux nouvelles limites de tolérance, plus strictes, en vigueur dans l'Union Européenne en ce qui concerne l'aflatoxine, l'industrie et les autorités ont cherché à mettre en place un programme de qualité pour sauvegarder le marché à l'exportation. Il comprend la mise en place de la structure de laboratoires nécessaire (en renforçant les laboratoires industriels d'auto-contrôle et en préparant le laboratoire national agroalimentaire à l'accréditation) et l'adoption de techniques de gestion de la qualité par les acteurs de la filière. Le défi technique est conséquent, puisque qu'il suffit d'une seule graine contaminée pour porter un lot complet à des taux inacceptables d'aflatoxine. Dans ces conditions, il est difficile de mettre en place des méthodes d'échantillonnage qui permettent de démontrer la conformité aux normes. Certains pays producteurs dans des zones tempérées, comme les Etats-Unis, enregistrant des taux d'aflatoxine inférieurs à ceux observés dans les pays tropicaux comme le Sénégal, les nouvelles réglementations risquent de conduire à une perte continue de parts de marché, à moins que ne soient proposées et adoptées des solutions de gestion efficaces.

D'autres études de cas décrivent des situations où la gestion de la qualité a été adoptée en réponse à des opportunités locales plutôt qu'en réponse à des motivations d'ordre international. Le programme « légumes propres » de Hanoï constitue l'un de ces cas. Il s'agit d'une initiative du gouvernement vietnamien pour traiter le problème de la pollution chimique des légumes verts, principaux ingrédients de la cuisine nationale. Lancé en 1995 sous forme de programme pilote, le projet regroupe quelques coopératives de producteurs et un réseau de boutiques revendeurs. D'après une enquête menée par Paule MOUSTIER et ses collègues, les consommateurs sont intéressés par des produits de meilleure qualité, pour lesquels ils sont prêts à payer plus cher. A ce stade pilote du projet, qui ne couvre que 1,5 % de l'approvisionnement en légumes de Hanoï, c'est plutôt l'offre que la demande qui gêne l'élargissement du marché.

Enfin, Nancy ABDEIRRAHMANE présente l'expérience totalement privée de la mise en place, en Mauritanie, d'une laiterie moderne basée sur la production locale de lait de chamelle, de vache et de chèvre. Dans ce contexte, pratiquement dénué de réglementation, les dirigeants ont mis au point des techniques de sécurité sanitaire « sur mesure », conçues pour prendre en compte la nature de la filière (nombreux petits producteurs écoulant leurs

produits via une multitude de points de ramassage ; impossibilité de soumettre, au point de vente, des échantillons de produit à des tests de laboratoire) et des conditions climatiques (qui ne permettent pas le port des vêtements de protection standard). Le pari est gagné, même si cette production est encore confrontée à la forte concurrence de produits de moindre qualité sur le marché local, en raison de la faible attention qu'attachent les consommateurs au rôle que joue l'hygiène des produits laitiers dans la prévention des maladies. Par ailleurs, si l'absence de réglementation permet à cette entreprise une plus grande souplesse en ce qui concerne la mise au point d'un système de contrôle de qualité, elle constitue également un frein au développement de marchés potentiels en Europe pour le fromage au lait de chamelle. Il n'existe en effet, au niveau de l'Union Européenne, aucun texte réglementant l'importation de fromage à base de lait de chamelle. Il faudrait que les autorités défendent ardemment ce dossier pour que soient modifiés les règlements qui empêchent le développement de ce marché niche potentiel.

Diagnostic des dangers alimentaires et identification de solutions

Les communications consacrées aux problèmes en amont, dont le diagnostic des risques et l'identification de stratégies de maîtrise, considèrent surtout les produits destinés au marché local, dans des filières informelles et peu structurées. La filière café fait exception, car les normes européennes à l'étude concernant l'ochratoxine constituent une menace pour les pays exportateurs. Il faut procéder à des recherches dans ce domaine, puisqu'il n'existe pas de cahier des charges pour lutter contre l'ochratoxine, associée à l'apparition de moisissures. Comme pour l'arachide, les techniques d'échantillonnage posent problème aux faibles taux de tolérance qui sont envisagés. Daniel DURIS décrit un nouveau projet intégrant plusieurs pays et dont l'objectif est de proposer des techniques de gestion adaptées tout au long des filières café, qui se caractérisent par l'intervention d'un grand nombre de petits producteurs. Francisco ANZUETO rapporte les mesures prises au Guatemala pour suivre la situation de l'ochratoxine dans la filière café. Le Guatemala est peut-être mieux loti que certains autres pays producteurs grâce, d'une part, à la variété de café qu'il cultive (arabica) et, d'autre part, aux méthodes de transformation qui s'y utilisent pour le décorticage (par voie humide), facteurs qui semblent réduire la contamination. Mais l'industrie demeure vigilante compte tenu du rôle déterminant que joue le café dans l'économie, tant au niveau des gains à l'exportation qu'au niveau de l'emploi.

L'amélioration de la sécurité alimentaire dans les filières peu structurées pose des problèmes tant au niveau technique qu'à celui de l'organisation. Ce sont des domaines où n'existent pas de solutions toutes faites, soit parce que l'on manque de connaissances sur l'incidence et les caractéristiques des dangers, soit parce que la nature de la filière rend impossible l'application de solutions conçues ailleurs sans modifications – la nécessité, par exemple, de tenir compte de l'éparpillement des producteurs, de l'absence d'intégration verticale ou des techniques rudimentaires de transformation. Il est néanmoins devenu courant de rechercher des approches de gestion de la qualité inspirées de l'HACCP. Il ne s'agit pas d'introduire des programmes comprenant ce système dans sa totalité (avec documentation, tenue d'archives et audits internes), mais plutôt d'utiliser l'approche HACCP comme guide pour définir des problèmes et des solutions.

Bernard FAYE et Gérard LOISEAU présentent les problèmes auxquels sont confrontées les filières lait en pleine croissance dans les pays du Sud, et montrent comment l'optique filière peut être utile pour l'identification de dangers à partir d'exemples pour le lait en Ouganda et le fromage au Brésil. Ils font valoir que, dans ces contextes, compte tenu de la multiplicité des sources de contamination et de la faible portée des réglementations, il peut être préférable de travailler avec les acteurs pour limiter les dangers, plutôt que d'imposer des sanctions répondant à des réglementations strictes.

Eric CARDINALE et ses collègues examinent la situation de l'industrie de la volaille à Dakar, capitale du Sénégal. Il s'agit d'une filière relativement récente, qui s'est développée parallèlement à l'évolution des habitudes alimentaires – notamment l'explosion de la restauration rapide. L'équipe a relevé un taux alarmant de contamination microbienne (salmonelles et autres organismes) chez de nombreux petits et moyens producteurs et transformateurs. Le risque sanitaire pour l'homme est renforcé par les nouvelles habitudes alimentaires, particulièrement le fait que les acteurs en bout de chaîne – les restaurateurs (ici encore, de petits opérateurs dans le secteur informel) – ne font généralement pas cuire suffisamment la viande pour détruire les agents pathogènes. La difficulté ne provient pas d'un manque de mesures d'hygiène à adopter pour résoudre ces problèmes, car elles existent. Le défi est plutôt de monter un programme de formation et d'information efficace pour les acteurs de la filière – consommateurs y compris – concernant les dangers et les précautions à prendre.

Nadine ZAKHIA décrit un projet mis en œuvre au Mali dans lequel interviennent chercheurs et acteurs de la filière de poisson séché, une filière dominée par des techniques traditionnelles de pêche et de transformation. Ce projet comprenait l'identification des dangers, l'exploration de techniques permettant de réduire la contamination et accessibles aux acteurs, et l'établissement, avec les autorités, de normes pour le commerce régional du poisson séché.

Deux communications traitent de problèmes de contamination des aliments pour animaux. La principale préoccupation concernant ces produits a longtemps résidé dans leurs effets sur la santé et la vitalité des animaux eux-mêmes, mais elle s'est étendue aux effets induits sur la qualité sanitaire des produits destinés à la consommation humaine. Au cours de ces dernières années, l'exemple le plus frappant, si ce n'est le plus largement répandu, est celui de l'ESB, lié à l'utilisation d'aliments provenant d'animaux contaminés, et vraisemblablement responsables d'une forme de la maladie de Kreutzfeld-Jacobs, incurable et mortelle chez l'homme. L'article d'Ezzedine BOUTRIF passe en revue les différents types de contamination rencontrés dans la relation « aliments pour animaux-aliments pour l'homme », et fait une synthèse des principaux codes, normes et directives établis par la Commission du Codex Alimentarius pour faciliter la sécurité dans le commerce de l'alimentation animale et des produits d'origine animale. Denis BASTIANELLI et Cédric LE BAS proposent des solutions possibles à certains problèmes courants de contamination de l'alimentation animale dans les pays du Sud. Ces problèmes sont souvent plus graves dans ces régions que dans les pays du Nord, en raison de facteurs climatiques (taux supérieurs de contaminations microbienne et fongique) et du peu de contrôle exercé par les autorités (taux supérieurs d'additifs inappropriés). Ils considèrent que c'est dans une optique adaptée aux filières peu structurées de ces régions qu'il faut aborder ces problèmes. Par exemple, la contamination due aux additifs est largement évitée dans les pays du Nord, grâce à la forte intégration verticale de la filière : les fournisseurs d'aliments vendent également la volaille, lien qui les rend responsables de la qualité offerte aux deux niveaux. Un tel système d'incitation automatique n'existe pas dans les filières moins structurées du Sud. Outre la formation des acteurs des filières aux mesures de prévention, les auteurs préconisent l'utilisation d'additifs à faible coût et non toxiques pour réduire la contamination. Une telle approche implique la poursuite de travaux de recherche pour valider certaines des méthodes proposées.

Deux communications traitant des problèmes de contamination en Inde abordent également les techniques à faible coût, appropriées au contexte des pays en développement. D.V.R. REDDY et ses collègues présentent les résultats de tests d'immunité chimique mis au point pour diagnostiquer la présence d'aflatoxine dans les aliments pour l'homme et pour les animaux, à partir d'échantillons sélectionnés sur plusieurs marchés locaux. Ces tests, peu onéreux et d'emploi facile, ont révélé des taux significatifs de contamination dans certains cas, et ils ont été adoptés par l'industrie de la provende pour tester les composants. Les

auteurs présentent des arguments en faveur de la généralisation de ces tests pour améliorer la sécurité sanitaire. La communication de N.G.K. KARANTH décrit des résultats similaires obtenus avec des tests peu coûteux appliqués pour détecter la présence de résidus de pesticides dans les légumes frais. Compte tenu du rapport évident qui existe entre les problèmes les plus graves et la contamination du sol, il propose également quelques techniques innovantes en matière de « restauration et nettoyage biologiques ».

Orientations futures pour la gestion de la sécurité des aliments

Quels sont les enjeux majeurs auxquels sont confrontés les pays en développement dans le domaine de la sécurité des aliments, et à quels niveaux se situent les besoins les plus importants en aide aux activités de recherche et de développement ? Les débats menés dans le cadre de l'atelier ont aidé à mieux cerner ces questions, tout en rappelant qu'il n'y a pas de réponses simples. Nous avons identifié six principaux thèmes de débats : (1) les problèmes pratiques et éthiques de la « mise en marché » de la sécurité dans les pays en développement ; (2) le degré de retombées positives, pour les marchés locaux, induites par l'amélioration de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'exportation ; (3) le degré de « rentabilité » du système HACCP, tant financière qu'en termes d'amélioration de la sécurité ; (4) le rôle approprié de l'Etat ; (5) le niveau de priorité qui doit être accordé à la sécurité des aliments par rapport à d'autres domaines nécessitant une intervention étatique ; et (6) le rôle que peuvent, et doivent, jouer les bailleurs de fonds.

La “mise en marché” de la sécurité des aliments dans les pays en développement : considérations pratiques et éthiques

Devrait-il exister un marché des aliments sains ? En d'autres termes, les consommateurs devraient-ils avoir le choix d'acheter des aliments plus ou moins sains, un peu comme ils ont le choix d'acquérir des produits présentant différents degrés d'autres caractéristiques qualitatives ? La réponse intuitive de personnes interrogées est généralement « non », l'éthique impliquant qu'une alimentation saine doit être un droit pour tous. La sécurité alimentaire constitue-t-elle un bien public qui doit être garanti par l'Etat et dont le coût doit être supporté par l'ensemble de la société ? Ou doit-elle être assurée par les mécanismes du marché, les individus assumant alors directement la responsabilité de leurs choix ? Ce sujet donne lieu à débat pour deux raisons au moins.

En premier lieu, la distinction entre « sain » et « dangereux » est rarement une proposition aussi tranchée ; pour la plupart des agents de contamination, différents niveaux de tolérance pourraient être acceptables, en fonction de la fréquence de la consommation et de la façon dont les aliments sont préparés. Parallèlement, l'amélioration de la sécurité augmente les coûts, de par des méthodes de production plus onéreuses et/ou un taux de pertes plus élevé. Pour ces raisons, certains économistes ont préconisé que soit donné au consommateur le choix du niveau de sécurité qui lui convient (et pour lequel il est prêt à payer), au-delà d'un niveau minimal garanti par l'Etat (ANTLE, 1995). En ce qui concerne les pays en développement, comme l'a éloquentement rappelé Ben MALAYANG, le problème est que de nombreuses personnes ont à peine les moyens d'acheter de la nourriture quelle qu'en soit la qualité. Un marché distinguant les produits en fonction de leur niveau de sécurité peut se traduire par une situation où les pauvres n'ont accès qu'aux aliments de qualité douteuse, logiquement meilleur marché. Il ne s'agit plus alors de choix individuels, mais uniquement de contraintes individuelles, ce qui milite en faveur de garanties publiques des normes de sécurité.

En second lieu, dans les pays en développement, même ceux qui défendent ardemment une politique de garanties de la sécurité (et contre sa « mise en marché ») sont soumis à des contraintes pratiques. Lorsque la portée des règlements émanant de l'Etat est limitée, à la fois par le manque de moyens et par la nature des filières elles-mêmes, il est difficile, voire impossible, d'imposer de façon efficace des normes minimales. Dans ces conditions, toute action pilote destinée à promouvoir des aliments plus sains peut être considérée comme un pas en avant. Le programme légumes mis en place au Vietnam et décrit par MOUSTIER et ses collègues en est une illustration. Un autre exemple nous est fourni par KOPPER dans sa description de programmes volontaires, menés au Costa Rica, pour introduire des méthodes plus sûres concernant les fruits et légumes frais destinés au marché local. Ces deux programmes ont effectivement créé un marché pour des aliments plus sains, dans le cas du Vietnam grâce aux points de vente au détail rattachés au projet, et dans celui du Costa Rica grâce aux labels de qualité accordés aux produits du projet. Si les programmes permettent d'attirer suffisamment de consommateurs, ils pourraient ouvrir la voie à la généralisation de normes de qualité supérieures et obligatoires et donc des garanties minimales de sécurité. Mais, compte tenu des taux élevés de pauvreté, ils pourraient également déboucher sur un succès moindre et engendrer un marché segmenté pour des produits avec et sans garanties.

L'amélioration de la sécurité pour les marchés à l'exportation constitue-t-elle un modèle pour les marchés locaux ?

Compte tenu des nécessités économiques, il est logique que les pays s'emploient à respecter des normes de sécurité pour leurs filières destinées à l'exportation, faute de quoi ils risquent des pertes significatives de recettes d'exportation, de revenus et d'emploi. Les exigences du marché intérieur étant moindres, l'aspect de la sécurité alimentaire n'y bénéficie pas de la même priorité. L'amélioration de la sécurité pour les exportations a-t-elle une incidence positive sur les conditions de santé publique internes, en dehors des effets induits par la création d'emplois et la génération de revenus ? Une telle situation serait idéale car elle permettrait une focalisation pragmatique sur des impératifs économiques pour générer des gains socioéconomiques plus larges. Les observateurs proposent trois réponses différentes à cette question. Certains font valoir que les retombées sont positives : les acquis techniques dus aux exportations favoriseront la création d'une « culture de la qualité » dans l'industrie agroalimentaire d'une façon générale. Les sceptiques s'appuient sur deux types d'arguments pour combattre cette position : ou bien ils prétendent qu'il n'existe aucune relation entre les deux types de marchés (et par conséquent pas d'effet positif de l'un sur l'autre), ou bien ils considèrent que les effets des améliorations apportées pour les produits à l'exportation sont véritablement néfastes pour les marchés locaux. L'absence de relation pourrait se produire lorsqu'une industrie fonctionne de façon enclavée, totalement isolée du marché local ; des retombées négatives peuvent avoir lieu si l'industrie procède à un tri des produits destinés à l'exportation en laissant les autres (contenant un taux supérieur d'agents de contamination) pour la consommation locale.

Les trois types de situations existent vraisemblablement dans la pratique, en fonction des conditions locales et de la nature du produit. Le problème pour les décideurs est de savoir comment favoriser des relations bénéfiques entre les exportateurs et les producteurs fournissant le marché local (notamment lorsqu'ils travaillent dans différentes entreprises) par des activités de formation et autres mécanismes d'appui. C'est l'idée qui sous-tend l'initiative costaricaine pour les produits frais, dans laquelle interviennent des agriculteurs et des distributeurs locaux. C'est également l'un des objectifs du Ministère thaïlandais des pêches qui, comme l'a décrit SUWANRANGSI, a commencé à encourager les transformateurs de poisson fournissant le marché local à adopter un certain nombre de méthodes de contrôle de la qualité.

La démarche HACCP vaut-elle la peine ?

Dans la nouvelle philosophie du contrôle de la qualité, la maxime des experts de la gestion est que « la qualité paie ». Ceci se vérifie parfois parfaitement dans des situations où des entreprises individuelles prennent la décision d'innover en proposant à leurs clients un meilleur contrôle de la qualité. C'est pourtant moins évident lorsque des systèmes de contrôle de la qualité comme le HACCP et l'accréditation deviennent la norme plutôt qu'un facteur de distinction. Dans ce type de situation, la mise en oeuvre devient une exigence du marché, et les entreprises sont parfois simplement heureuses de récupérer les frais supplémentaires.

Une autre maxime qui peut être formulée, à la lumière des orientations actuelles des règlements, est que « la démarche HACCP est une garantie de sécurité ». Toutefois, cette question donne, également, lieu à discussion. Au moment où les autorités se proposaient, aux Etats-Unis, d'introduire le recours obligatoire à l'HACCP dans les industries de la viande et du poisson, les associations de consommateurs ont fait part de leurs craintes que le contraire pouvait être vrai. Ils s'inquiétaient de voir ces responsables en venir à une position d'« auditeurs des auditeurs » qui les écarterait du suivi réel de la qualité (ANTLE, 1995).

Ces deux questions – la démarche HACCP est-elle rentable ? améliore-t-elle réellement la sécurité sanitaire ? – méritent un examen plus approfondi compte tenu de la rapidité avec laquelle ce système est devenu la norme dans l'industrie et au niveau des systèmes de réglementation.² Pour les pays du Sud, la « mode » HACCP est également source de préoccupations particulières. Comme l'ont fait valoir SUWANRANGSI et KOPPER, ces systèmes entraînent des coûts conséquents au départ, ce qui les confine aux grandes entreprises. Le problème de sensibilité à l'échelle de l'entreprise s'est posé également dans le Nord, mais il est vraisemblablement plus important dans le Sud, où une plus grande part des filières est composée de petites et moyennes entreprises. La crainte est que le nouvel environnement réglementaire pour les exportations empêche nombre de ces entreprises de se hisser en haut de l'échelle. Si les autorités de ces pays introduisent les mêmes types d'exigences pour le marché local, ceci peut renforcer les avantages des grandes entreprises (dont les multinationales du Nord). D'après une étude réalisée par FARINA et REARDON (2000), telle est bien la tendance en Amérique latine, où de grosses sociétés, capables de faire valoir leur adhésion à différents programmes de certification, sont en train de prendre des parts de marché dans les grandes villes. Dans un tel contexte, des mesures moins ambitieuses pour sensibiliser les acteurs de petites filières informelles à des techniques plus sûres peuvent se révéler insuffisantes pour les aider à faire face à la concurrence.

Quel rôle pour l'Etat dans la promotion de la sécurité des aliments ?

Les nouvelles perspectives en ce qui concerne les rôles du secteur privé (l'industrie) et de la société civile (les consommateurs) dans la co-gestion de la sécurité alimentaire posent également le problème de savoir quel rôle l'Etat doit jouer dans ce domaine. Le modèle de gestion partagée implique-t-il vraiment que l'Etat aura moins à faire ? Ou s'agit-il plutôt d'un changement d'orientation ? D'après les débats qui se sont tenus lors de l'atelier, il semblerait que la seconde hypothèse soit plus proche de la réalité. Considérons les différents domaines dans lesquels l'aide de l'Etat est tenue pour essentielle.

En premier lieu, il convient de noter que, dans le contexte des pays en développement, les gouvernements jouent un rôle décisif dans l'aide apportée aux industries – même les plus développées – pour le passage aux nouvelles normes internationales. C'est ainsi que les

² Pour plus d'informations sur le débat concernant la rentabilité du système HACCP dans le contexte d'un pays industrialisé, se reporter à UNNEVEHR et JENSEN (1999).

gouvernements ont été les catalyseurs du succès remporté par le programme mené en Thaïlande pour les produits de la mer et celui pour les fruits et légumes au Costa Rica, tout comme au niveau des activités pilotes réalisées au Vietnam pour les légumes et au Sénégal pour l'arachide de bouche. En Colombie, l'initiative « volaille » a été le fait de l'organisation de producteurs mais l'aide de l'Etat à ce programme (notamment le financement de la participation de consultants-qualité) a été décisive. Le seul exemple d'initiative purement privée en matière de contrôle de la qualité est celui du secteur laitier en Mauritanie, initiative prise par une seule entreprise et non par l'ensemble d'une filière. Le message paraît clair : dans la mesure où un label de qualité doit être établi à une échelle plus large qu'une seule entreprise, l'appui de l'Etat, et peut-être même son leadership, peuvent être un préalable au succès. Comme le souligne SUWANRANGSI, les fonctionnaires chargés de la réglementation doivent acquérir de nouvelles qualifications pour être efficaces dans ces nouveaux rôles.

Un deuxième domaine concerne l'interface entre le secteur public et le grand public. Si les consommateurs doivent être amenés à jouer un rôle plus efficace dans leur protection contre les maladies d'origine alimentaire, l'éducation sanitaire est essentielle. L'étude réalisée par CARDINALE et ses collègues sur la volaille au Sénégal met en lumière les nouveaux besoins créés, dans ce domaine, par le changement des habitudes alimentaires et par l'urbanisation. Comme le fait observer MALAYANG, la nature inexpérimentée des mouvements de consommateurs dans les pays en développement tend également à placer les gouvernements dans le rôle de défenseurs qui, théoriquement, reviendrait en propre à ces mouvements. De nombreux gouvernements accordent une aide (logistique et financière) aux associations de consommateurs dans leurs premiers pas, afin d'en favoriser le développement.

Un troisième domaine d'intervention du secteur public est celui de la recherche. Dans les pays du Sud, les besoins en recherches dans le domaine de la sécurité des aliments sont multiples et couvrent la totalité des activités d'évaluation de risque et de contrôle de la qualité. Dans de nombreuses filières, il est nécessaire de mieux comprendre les dangers – leurs caractéristiques et incidence – et de savoir comment les combattre. Des méthodes de détection et de traitement à faible coût sont requises. Il s'agit là de domaines où seulement quelques emprunts peuvent être faits aux résultats et aux méthodes des pays du Nord, et où le secteur privé, à lui seul, ne dispose vraisemblablement pas des moyens nécessaires pour réaliser ou financer les travaux. Une collaboration public-privé est nécessaire pour les travaux de recherche sur la maîtrise des dangers, tout comme la collaboration entre équipes locales et équipes provenant de pays – autres pays en développement compris – qui bénéficient d'une plus grande expérience dans ces domaines. De nombreux participants à l'atelier ont souligné l'importance du rôle que pourraient jouer les réseaux régionaux pour relever l'enjeu particulier de la qualité des laboratoires dans ce travail.

L'autre aspect de l'évaluation des risques se rapporte aux aspects épidémiologiques : taux d'exposition de la population et sensibilité aux agents de contamination d'origine alimentaire. Il s'agit d'un domaine où l'on enregistre peu de connaissances directes relatives aux pays en développement, car les recherches sont principalement menées sur les populations du Nord. Ce n'est pas, non plus, un domaine dans lequel on peut envisager une intervention significative du secteur privé. Il pourrait, toutefois, être intéressant, à la fois parce que certains produits alimentaires ne sont pas consommés dans le Nord et parce que les populations peuvent ne pas avoir les mêmes niveaux de tolérance, de mener des recherches originales dans le Sud plutôt que de se contenter d'extrapoler les recherches réalisées ailleurs. La collaboration entre pays pourrait, là aussi, être particulièrement intéressante.

Le quatrième et dernier domaine où le rôle de l'Etat a été souligné est au niveau de la scène internationale. Les gouvernements qui ne sont pas activement présents à l'OMC et dans les institutions internationales établissant les normes telles que la Commission du Codex

Alimentarius ne sont pas en mesure d'appuyer leurs industries agroalimentaires. Comme le soulignent BOUTRIF et PINEIRO, c'est un domaine critique pour les pays en développement, d'une part pour participer à la détermination de l'ordre du jour des travaux réalisés sur les normes, et d'autre part pour défendre leurs industries dans la résolution des différends à l'OMC lorsque surgissent des conflits commerciaux particuliers.

Quelle priorité les Etats doivent-ils accorder à la sécurité des aliments ?

Pour l'ensemble de ces activités, qui devraient en principe bénéficier de l'aide de l'Etat, la difficulté est à l'évidence de trouver des ressources. Dans les pays du Sud, les gouvernements sont confrontés à une multiplicité de demandes alors que leurs moyens sont limités. A quel niveau se situe la sécurité des aliments parmi l'ensemble des préoccupations ? On peut considérer cette question sous deux angles : la sécurité alimentaire comme facteur de santé publique ou comme facteur de développement économique.

Sous l'angle de la santé publique, le critère d'allocation de ressources se réfère généralement à l'efficacité des moyens employés : pour un niveau de ressources donné, combien peut-on sauver de vies ou de combien peut-on réduire le nombre de jours de maladie, en portant l'attention sur une série d'importants problèmes de santé publique ? La valeur des dépenses de sécurité des aliments doit ici être mise en rapport avec celle des programmes visant à combattre des maladies comme le Sida et le paludisme ou celle du traitement d'autres problèmes de santé publique comme les réseaux de distribution d'eau et d'assainissement.

En ce qui concerne les programmes de développement économique, la comparaison entre activités se fait au niveau du « rendement » des dépenses de fonds publics – à savoir le rapport des coûts et des bénéfices de différentes activités. Les dépenses liées à la sécurité alimentaire seraient, dans ce cas, appréciées en fonction des bénéfices qui en découlent (en termes de maintien de marchés ou d'ouverture de nouveaux marchés) par unité de coût, par rapport à d'autres projets économiques bénéficiant de l'aide publique (promotion des exportations, développement industriel, certaines infrastructures...)

Dans ce contexte, il est facile de comprendre pourquoi, dans le domaine de la sécurité des aliments, les efforts ont surtout porté sur le secteur à vocation exportatrice. D'une part, l'absence de travaux d'évaluation des risques dans les pays en développement signifie que les connaissances sont limitées en ce qui concerne les enjeux sous l'angle de la santé publique (pertes de vies, taux de mortalité). Il est par contre relativement facile de faire quelques hypothèses positives sur la façon dont l'amélioration de la sécurité sanitaire produira des gains pour certaines filières exportatrices. Si les retombées sont positives pour les filières locales, elles se traduiront également par des gains en termes de santé publique.

Quel rôle pour la coopération ?

A la lumière des contraintes financières des Etats, les bailleurs de fonds peuvent jouer un rôle primordial dans l'amélioration de la gestion de la sécurité des aliments dans les pays en développement. L'aide traditionnelle apportée sous forme de projets – pour développer, par exemple, des techniques appropriées de gestion pour une filière confrontée à des contraintes de commercialisation – est l'un des mécanismes utiles. Mais il existe de nombreuses autres possibilités dans le cadre desquelles des partenaires du Nord peuvent également apporter un soutien intéressant : faciliter les échanges pour monter des réseaux régionaux, soutenir l'amélioration des capacités de défense des pays du Sud dans les rencontres internationales, aider à développer des informations scientifiques sur certains

pesticides et sur les bactéries tropicales, appuyer la constitution de réseaux de laboratoires appelés à l'accréditation. A ce jour, les bailleurs de fonds ont mis l'accent sur les secteurs à vocation exportatrice, en partie car cette option permet de produire des résultats économiques directs. Il s'agit également d'une réponse au nouvel environnement commercial. L'accord SPS comprend plusieurs clauses appelant au développement de l'assistance technique et au traitement particulier des pays en développement, et de nombreux bailleurs de fonds apportent leur soutien pour aider leurs partenaires commerciaux à s'ajuster aux nouvelles réglementations. C'est ainsi que l'Union Européenne finance les projets café et arachide pour lutter contre la contamination due aux mycotoxines, et que les Etats-Unis appuient les efforts menés par le Costa Rica en matière de sécurité alimentaire. Mais du point de vue de plusieurs pays en développement, il reste encore beaucoup à faire pour donner à tous les mêmes chances.

Références

ANTLE, John, 1995, Choice and Efficiency in Food Safety Policy, Washington, DC: The American Enterprise Institute.

FARINA, Elizabeth et Thomas REARDON, 2000, "Agrifood grades and standards in the extended Mercosur: their role in the changing agrifood system," American Journal of Agricultural Economics, December.

HENSON, Spencer, Rupert LOADER, Alan SWINBANK, Maury BREDAHL et Nicole LUX, 2000, Impact of sanitary and phytosanitary measures on developing countries. Centre for Food Economics Research, University of Reading, UK, April.

HOBBS, Jill et Marni PLUNKETT, 1999, "Genetically modified foods: Consumer issues and the role of information asymmetry," Canadian Journal of Agricultural Economics, v.47, no. 4, pp.445-55.

UNNEVEHR, Laurian et Helen JENSEN, 1999, The economic implications of using HACCP as a food safety regulatory standard, Food Policy, Vol. 24, No. 6, December.