



ORGANISATION DES
NATIONS UNIES
POUR L'ALIMENTATION
ET L'AGRICULTURE



ORGANISATION
MONDIALE
DE LA SANTÉ

F

Point 4.1 de l'ordre du jour

GF 01/3

FORUM MONDIAL FAO/OMS DES RESPONSABLES DE LA SECURITE SANITAIRE DES ALIMENTS

Marrakech (Maroc), 28-30 janvier 2002

Réglementation de la sécurité sanitaire des aliments

Mitsuhiro Ushio

Directeur (Planification internationale de la sécurité sanitaire des aliments)
Division de la planification, Département de la sécurité sanitaire des aliments
Bureau des produits pharmaceutiques et de la sécurité sanitaire des aliments
Ministère de la santé, du travail et de la protection sociale

1. Introduction

Je voudrais tout d'abord exprimer toute ma considération, pour le travail accompli, au gouvernement marocain, au secrétariat de la FAO et de l'OMS, et à tous ceux qui ont participé à la préparation de ce premier Forum mondial. Je voudrais aussi remercier l'organisateur de ce Forum de m'avoir donné la possibilité de vous parler aujourd'hui, de la réglementation de la sécurité sanitaire des aliments au Japon.

Le Forum mondial a été créé, comme vous les savez, à la suite du Communiqué du Sommet G8 de Kyusyu/Okinawa, en 1999. Son but est d'encourager la FAO et l'OMS à organiser périodiquement des réunions internationales des responsables de la sécurité sanitaire, pour faire progresser les consultations publiques d'orientation scientifique. Le Gouvernement japonais souhaite vivement le succès de ce Forum.

L'importance de mesures globales assurant la salubrité des aliments, du producteur au consommateur est évidente. C'est au Ministère de la santé, du travail et de la protection sociale (MHLW) et au Ministère de l'agriculture, des forêts et des pêches (MAFF) qu'il appartient d'oeuvrer en ce sens. Ces deux ministères basent leur propre réglementation alimentaire sur la législation pertinente. Le MAFF est compétent pour la production des denrées alimentaires et l'assurance de la qualité alors que le MHLW est chargé de la distribution régulière et de la sécurité sanitaire des aliments.

En ma qualité d'expert de la sécurité sanitaire des aliments, je voudrais examiner avec vous la situation réglementaire actuelle, en matière d'alimentation, au Japon.

Les opinions exprimées dans les documents du Forum mondial sont celles de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de la FAO ou de l'OMS. Les appellations employées et la présentation des données n'impliquent de la part de la FAO et de l'OMS aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

2. Présentation de la réglementation sur la sécurité alimentaire au Japon

La réglementation sur la sécurité sanitaire relève de la Loi sur l'assainissement des aliments, promulguée en 1947 et révisée à plusieurs reprises, au gré des circonstances. Il s'agit d'une législation globale sur l'alimentation, qui comprend 36 articles.

Je voudrais attirer ici votre attention sur quatre points essentiels, qui pourront vous aider à comprendre la réglementation actuellement en vigueur au Japon.

Premièrement, cette loi vise des objectifs variés.

Elle stipule qu'elle se propose d'éviter aux êtres humains des maladies d'origine alimentaire et elle porte non seulement sur les aliments et les boissons mais aussi sur les additifs (aromatisants naturels, notamment) ainsi que sur le matériel d'équipement et les conteneurs/emballages qui sont utilisés dans la manutention, la fabrication, le traitement et la livraison des aliments. Le matériel d'équipement et les conteneurs/emballages, ne concernent que les produits en contact direct avec les aliments. La loi vise aussi les personnes qui participent à des activités liées à l'alimentation, telles que la fabrication et l'importation.. Toutefois, ni les médicaments ni les nutraceutiques ne sont pris en considération.

Deuxièmement, c'est le Ministère de la santé, du travail et de la protection sociale (MHLW) qui est compétent, d'après la loi, dans ce domaine.

C'est donc au MHLW qu'il appartient d'agir au contentieux, avec diligence et de manière à assurer un bon fonctionnement. Si le MHLW n'a pas compétence, la loi doit être révisée, afin que les mesures prises par le MHLW aient force obligatoire ou pour qu'il puisse faire sanctionner les infractions pénales . La procédure de révision est toutefois très longue, du fait surtout de la longueur des débats à la Diète, en raison de divers facteurs sociaux et politiques.

Par exemple, la loi stipule que le Ministère de la santé, du travail et de la protection sociale, peut dans le cadre de la santé publique établir des normes et des spécifications concernant les aliments ou les additifs destinés à la vente. La loi autorise le Ministère à établir les normes et les spécifications nécessaires, selon les besoins, sans recourir forcément à une révision de la loi. Dernièrement, les aliments génétiquement modifiés , ont fait l'objet d'une réglementation, dans le cadre de la loi. Il s'agit d'un bon exemple de la compétence octroyée puisque le Ministère peut réglementer les aliments génétiquement modifiés, en établissant des normes, sans réviser la loi. Nous avons préparé un rapport national sur la réglementation des aliments génétiquement modifiés et il est à votre disposition si vous désirez approfondir cette question.

Troisièmement, la loi accorde un rôle important aux administrations locales en matière de réglementation alimentaire, de concert avec le MHLW.

Depuis le début, la loi s'est surtout concentrée sur la prévention des intoxications alimentaires. De ce point de vue, la loi vise toute une série d'activités liées à l'alimentation. Le nombre d'installations visées est d'environ 4 millions, dans l'ensemble du pays, dont 2,6 millions sont soumises à l'octroi d'une licence par le Ministère de la santé, du travail et de la protection sociale. Afin de pouvoir effectuer un travail de réglementation concernant un nombre élevé d'installations, il est nécessaire de disposer d'un personnel important. Or, soixante-deux fonctionnaires seulement, travaillent dans la section chargée de ces questions auprès du gouvernement central. Ce personnel est clairement insuffisant pour effectuer un contrôle quotidien de toutes les installations et pour dispenser des conseils. La loi autorise les autorités locales à prendre les mesures nécessaires pour ce qui est des installations situées dans leur ressort. Les mesures portent notamment sur l'établissement de normes relatives aux installations, l'octroi ou la

révocation des licences, l'établissement de directives et la fermeture temporaire ou définitive de locaux. Le Japon dispose aussi d'un autre type d'organismes administratifs chargés exclusivement de la santé et de l'hygiène au niveau régional. Ces organismes, appelés centres de santé, jouent un rôle important pour l'assurance de la sécurité sanitaire des aliments de la région concernée.

Quatrièmement, le Japon utilise un système global de contrôle sanitaire inspiré au système HACCP (Analyse des risques : points critiques pour leur maîtrise).

Le Japon a établi ce système global en 1995 lors de la révision de la Loi sur l'assainissement des aliments. Dans le cadre de ce système, le Ministère de la santé, du travail et de la protection sociale approuve les installations de fabrication ou de transformation selon le groupe d'aliments concernés, si, après examen pertinent, il est confirmé que les règles d'hygiène sont bien respectées. Les usines et les fabricants établissent des méthodes de fabrication ou de transformation pour les aliments cibles et des méthodes de contrôle sanitaires, en se basant sur le système HACCP. Le Ministère confirme ensuite si ces méthodes sont conformes aux normes requises pour l'approbation. Les méthodes de fabrication ou de transformation approuvées dans le cadre de ce système sont censées répondre aux normes de fabrication et de transformation fixées par la loi. Ce système permet donc d'appliquer une grande variété de méthodes dans la production alimentaire, sans suivre des normes uniformes. On compte actuellement six catégories d'aliments visées dans le système (le lait, les produits laitiers, les produits carnés, les produits à base de pâte de poisson, les boissons non alcoolisées et les aliments qui ont été emballés dans un conteneur ou emballés et pasteurisés sous pression, comme les conserves alimentaires et les aliments stérilisés en autoclave).

Le Japon a commencé à appliquer une nouvelle législation en 1998, afin d'encourager l'introduction du système HACCP dans les entreprises du secteur alimentaire. Un soutien financier est octroyé aux entreprises qui peuvent bénéficier d'un prêt à long terme, et à faible taux d'intérêt afin d'améliorer leurs installations et leur équipement et qui peuvent bénéficier d'un système de taxation favorable. Cette loi relève du Ministère de l'agriculture, des forêts et des pêches (MAFF) qui partage avec le MHLW la responsabilité de la gestion des contrôles sanitaires.

3. Questions sur la sécurité sanitaire des aliments

Je viens de vous exposer succinctement certains points importants du programme japonais de sécurité sanitaire des aliments, reposant sur la Loi d'assainissement des aliments. Malheureusement, les maladies ne sont pas totalement sous contrôle, malgré une réglementation complète et étendue.

Prenons par exemple le cas des intoxications alimentaires. Elles représentent depuis longtemps un défi à la réglementation de la sécurité sanitaire des aliments. Le nombre d'accidents n'a pas diminué au cours des dernières années (quelque 1960 cas et environ 40 000 personnes touchées en 1997 ; quelque 3 000 cas et environ 46 000 personnes touchées en 1998 ; quelque 2 700 cas et environ 35 000 personnes touchées en 1999). Les deux cas suivants notamment, ont attiré l'attention de l'opinion publique au Japon et à l'étranger. Il s'agit d'une part d'*Escherichia coli* O-157 (EHEC O-157) qui a provoqué des infections entéro-hémorragiques et d'autre part de l'entérotoxine, qui a contaminé du lait en poudre écrémé. On a enregistré dans le premier cas, en 1996, 10 000 malades et 8 décès, et dans le deuxième cas, en l'an 2000, 15 000 personnes ont été touchées.

Actuellement, la question la plus préoccupante est celle de la maladie de la vache folle, ou encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) Comme vous êtes nombreux à le savoir, les autorités japonaises ont annoncé le 10 septembre un cas présumé d'ESB. La nouvelle s'est propagée très

rapidement à l'intérieur du pays et à l'étranger. Le cas est maintenant examiné pour identifier la cause et l'étendue de la maladie.

L'ESB nous a permis de tirer de nombreux enseignements. Premièrement, pour pouvoir assurer la sécurité sanitaire des aliments, il est fondamental d'adopter des méthodes cohérentes, du producteur au consommateur. Deuxièmement, lorsqu'un cas est signalé quelque part dans le monde, il convient de ne pas oublier le volume considérable de nourriture et d'aliments pour animaux qui sont échangés dans le monde entier. Troisièmement, il est nécessaire de disposer d'une méthode ou d'un système pour remonter à la source des problèmes, afin d'en identifier les causes.

4. Vers une alimentation plus saine

Je voudrais vous suggérer diverses questions, à envisager en tant que responsables de la sécurité sanitaire des aliments et en débattre avec vous. J'espère que mes propos susciteront vos réactions.

1) Système de contrôle de la sécurité sanitaire des aliments du "producteur au consommateur"

On peut très efficacement réduire les risques, en appliquant le principe de la prévention, au cours des phases de production, de transformation et de commercialisation. Pour parvenir à une protection optimale des consommateurs, il est essentiel que la sécurité sanitaire soit assurée à tous les stades de la production à la consommation. Il est donc nécessaire d'adopter une démarche globale et intégrée, dans laquelle tous les facteurs (producteur, fabricant, transporteur, vendeur et consommateur) jouent un rôle essentiel pour assurer la sécurité sanitaire et la qualité.

Les responsables de la sécurité alimentaire au Japon ont admis l'importance de cette démarche. Le problème actuel de l'ESB au Japon, m'a donné le sens du concret. Afin d'assurer la sécurité sanitaire de la viande, les agriculteurs et les ouvriers doivent contrôler au niveau des exploitations, la salubrité des aliments pour les animaux, les pesticides et les autres intrants chimiques et identifier les sources potentielles de contaminants microbiens provenant de l'eau, des sols, des animaux et des êtres humains, alors que les responsables de la sécurité alimentaire sont chargés du contrôle des résultats, par le biais des activités de suivi et de surveillance.

Ce concept est simple à exprimer, mais extrêmement difficile à appliquer dans la réalité. Telles sont par exemple quelques difficultés à surmonter :

- 1) Plusieurs années peuvent s'être écoulées entre la production des aliments pour animaux, leur utilisation dans une exploitation, la transformation, la distribution et la consommation ;
- 2) La production des aliments pour animaux, la gestion d'une exploitation, la transformation, la distribution et la consommation peuvent avoir lieu dans des endroits géographiquement éloignés ;
- 3) Un grand nombre d'experts, de formations différentes sont concernés.

Afin de mettre en oeuvre, des mesures concrètes de contrôle, efficaces et uniformes, à tous les stades de la chaîne alimentaire, et dans l'ensemble du pays, il est important de prendre en considération le type et la taille des organismes nécessaires pour appliquer la stratégie de sécurité sanitaire des aliments. Lorsqu'il n'a pas été possible d'avoir une structure unifiée ou un système intégré de contrôle, pour diverses raisons historiques et politiques, il est nécessaire que la stratégie identifie clairement le rôle de chaque organisme, pour éviter le chevauchement des efforts et pour favoriser une certaine cohérence. Les secteurs ou les points de la chaîne alimentaire qui nécessitent

une attention particulière et qui ont besoin de ressources additionnelles pour leur renforcement doivent aussi être signalés

J'ai appris que certains pays ont restructuré récemment leur organisation administrative dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments pour créer un "organisme unique de sécurité sanitaire des aliments". Il semblerait que la concentration de toutes les responsabilités relatives à la protection de la santé publique et de la sécurité sanitaire des aliments dans un seul organisme, doté d'un mandat clairement défini, présente des avantages considérables. J'aimerais avoir des informations sur ces expériences et connaître l'avis des participants.

2) Sécurité sanitaire des denrées importées

Les échanges internationaux de produits frais et transformés augmentent rapidement, du fait de l'expansion de l'économie mondiale ; de la libéralisation des échanges de denrées alimentaires ; d'une demande accrue des consommateurs ; du développement de la bromologie et de la technologie ; ainsi que de l'amélioration des transports et des communications. Pour ce qui est de la nourriture destinée aux être humains et des aliments pour les animaux , je crois pouvoir dire que les frontières n'existent plus.

Il va sans dire qu'un pays comme le Japon, qui dépend des importations de denrées alimentaires pour plus de 60 pour cent des disponibilités alimentaires (base calories) doit tenir compte de la sécurité sanitaire des denrées importées. Tout pays, qui importe en quantités plus ou moins importantes des denrées alimentaires, doit penser à la manière d'accroître la sécurité sanitaire des importations . Toutefois, l'accès des pays aux marchés d'exportation pour les aliments continuera à dépendre de leur capacité d'adaptation à la réglementation des pays importés.

Je voudrais maintenant demander aux participants, comment leurs pays assurent la sécurité des aliments importés. Certaines stratégies, comme l'échantillonnage et les tests réalisés sur les aliments importés au port d'entrée comportent l'obligation de fournir les résultats des tests effectués et/ou des certificats d'inspection. Seules les denrées conformes aux conditions exigées par les pays importateurs sont acceptées. Il est également possible de se rendre dans les pays exportateurs et d'instruire et de former les inspecteurs sanitaires et le personnel qui travaillent, dans le secteur alimentaire.

En outre, pour pouvoir examiner la sécurité sanitaire des denrées importées, il faut établir des normes conformes à celles du Codex, ou aux directives en vigueur ou sur la base de l'évaluation des risques, à l'échelle du pays.

A l'avenir, si les normes du Codex sont largement reconnues et si les méthodes d'inspection, les procédures et les critères sont acceptés au plan international, les résultats d'une inspection du pays A effectuée par le pays B ou par un organisme international d'inspection agréé , pourrait avoir une valeur universelle, ce qui réduirait les coût afférents aux contrôles dans les différents pays.

3) Contre-mesures destinées aux aliments nouveaux et aux aliments dérivés des technologies modernes

Pour ce qui est des aliments nouveaux, je voudrais commencer par les aliments liés aux biotechnologies ou aux organismes génétiquement modifiés. Il s'agit d'une question nouvelle et l'évaluation de la sécurité sanitaire de ces aliments est substantiellement différente des évaluations traditionnelles. Je puis dire que dans un grand nombre de pays, les pouvoirs publics sont encore titubants quant à la manière d'aborder ce sujet. Le gouvernement japonais a rédigé un document sur la question et j'aimerais que vous le lisiez pour un approfondissement de ce thème.. Je dirais

seulement, pour être succinct, qu'il existe des motifs politiques et techniques à prendre en considération, tant pour l'évaluation de la sécurité sanitaire que pour l'étiquetage.

Du fait de l'accroissement du nombre d'allergies et de la préoccupation croissante des consommateurs relative aux allergies d'origine alimentaire les prescriptions obligatoires d'étiquetage des principaux aliments, susceptibles de provoquer des allergies, viennent juste d'être mises en place au Japon. Il est fondamental que les personnes allergiques puissent identifier les aliments qu'elles doivent éviter. Certains aliments peuvent provoquer des maladies graves et, dans certains cas des réactions violentes (difficultés respiratoires, abaissement de la pression sanguine et suffocation du fait du gonflement de la langue ou de la gorge) qui mettent la vie en danger (anaphylaxie). Il existe certains aliments courants qui provoquent des allergies dans tous les pays et d'autres qui ne provoquent des allergies que dans certaines pays ou certaines régions. Je crois que nous devrions prendre les mesures qui s'imposent, du moins pour ce qui est des aliments qui risquent de provoquer des réactions allergiques très graves.

Compte tenu de l'allongement de la durée moyenne de la vie, du nombre croissant de cas de cancer et de décès liés à cette maladie, et de la remise en cause des traitements médicaux, on a assisté notamment à une demande accrue de vitamines dans les aliments, utilisées à des fins curatives. Si l'étiquette d'un produit établit clairement qu'il réduit les risques de maladies, il sera considéré comme un médicament et relèvera au Japon, de la loi sur les produits pharmaceutiques. Récemment les produits qui sont à mi-chemin entre les médicaments et les aliments (neutraceutiques) ont beaucoup de succès auprès des personnes qui prennent soin de leur santé, ont un niveau d'instruction élevé, et s'intéressent à l'alimentation etc. Ainsi, du moins au Japon, le contrôle des aliments intermédiaires (entre les médicaments et les aliments) pourrait être un nouveau défi dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments et à cette occasion j'aimerais connaître le point de vue des autres pays.

Les questions que je viens de soulever pourraient bien constituer la pointe d'un iceberg. A l'avenir nous pourrions être confrontés à des problèmes difficiles, inconnus jusqu'alors. Comment les gouvernements de vos pays vont-ils réagir ?

4) Assurer l'efficacité du système de sécurité sanitaire

Afin de parvenir à certains objectifs réglementaires et pour guider les personnes dans la bonne direction, les stratégies devraient en règle générale 1) faire appel à un sens moral et éthique personnel 2) s'appuyer sur des incitations économiques ; 3) faire des efforts dans le domaine de l'éducation et de la communication et 4) suivre des procédures réglementaires notamment pour les directives et les recommandations et pour le contentieux (en respectant les règles pénales).

Les systèmes publics de réglementation peuvent fournir une structure permettant d'assurer la sécurité sanitaire des aliments, du producteur au consommateur. Les lois de sécurité sanitaire des aliments, les réglementations, les directives, les normes, les politiques et les procédures constituent une base pour les systèmes de contrôles des aliments. Les exigences réglementaires établissent des limites et des responsabilités, mais sont dénuées de valeur si elles ne sont pas réellement respectées par toutes les parties prenantes.

Pour assurer la sécurité sanitaire des aliments, il est nécessaire de mettre en commun tous les efforts. Les producteurs, à tous les niveaux, sont responsables de la production d'aliments sains. Dans les exploitations, les agriculteurs et le personnel doivent contrôler les pesticides et les autres intrants chimiques et identifier les sources potentielles de contaminants microbiologiques contenues dans l'eau, dans le sol, et présents dans les animaux et les êtres humains. Les industries de transformation des aliments et les entreprises de transports doivent procéder à des évaluations pour

identifier les points critiques où la sécurité sanitaire des aliments peut être remise en questions, et prendre les mesures appropriées pour contrôler ces risques potentiels. Les établissements de vente au détail, les restaurants et les autres points de vente de denrées alimentaires doivent aussi savoir appliquer des pratiques sanitaires adaptées et effectuer des contrôles de température. Le rôle des consommateurs est peut-être le plus important, car ces derniers contrôlent le dernier maillon de la sécurité alimentaire. Le consommateur a besoin de certaines connaissances, ainsi que d'incitations pour préparer et stocker des denrées salubres pour sa famille et ses amis. Ainsi pour avoir des aliments plus sains, chaque partie prenante doit s'acquitter de ses responsabilités.

Au Japon, on estime que l'éducation des enfants à la sécurité alimentaire et que les activités de sécurité sanitaire pour les aliments organisées à titre bénévole par les industries alimentaires ont un rôle extrêmement important à jouer. Ces programmes sont donc soutenus par les pouvoirs publics. J'aimerais connaître la situation dans ce domaine, dans vos pays respectifs.

5. Conclusion

Il va sans dire que l'alimentation revêt une importance fondamentale dans nos existences et que la sécurité sanitaire des aliments devrait occuper une place prioritaire.

L'hygiène alimentaire est un secteur traditionnel visé par les programmes de santé publique. De nos jours, il s'agit d'une question clé, à l'échelle du globe, comme l'a souligné l'OMS.

En tant que responsables de la sécurité sanitaire des aliments, nous sommes censés prendre les mesures appropriées non seulement pour ce qui est des problèmes traditionnels, comme les intoxications alimentaires, mais aussi pour les problèmes récents comme les organismes génétiquement modifiés ou l'ESB. Nous devons aborder ces questions, en prenant des décisions fondées sur des bases scientifiques solides et fournir en temps voulu, les renseignements appropriés aux personnes concernées, notamment les consommateurs. C'est ce que l'on appelle la communication des risques. Chaque pays membre devrait harmoniser ses propres réglementations avec les normes et les spécifications internationales, afin de faciliter le bon fonctionnement des échanges des produits alimentaires. Ainsi, avec le renforcement de l'action de la Commission du Codex Alimentarius, je prévois une bonne évolution de ce programme et je m'attends à votre coopération. Ce forum devrait nous permettre de tirer de nombreux enseignements non seulement des points positifs, mais aussi des situations négatives qui existent dans les pays membres.

Le Japon, qui en assure la présidence, prépare actuellement la troisième session du Groupe spécial intergouvernemental du Codex sur les aliments dérivés des biotechnologies modernes, prévu pour le mois de mars prochain à Yokohama. Avec le développement des OGM, le gouvernement japonais voudrait compléter les normes pour l'évaluation de la sécurité sanitaire et obtenir un consensus international, le plus tôt possible. J'espère que nous serez nombreux à participer à cette session et à contribuer à l'élaboration de ce consensus .

En terminant, au nom de tous les participants, je voudrais encore une fois remercier le gouvernement marocain qui a accueilli le Forum. Merci infiniment.