



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



ORGANISATION
MONDIALE
DE LA SANTÉ

F

Point de l'ordre du jour 4.1b

GF 01/8

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

Marrakech (Maroc), 28-30 janvier 2002

**DÉVELOPPEMENT ET MISE EN OEUVRE DES NOUVELLES NORMES
AUSTRALIENNES DE SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS¹**

Greg Roche

Directeur général, Sécurité sanitaire des aliments, aspects juridiques et évaluation
Office de l'alimentation d'Australie et de Nouvelle Zélande

Introduction – Réglementation alimentaire en Australie

L'Australie est une fédération, et les systèmes publics de santé des divers Etats se sont développés avant l'instauration en 1901 du gouvernement fédéral qui a progressivement accru son pouvoir et son influence dans le pays sur la plupart des activités humaines au cours du XXème siècle, du fait notamment des pouvoirs financiers qui lui ont été conférés au titre des mesures d'urgence, pendant la Seconde guerre mondiale. En 2001, le gouvernement fédéral finance la plupart des activités de santé publique en Australie, mais l'administration relève pour l'essentiel des six Etats, des deux territoires et d'un grand nombre d'autorités publiques locales.

Jusqu'en 1990, la réglementation alimentaire était le fruit de l'action des Etats et des Territoires, et du travail d'un petit comité national consultatif, qui rédigeait des recommandations sur les normes alimentaires mais qui ne s'occupait pas des questions de sécurité sanitaire des aliments.² On a donc constaté de grandes divergences entre les différents Etats et les Territoires. Cette situation gênante ne pouvait pas durer et en 1991 un organe national, l'Autorité nationale de l'alimentation (NFA), a vu le jour. Cette autorité statutaire avait été créée notamment pour préparer les normes alimentaires, coordonner la surveillance des disponibilités alimentaires et conseiller le Service australien de la quarantaine et de l'inspection sur les questions relatives aux denrées importées. Il relevait d'un conseil ministériel (Food Standards Council) statuant en dernier ressort, en matière de normes alimentaires.

L'Australie et la Nouvelle-Zélande ont deux économies qui sont parmi les plus étroitement imbriquées du monde, ainsi il n'est pas surprenant qu'en 1996, le NFA ait été rebaptisé Australia New Zealand Food Authority (ANZFA). L'ANZFA est le seul organisme bi-national de réglementation des denrées alimentaires. Il dispose de deux bureaux, l'un à Canberra et l'autre plus petit à Wellington et compte actuellement environ 130 personnes, dont la plupart ont une formation scientifique ou technique, y compris dans le domaine de la microbiologie, de la bromatologie, de la génétique, de la toxicologie et du droit. Le conseil ministériel est maintenant dénommé Australia New Zealand Food Standards Council (ANZFSC). Il est composé des Ministres de la santé

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.

australien et néo-zélandais, ainsi que des Ministres de la santé des six Etats et des deux Territoires. Au titre du traité avec la Nouvelle-Zélande sur les normes conjointes relatives à l'alimentation, les questions de sécurité sanitaire des aliments ont été spécifiquement exclues, et la Nouvelle Zélande et l'Australie continuent à avoir sur ce point des systèmes séparés. Le modèle de réglementation alimentaire décrit dans le présent document a été appliqué pendant les années 90, et il convient de noter qu'il est maintenant en cours de modification, mais ces changements débordent du cadre du présent rapport³.

Il importe de noter que le modèle que j'ai décrit ci-dessus n'est qu'un cadre pour la politique générale et pour l'établissement des normes. L'administration de la sécurité sanitaire des aliments, notamment l'inspection des entreprises alimentaires, est effectuée par des fonctionnaires de la santé de l'environnement employés par les Etats ou par les Territoires ou par l'un des 700 organismes publics locaux. L'ANZFA consulte les fonctionnaires des Etats et des Territoires pertinents, par le biais d'un Forum des fonctionnaires principaux de l'alimentation (SFOs), et à un niveau supérieur, l'Australia New Zealand Food Authority Advisory Committee (ANZFAAC). Leurs rôles respectifs peuvent être distingués en rappelant que le SFO est en contact avec la rue et l'ANZFAAC avec le bureau du Ministre. Le soutien de ces deux groupes a été essentiel pour assurer le succès de l'adoption du programme de réforme de la sécurité sanitaire des aliments.

Problèmes liés à la législation en vigueur

Le reste du *Food Standards Code* (composition et étiquetage des aliments, additifs et contaminants, niveau des résidus et certaines normes microbiologiques, s'applique de manière uniforme à toutes les entreprises australiennes du secteur de l'alimentation. Il semblait illogique que les prescriptions relatives à la sécurité sanitaire des aliments ne s'appliquent pas de la même façon.

Les lois existantes des Etats et des Territoires ont également posé des problèmes. Certaines législations reflétaient les développements récents des politiques réglementaires, mais cela n'était pas toujours le cas. La législation la plus ancienne remonte à 1928, et présente des anachronismes - par exemple le fait d'exiger que dans chaque endroit où l'on manipule la nourriture il existe un réceptacle pour recueillir le fumier provenant des animaux et du nettoyage des écuries⁴. La législation établit aussi des règles très strictes comme l'obligation pour les rebords de fenêtre d'être situés au moins à 300 mm au-dessus de toute table sur laquelle on manipule de la viande⁵. Ce genre de législation mettait l'accent sur les modalités à suivre plutôt que sur les résultats escomptés (à savoir des entreprises salubres).

Au cours des dix dernières années l'Australie a adopté le concept de "réglementation effective minimum" qui s'applique aussi à la sécurité sanitaire des aliments.

L'ANZFA était consciente du retard de la législation australienne par rapport à celle de nos partenaires commerciaux et du fait qu'elle ne tenait pas compte de la réglementation moderne des aliments, notamment de l'importance accordée au système HACCP. En outre, on a accordé une importance croissante à la démarche "du producteur au consommateur" dans la gestion de la sécurité sanitaire des aliments. Elle prévoit une gestion d'ensemble de la chaîne alimentaire. Il est totalement inutile de prescrire des règles de qualité exceptionnelle pour la manutention et le traitement si parallèlement des produits fortement pathogéniques peuvent pénétrer dans la chaîne alimentaire. C'est pour cette raison et également du fait des changements intervenus dans la réglementation alimentaire, dont il a déjà question, que toutes les autorités australiennes ont décidé en l'an 2000 que l'ANZFA se chargerait d'établir les normes alimentaires dans le domaine de la production primaire, en vue de parvenir à une approche réglementaire intégrée.

Enfin, il est extrêmement important, de réduire l'incidence des maladies d'origine alimentaire en Australie. Le niveau de ces maladies est imprécis, du fait des lacunes systématiques des rapports, toutefois l'ANZFA a estimé qu'on comptait approximativement 4 000 000 cas de maladies d'origine alimentaire par an en Australie, un cinquième de la population était donc touché⁶. Ce chiffre se situe légèrement en-dessous des statistiques fiables établies pour ces mêmes maladies aux Etats-Unis.

Cet objectif a été stimulé de manière toute particulière par des épidémies de maladies d'origine alimentaire dont on a beaucoup parlé et qui ont mobilisé l'opinion publique et la classe politique sur la question.

Les normes de sécurité sanitaire des aliments ont été développées pour les raisons suivantes :

- fournir une réglementation plus efficace pour la sécurité sanitaire des aliments et réduire le niveau des maladies d'origine alimentaire en Australie ;
- fournir des normes de sécurité sanitaire des aliments uniformes dans l'ensemble du pays, afin que les entreprises opérant sur plus d'un Etat ou d'un Territoire ne doivent suivre qu'une série de prescriptions ;
- remplacer les réglementations existantes sur l'hygiène alimentaire, parfois nettement dépassées ; et
- introduire des réglementations moins contraignantes, simples à suivre, et qui donnent plus de flexibilité aux entreprises pour déterminer la meilleure façon pour elles de suivre les prescriptions - pourvu que la sécurité sanitaire des aliments ne soit pas compromise.

Réforme de la sécurité sanitaire – Premières années

Les efforts déployés pour créer des lois uniformes, simples et flexibles en matière de sécurité sanitaire des aliments remontent à de nombreuses années. En 1975, les Ministres de la santé ont adopté une proposition de modèle de loi sur les denrées alimentaires et pour les normes alimentaires complémentaires, notamment sur l'hygiène alimentaire. Une loi cadre sur l'alimentation a été élaborée en 1980, toutefois l'accueil n'a pas été très favorable. De 1981 à 1986 des projets de réglementation cadre pour l'hygiène alimentaire ont été élaborés, mais encore une fois l'accueil a été réservé.

Implication de l'ANZFA

Le cycle actuel de réformes de la sécurité sanitaire des aliments remonte à 1994. Le NFA (qui est devenu l'ANZFA) a publié alors un document de synthèse, *Safe Food Handling – Australia*, qui défendait une démarche plus préventive dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments. Il suggérait l'adoption d'une législation nationale pour l'hygiène alimentaire et de codes de pratiques et de directives de soutien. En particulier, il préconisait des programmes de sécurité alimentaire des aliments, reposant sur les principes HACCP.

Pour établir des normes de sécurité sanitaire des aliments, la première difficulté était liée à la nature hétérogène de l'industrie alimentaire en Australie. On a d'une part un nombre de grands conglomerats de sociétés qui sont bien conscients de l'importance de la sécurité sanitaire dans la protection de leur marque. Ils comprennent les résultats qui peuvent être atteints et disposent de la technologie et des ressources nécessaires pour y parvenir. On a d'autre part, à l'opposé un grand nombre de petites entreprises qui préfèrent une réglementation stricte du type "dites-nous ce que

nous devons faire”. Les décideurs sont donc confrontés à un dilemme, quant à la méthode à utiliser. En fin de compte, l’ANZFA a opté pour un panachage. Les normes contiennent des prescriptions et des dispositions d’ordre général qui autorisent de recourir à d’autres méthodes, susceptibles de garantir le même niveau de sécurité sanitaire.

A la suite de la publication du document de synthèse à soumettre aux observations, le NFA a tenu des réunions publiques dans chaque capitale des Etats australiens, d’octobre à décembre 1994.

Le destin est ensuite entré en jeu. Au début de 1995 une épidémie de *Escherichi coli* 0111 a été provoquée par de la chair à saucisses contaminée. On a enregistré 170 personnes atteintes d’anémie hémolytique de Gasser dont 23 enfants et l’un d’eux est décédé. Le public a réclamé à cor et à cri que des mesures soient prises pour améliorer la sécurité sanitaire des aliments et qu’elles soient appliquées de manière uniforme sur tout le territoire. L’année suivante l’ANZFSC a demandé à l’ANZFA de rédiger un nouveau modèle de loi sur les denrées alimentaires (*Model Food Act*), afin notamment d’assurer une application uniforme des normes de sécurité sanitaire pour les aliments. Un projet de loi a donc vu le jour. Il comporte une partie A que toutes les circonscriptions administratives doivent adopter sans amendement et du matériel d’information comme les définitions des termes “alimentation” et “vente” et une partie B non obligatoire qui comportait des points qu’il serait souhaitable de respecter. Cette démarche à deux volets a été finalement adoptée en l’an 2000 et le *Model Food Act* est maintenant en cours d’application dans les Etats et les Territoires.

En septembre 1996, après avoir examiné les résultats du cycle précédent de consultations sur la sécurité sanitaire des aliments, et à la suite de nombreuses consultations avec les diverses parties prenantes, l’ANZFA a publié un document d’information (*Proposal to Develop a National Food Hygiene Standard*) et a sollicité des observations sur les propositions avancées. Il s’agissait selon l’ANZFA du début d’un processus officiel relevant de l’ANZFA Act pour modifier le Code des normes alimentaires afin d’incorporer pour la première fois de manière explicite, les prescriptions de sécurité sanitaire des aliments, par le biais de normes spécifiques. A nouveau, l’ANZFA a proposé des programmes de sécurité sanitaire des aliments obligatoires, pour toutes les entreprises du secteur qui pourraient identifier un ou plusieurs risques potentiels et qui devraient élaborer et mettre au point des programmes de sécurité sanitaire des aliments reposant sur des principes HACCP. Ces programmes pourraient varier en fonction de la taille et de la nature de l’entreprise et selon le niveau de risque encouru par la communauté. Il a été proposé que l’application des normes soit étalée sur 6 ans.

Les réponses au document d’information ont manifesté un soutien à l’élaboration de normes à la fois pour des prescriptions générales d’hygiène alimentaire et pour la conception et l’élaboration de principes, en vue de remplacer la réglementation en vigueur dans ce domaine. Ainsi, l’ANZFA a décidé de faire avancer les travaux dans deux directions prioritaires (Normes 3.2.2. et 3.2.3. du *Food Standards Code*, par la suite), car la mise en place de ces deux normes était considérée comme une condition préalable à l’introduction de programmes obligatoires de sécurité sanitaire des aliments (qui sont devenus la Norme 3.2.1.). Un document préliminaire sur les projets de normes a été présenté pour observations, en juillet 1997.

L’ANZFA a formé un Groupe de travail composé essentiellement de fonctionnaires du secteur de l’alimentation des Ministères de la santé des Etats et des Territoires, en vue de perfectionner les projets de normes du document préliminaire. Un projet successif des normes révisées a été effectué lors d’une réunion des fonctionnaires et des représentants du secteur ainsi que des consommateurs, le 15 octobre 1997. A la suite d’un examen plus approfondi par le Groupe de travail, une version révisée des normes a été soumise pour observations en mars 1998. A la suite de la réception de 280 demandes officielles, l’ANZFA a organisé 17 ateliers sur l’ensemble du

territoire australien (environ 600 participants) pour débattre des normes. L'ANZFA n'avait prévu qu'un cycle officiel de consultations publiques, mais vu l'intérêt suscité, un cycle "supplémentaire" a eu lieu en octobre 1998, lors d'une révision complémentaire des normes générales (entre temps devenues trois, avec une norme sur l'application et l'interprétation). Le document de consultation a atteint plus de 100 pages, bien que les normes elle-mêmes soient restées succinctes. Avec du recul, on se rend compte que ce processus a eu une influence décisive dans la création d'un groupe de soutien à la réforme, connaissant les problèmes et partageant la conception de la nouvelle approche en matière de réglementation sur la sécurité sanitaire des aliments.

Les trois normes générales ont été approuvées par le Conseil de l'ANZFA, en novembre 1998. L'ANZFA est un organe statutaire indépendant et à l'époque les principales décisions de politique et de stratégie, étaient prises par un Conseil⁷ de dix membres (divers universitaires avec une formation en santé publique, en science de l'alimentation et en administration publique; des représentants des consommateurs et de l'industrie; trois représentants de la Nouvelle Zélande. Le Conseil a approuvé les normes révisées et a recommandé leur adoption ainsi que celle d'une norme pour un programme de sécurité sanitaire des aliments, au conseil ministériel (ANZFSC).

Lors de sa réunion de décembre 1998, l'ANZFSC a accepté les normes, par principe, pourvu que soit complété le Regulatory Impact Statement, et que les discussions avec les fonctionnaires de l'Etat et des territoires sur la mise en oeuvre soient portées à terme. L'ANZFA a achevé un Regulatory Impact Statement et l'a diffusé pour observations, en mai 1999. Selon ce document, les maladies d'origine alimentaire coûtaient à l'Australie 2,6 milliards de dollars australiens par an.

La norme relative au programme de sécurité sanitaire des aliments connaît des difficultés

A ce stade, on a enregistré un net malaise dans certains secteurs de l'industrie alimentaire à propos de l'introduction de programmes obligatoires de sécurité sanitaire des aliments, à savoir la norme 3.2.1. Bien que les principaux fabricants aient apporté leur soutien aux réformes de sécurité sanitaire, y compris aux programmes pertinents et que l'Australian Food and Grocery Council et les principaux détaillants aient été et restent les principaux défenseurs de la réforme, le secteur des services alimentaires, en particulier, a formulé des critiques de plus en plus marquées sur les prescriptions proposées par ce programme de sécurité sanitaire des aliments. L'Association des Hôtels Australiens et la Restaurant and Catering Association ont été les plus virulents. Ils ont souligné que nombre de leurs membres étaient des petites affaires qui n'amélioreraient pas la situation. Ils ont aussi signalé que le Regulatory Impact Statement de l'ANZFA avait exagéré la portée des maladies d'origine alimentaire en Australie. Le secteur primaire craignait également que malgré l'exemption actuelle, les prescriptions pour les programmes obligatoires de sécurité sanitaire des aliments seraient en fin de compte imposées aux exploitations. L'ANZFA n'a pris conscience que trop tard du fort lobbying qui avait lieu sur la question.

En octobre 1999, la norme relative au programme de sécurité sanitaire des aliments connaissait de graves problèmes. Lors d'une réunion qui a eu lieu à cette époque, l'ANZFSC a recommandé au Council of Australian Governments (un comité connu comme COAG, et qui comprend le Premier ministre australien, le premier ministre des 6 Etats australiens et les principaux ministres responsables du Territoire d'Australie et du Territoire du Nord) qu'il reportait l'examen des normes du programme de sécurité sanitaire des aliments jusqu'à ce que le Ministère de la santé ait obtenu de meilleures données sur l'incidence des maladies d'origine alimentaires, et sur le coût et l'impact du programme obligatoire de sécurité sanitaire. Le gouvernement fédéral a octroyé 4 millions de dollars australiens à cet effet. Parallèlement, l'ANZFSC a recommandé que les autres trois normes générales soient adoptées par le COAG, ce qui a été fait, puis confirmées par l'ANZFSC en juillet 2000. Elles ont été insérées dans le *Food Standards Code*, comme nouveau chapitre 3, le 24 août 2000. Il a été demandé aux Etats et aux Territoires d'engager le processus d'incorporation des normes dans leur propre législation sur l'hygiène des aliments, dès février

2001, et la Nouvelle-Galles du Sud a été la première à le faire, en mai 2001. Un tableau sur les dates de mise en oeuvre est joint à l'Annexe 1 du présent document.

On a assisté à de nouveaux développements pour ce qui est de la norme relative au programme de sécurité sanitaire. La décision prise en octobre 1999, de renvoyer son adoption a pris un certain nombre de circonscriptions de court. L'Etat de Victoria, avait déjà commencé à introduire des prescriptions pour un programme de sécurité sanitaire des aliments, à la suite de maladies graves d'origine alimentaire qui ont entraîné la mort de deux personnes. Dans d'autres circonscriptions territoriales on avait envisagé l'introduction de programmes obligatoires de sécurité sanitaire des aliments, pour les entreprises du secteur à risques élevés, comme les hôpitaux et les maisons de cure. On connaît le risque d'avoir des versions différentes des programmes de sécurité sanitaire des aliments, ce qui mettrait en péril l'instauration d'une législation uniforme. C'est pourquoi l'ANZFA a proposé un compromis, qui a été accepté par l'ANZFSC en octobre 2000 : la norme relative au programme de sécurité sanitaire des aliments n'était pas obligatoire, mais si une juridiction choisissait d'introduire des programmes de sécurité sanitaire des aliments, elle devrait se conformer aux prescriptions de la norme 3.2.1. Le Ministère de la santé s'est fait conseiller par des consultants externes sur le coût et l'efficacité des programmes de sécurité sanitaire des aliments et a financé, avec l'ANZFA, la création de Oz Food Net, pour améliorer les données épidémiologiques sur les maladies d'origine alimentaires. L'examen des résultats obtenus sera un travail de longue haleine.

Quels sont les résultats qui émergent de ces orientations et de ce processus complexes? Est-ce que tout cela a eu des répercussions positives? Pour pouvoir répondre à cette question il est nécessaire d'examiner les normes.

Norme 3.1.1 Interprétation et mise en oeuvre

Il s'agit d'une norme introductive qui donne une explication des principaux termes utilisés dans les Normes de sécurité sanitaire des aliments, comme "nourriture salubre". Ces normes s'appliquent à toutes les entreprises alimentaires en Australie, à l'exception de celles du secteur primaire, à moins qu'elles soient également concernées par la transformation ou la vente au détail de denrées alimentaires. Cette norme exige que les entreprises du secteur alimentaire respectent les normes et les responsables de la manutention doivent suivre les prescriptions qui les concernent.

Norme 3.2.1 Programmes de sécurité sanitaire des aliments

Si une entreprise alimentaire a l'obligation d'adopter un programme de sécurité sanitaire des aliments, elle doit examiner toutes les opérations de manutention des aliments afin de déceler les maladies qui pourraient affecter la sécurité sanitaire des aliments et préparer un programme écrit pour pallier ces risques. Le programme doit comporter des contrôles relatifs aux maladies liées à la sécurité sanitaire des aliments, établir les moyens de vérifier que ces contrôles fonctionnent effectivement et prendre les mesures qui s'imposent lorsque une maladie n'est pas maîtrisée comme il se doit. Les entreprises doivent tenir des registres pour attester le respect des prescriptions du programme. Chaque programme de sécurité sanitaire des aliments des entreprises alimentaires sera enfin vérifié par un contrôleur qui s'assurera que les règles prescrites sont respectées. Ces contrôles sont la clef de voûte de cette nouvelle méthode qui repose sur les normes du programme de sécurité sanitaire des aliments. Les inspections occasionnelles effectuées sont remplacées par un contrôleur qui aide les entreprises alimentaires à cerner les risques et effectuent le suivi des mécanismes. Il n'est pas spécifié dans la norme si le contrôleur est un fonctionnaire de la santé de l'environnement et relève donc de l'administration publique ou un contrôleur qualifié du secteur de l'industrie alimentaire, les méthodes de mise en oeuvre pouvant diverger sur cette question. Avec un certain nombre de parties prenantes, notamment l'Australian Institute of Environmental Health, qui représente les fonctionnaires de la santé de l'environnement, l'ANZFA a

élaboré un système national de contrôle des programmes de sécurité sanitaire des aliments qui établit les prescriptions pour l'agrément des contrôleurs (système de contrôle à trois niveaux), le processus du contrôle et de la méthodologie, les mécanismes pour déterminer la fréquence des contrôles et finalement la mise en oeuvre de politiques et de procédures visant à assurer la cohérence du système .

Pour déterminer la fréquence des contrôles, l'ANZFA a mis au point un système national de classification par ordre de priorités pour les entreprises alimentaires, réparties en catégories, selon les risques encourus en fonction du type d'aliments, de l'activité de l'entreprise, de la méthode de transformation et des consommateurs. Les trois niveaux (risque élevé, moyen et faible) déterminent la fréquence initiale des contrôles. Le système peut aussi être utilisé par les pouvoirs public pour l'introduction progressive d'un programme de sécurité sanitaire des aliments.

Pour ce qui est de la norme 3.2.1 il faudrait aussi tenir compte d'un autre document: les dispositions de l'ANZFA pour l'élaboration des outils en vue de programmes de sécurité sanitaire des aliments. Le concept de programme obligatoire de sécurité sanitaire a fait l'objet de nombreuses critiques du fait du coût qui découlait de la nécessité de rédiger un plan individuel pour chaque entreprise. Les dispositions de l'ANZFA répondent à ces critiques en fournissant un guide pour l'élaboration des outils (comme les tableaux, les modèles, les logiciels et les documents imprimés) qui peut servir à créer des programmes individuels de sécurité sanitaire des aliments

Norme 3.2.2 Pratiques relatives à la sécurité sanitaire des aliments et prescriptions générales.

Cette norme établit les contrôles spécifiques dans le domaine de la manutention des aliments, pour ce qui est de la réception, du stockage, du traitement , de la présentation, de l'emballage, du transport, de l'écoulement et du retrait des aliments. D'autres prescriptions visent les aptitudes et les connaissances des responsables de la manutention des denrées alimentaires ainsi que leurs supérieurs, leurs conditions de santé et d'hygiène et la propreté, l'aseptisation et l'entretien des locaux et des équipements. Il existe aussi des prescriptions qui exigent qu'un thermomètre soit installé dans les locaux (une nouveauté, afin que les manutentionnaires puissent utiliser les contrôles temps/température), et que des contrôles soient assurés pour les articles à jeter après utilisation et pour les ravageurs. Le respect de ces prescriptions doit permettre la salubrité des aliments et la conformité aux normes. Cette norme s'applique à toutes les entreprises alimentaires, qu'il s'agisse d'une structure stable ou d'un véhicule, d'un bateau ou d'un avion ou encore d'installations temporaires sur un marché.

Une nouvelle mesure intéressante permet aux entreprises alimentaires de ne pas respecter les prescriptions en matière de température pourvu qu'elles puissent démontrer qu'elles ont installé un système alternatif sûr . Par exemple, la norme exige que les aliments potentiellement à risque soient conservés à 5°C ou à une température inférieure ou à 60°C ou à une température supérieure, lorsqu'ils sont reçus présentés, transportés ou stockés. Toutefois les entreprises peuvent en toute sécurité ignorer ces règles en prenant le temps de contrôler la sécurité sanitaire des aliments pourvu que le temps total ne dépasse pas les limites de sécurité et que des registres soient tenus à cet effet. Cela permet par exemple d'exposer des denrées non réfrigérées pendant de brèves périodes.

Deux autres modifications n'entreront en vigueur qu'après février 2002.

Chaque entreprise alimentaire doit procéder à son enregistrement auprès de l'autorité pertinente, en général le conseil de l'administration locale. Cette notification est obligatoire pour presque toutes les entreprises alimentaires (on entend par là toute entreprise ou activité qui comporte la vente de denrées ou la manutention d'aliments en vue de la vente en Australie, à l'exception de certaines activités de production du secteur primaire).

Cela signifie que la notification s'applique aussi aux activités bénévoles ou d'intérêt collectif ainsi qu'aux affaires commerciales et aux projets temporaires qui comportent la manutention ou la vente de nourriture. Cela englobe des entreprises ne se considérant pas comme des entreprises alimentaires, par exemple les cinémas, les magasins de proximité, les stations services et les piscines, si elles vendent des denrées emballées ou de tout autre type.

Les propriétaires d'entreprises alimentaires sont aussi tenus d'assurer que les personnes qui manipulent la nourriture ou des superficies en contact avec la nourriture dans leurs entreprises, et les personnes qui surveillent ce travail, aient les aptitudes et les connaissances nécessaires pour respecter les règles de sécurité sanitaire des aliments. La seule exception à cette règle concerne les manifestations de bienfaisance ou d'intérêt collectif destinés à recueillir des fonds, qui vendent des aliments qui ne sont pas potentiellement à risques ou qui sont cuits de manière appropriée et consommés immédiatement.

La norme 3.2.3 Installations et équipement

La norme 3.2.3 prévoit que des conditions spéciales devront être respectées pour :

- La conception générale et la construction des installations à usage alimentaire, y compris l'approvisionnement en eau, les égoûts, les déchets, la ventilation et l'éclairage;
- Les sols, les murs et les plafonds des installations ;
- Les aménagements et les installations ainsi que les équipements des bâtiments, y compris les lavabos ; et
- Les véhicules de transport.

Si les entreprises respectent ces conditions, il sera plus facile de s'adapter aux conditions de sécurité sanitaire des aliments requises par les normes des pratiques alimentaires. A nouveau ces conditions s'appliquent indépendamment de la nature de l'entreprise.

Matériel de soutien et activités

L'ANZFA a produit un nombre important de documents pour expliquer à la fois l'objectif et le contenu des nouvelles normes, notamment deux éditions de *Safe Food Australia*, un guide de 200-pages sur les trois normes générales. Comme les nouvelles normes sont plus orientées vers les résultats que les réglementations sur l'hygiène qu'elles ont remplacé, *Safe Food Australia* met l'accent sur les choix ouverts aux entreprises, dans le cadre des conditions requises pour produire des denrées salubres. Un certain nombre de fiches techniques et générales sur les nouvelles normes et sur la façon de les appliquer ont également été publiées. Le personnel de l'ANZFA a été régulièrement appelé à organiser des ateliers, surtout aux fonctionnaires de la santé de l'environnement qui sont chargés d'appliquer les nouvelles normes de mettre les nouvelles normes en place. De nombreux fonctionnaires de santé de l'environnement au niveau local, sont très à l'aise avec un niveau élevé de prescriptions, tout comme un grand nombre d'entreprises (notamment les petites). L'ANZFA a préparé un ensemble de documents écrits (dont la plupart figurent dans le site web de l'ANZFA) afin de faciliter la transition vers un système plus orienté vers les résultats. Les petites entreprises ont fait l'objet d'une attention particulière dans le cadre des activités de soutien de l'ANZFA, compte tenu de leur accès limité aux ressources. L'ANZFA a également réuni un Groupe de travail pour les fonctionnaires principaux de l'alimentation de toutes les circonscriptions administratives, pour débattre des questions qui ont été soulevées par la mise en oeuvre et assurer une démarche commune cohérente. Compte tenu du fait que huit personnes seulement travaillent

dans le secteur de la sécurité sanitaire de l'ANZFA, et qu'ils doivent s'occuper aussi d'autres tâches, les résultats sont considérables.

Enseignements pour les autres pays – directions à suivre et pièges à éviter

Le présent Forum a pour objectif de mettre en commun les expériences, et l'on peut tirer divers enseignements pratiques des difficultés rencontrées par l'ANZFA dans son travail sur les normes de sécurité sanitaire des aliments. Premièrement, il ne s'agit pas d'un processus rapide. L'idée de créer un système unique, uniforme et plus simple de lois sur la sécurité sanitaire des aliments n'était pas une idée radicale. Elle a bénéficié du soutien communautaire et politique et de l'appui de presque tout le secteur de l'industrie alimentaire. Elle envisageait la réduction du poids réglementaire imposé au secteur tout en augmentant le niveau de protection apporté au secteur. Toutefois, il a fallu 6 ans pour que les éléments les moins controversés soient introduits et l'avenir des programmes obligatoires de sécurité sanitaire des aliments est encore incertaine.

Deuxièmement, pour introduire des modifications, il est fondamental d'engager des consultations de longue durée. Le processus consultatif a été mené de manière approfondie et a réussi à emporter le soutien des circonscriptions, du secteur et des collectivités. L'utilisation par l'ANZFA d'un certain nombre de documents d'information, de groupes de travail et de forums publics a permis d'assurer un soutien important aux normes sur les parties prenantes lorsqu'elles sont finalement parvenues au stade de l'approbation.

Troisièmement, l'introduction généralisée de programmes obligatoires de sécurité sanitaire des aliments est une activité très complexe. L'ANZFA n'a pas réussi à réunir un fort consensus pour l'HACCP, pour les programmes de sécurité sanitaire dans leur ensemble et pour la démarche que nous défendons. L'ANZFA a toujours considéré que l'introduction de programmes de sécurité sanitaire des aliments était un objectif à long terme, nécessitant des années de travail sur la mise en place des normes générales de sécurité sanitaire des aliments, avant de procéder à l'adoption de programmes de sécurité sanitaire des aliments. Cela n'a pas été perçu par certaines personnes qui craignaient l'introduction brutale d'un changement d'orientation bureaucratique qui comporterait seulement davantage de formalités pour les petites entreprises débordées de travail. Le moment n'était pas très favorable car le gouvernement australien était en train d'introduire une taxe sur la valeur ajoutée appliquée à la plupart des entreprises australiennes, ce qui s'est traduit par une sensibilisation accrue à l'introduction de nouvelles exigences réglementaires.

Quatrièmement, ce secteur continue à manquer de données de bonne qualité. Il y a un consensus scientifique général sur les pathogènes qui sont susceptibles de contaminer la nourriture mais on connaît beaucoup moins de choses sur les méthodes et les schémas de transmission aux humains et sur la portée et le coût de la prévention des maladies d'origine alimentaire.

Cinquièmement, les grandes épidémies de maladies d'origine alimentaire peuvent transformer le climat sur la question de la réforme des systèmes de sécurité sanitaire. Ce sont les principales épidémies de maladies d'origine alimentaire, notamment celles qui ont entraîné des décès, qui ont suscité la plupart des réponses politiques apportées aux questions de sécurité sanitaire des aliments en Australie. Les consommateurs interrogés ont toujours placé les maladies d'origine alimentaire au premier rang de leur préoccupations, avant même les organismes génétiquement modifiés ou la radio-conservation des aliments. Les normes de sécurité sanitaire des aliments ont rétrospectivement été adoptées pour éviter un tollé général, à propos d'années de travail totalement inutiles sur la nouvelle législation relative à la sécurité sanitaire des aliments.

Enfin, cette méthode a tout son intérêt. La mise en place complète du programme de réforme de la sécurité alimentaire est encore loin, mais l'Australie dispose maintenant d'une série unique de lois sur la sécurité sanitaire des aliments plus concises, plus claires et plus flexibles, qui affectent de manière plus équitable les responsabilités et qui sont un jalon vers la sécurité sanitaire des aliments.

ANNEXE 1

Situation actuelle de l'application dans chaque Etat et Territoire du Modèle de loi sur les denrées alimentaires et des Normes de sécurité sanitaire des aliments

Etat/Territoire	Modèle de loi sur les denrées alimentaires	Normes 3.1.1, 3.2.2 et 3.2.3	Norme 3.2.1 (Programmes de sécurité sanitaire des aliments)
Territoire du Nord	La proposition d'une nouvelle Loi sur les aliments devra être examinée par le nouveau gouvernement du Territoire. Prévu pour les réunions de l'automne 2002.	Les normes ne seront pas applicables avant l'introduction de la nouvelle Loi sur les aliments.	On attend les résultats de l'étude du Ministère de la santé (DHAC) du gouvernement fédéral sur les coûts et les avantages des programmes de sécurité sanitaire.
Australie occidentale	La nouvelle Loi sur les aliments devrait être examinée à la session d'automne 2002.	Les Normes seront applicables à la suite de l'adoption de la loi sur les aliments et fonctionneront parallèlement aux réglementations en vigueur sur l'hygiène alimentaire jusqu'à ce qu'elles soient abolies. Des consultations avec des groupes de parties prenantes sont actuellement en cours sur les modifications législatives.	L'Australie occidentale n'est pas opposée à l'introduction de programmes obligatoires de sécurité sanitaire des aliments et devrait probablement demander au départ des programmes pour les producteurs de denrées de consommation, le secteur laitier et les entreprises alimentaires installées les hôpitaux publics. Les groupes de parties prenantes font pression pour que dans le cadre de la nouvelle Loi sur les aliments, le Ministre soit obligé de consulter les secteurs de l'industrie et doive obtenir un accord substantiel avant de demander l'application des programmes de sécurité sanitaire des aliments.
Queensland	Les amendements à la loi sur les aliments du Queensland concernant l'Annexe A sont en cours. Des consultations publiques sur l'annexe B sont prévues en fev/mars 2002.	Sont entrées en vigueur par amendement de la réglementation existante, le 1er juillet 2001.	On attend les résultats de l'étude du DHAC sur les coûts et les avantages des programmes de sécurité sanitaires des aliments mais il est possible que la situation évolue avant cette date.

Etat/Territoire	Modèle de loi sur les denrées alimentaires	Normes 3.1.1, 3.2.2 et 3.2.3	Norme 3.2.1 (Programmes de sécurité sanitaire des aliments)
Australie méridionale	Une nouvelle Loi sur les aliments a reçu l'assentiment royal et la date de proclamation est prévue début 2002.	Entrera en vigueur à partir de la proclamation, c'est à dire au début de 2002.	On attend les résultats de l'étude de DHAC sur les coûts et les avantages des programmes de sécurité sanitaire des aliments.
Nouvelle-Galles du Sud	Les amendements à la loi sur les aliments de la Nouvelle-Galles du Sud devraient probablement être examinés en juin 2001 ou au début de 2002.	Sont entrées en vigueur le 16 mai 2001 avec une modification exemptant les manifestations de bienfaisance de la notification requise.	Proposition de demander l'application de 3.2.1 pour les entreprises à risque élevé. Des commentaires sur cette démarche sont actuellement sollicités par le biais d'un document d'information de la Nouvelle-Galles du Sud (<i>A new approach to Food Safety in New South Wales</i>) juin 2001. Le service de santé de la Nouvelle-Galles du Sud est aussi en train d'organiser un projet financé par le DHAC (National Risk Validation). Ce projet utilisera les données sur les épidémies ainsi que les données de Food Science Australia et les analyses coûts/bénéfices afin de répartir les risques associés aux industries et les risques potentiels liés à la sécurité sanitaire, auxquels le consommateur est soumis.
Tasmanie	Une nouvelle loi sur les aliments devrait être examinée à la fin de 2001 ou au début de 2002.	Est entrée en vigueur par réglementation le 24 Septembre 2001.	On attend les résultats de l'étude du DHAC sur les coûts et les avantages des programmes de sécurité sanitaire des aliments
Territoire d'Australie	La nouvelle loi sur les aliments a été publiée au Journal officiel du 10 septembre mais n'est pas encore entrée en vigueur. Elle devrait prendre effet au début de 2002, au plus tard le 10 mars 2002.	Devrait entrer en vigueur au début de 2002, au plus tard le 10 mars 2002.	On attend les résultats de l'étude du DHAC sur les coûts et les avantages liés aux programmes de sécurité sanitaire des aliments.

Etat/Territoire	Modèle de loi sur les denrées alimentaires	Normes 3.1.1, 3.2.2 et 3.2.3	Norme 3.2.1 (Programmes de sécurité sanitaire des aliments)
Victoria	La Loi amendée sur les aliments a été adoptée en avril 2001. Elle entrera en vigueur à partir du 2 janvier 2002.	S'appliqueront à partir du 2 janvier 2002.	<p>La norme 3.2.1 n'a pas été encore appliquée à des entreprises alimentaires.</p> <p>Toutes les entreprises alimentaires, à l'exception de celles qui présentent le minimum de risques, devront avoir un programme de sécurité sanitaire des aliments à partir de janvier 2003, conformément à la loi sur les aliments du Victoria..</p> <p>Les entreprises à risques élevés doivent avoir un programme de sécurité sanitaire des aliments, élaboré et contrôlé de manière indépendante (Système indépendant).</p> <p>Les entreprises à risques modérés ont le choix entre un Système indépendant ou un programme de sécurité sanitaire des aliments mis au point à partir d'un tableau du Ministère de la santé, la conformité étant vérifiée par l'administration locale.</p>

¹ Je suis très reconnaissant à Mme Tania Martin du Programme de sécurité sanitaire des aliments (ANZFA) de sa contribution à la préparation du présent document. Les opinions défendues sont celles de l'auteur.

² Aux fins du présent document, on entend par "sécurité sanitaire des aliments" toutes les activités qui concernent l'hygiène alimentaire, et en particulier les prescriptions concernant la manutention, le traitement, le transport et le stockage des aliments de manière en toute sécurité.

³ En bref, IANZFSC deviendra, avec l'adjonction des Ministres de l'agriculture et de l'industrie de toutes les circonscriptions administratives, le Conseil ministériel de réglementation de l'alimentation, qui établira les grandes lignes directrices dans ce domaine. Les réglementations seront élaborées par l'ANZFA, qui a pris le nom de Food Standards Australia New Zealand. Un nouveau plan a également été prévu pour les conseils et la mise en oeuvre afin de soutenir les nouvelles structures. Ces nouvelles dispositions soumises aux modifications apportées aux traités entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande devraient entrer en vigueur à la moitié de 2002.

⁴ ACT Public Health (Sale of Food and Drugs) Regulations 1928, Reg 40.

- ⁵ Queensland Food Hygiene Regulations 1989, Reg 9.
- ⁶ Food Safety Standards, Costs and Benefits, ANZFA 1999. P.28.
- ⁷ L'année prochaine, après l'entrée en vigueur des modifications apportées au modèle de réglementation de l'alimentation en Australie et en Nouvelle-Zélande, le Conseil sera élargi et son rôle redéfini.