



Note d'Orientation Stratégique (Octobre 2007)

Normes Internationales et Sécurité Sanitaire des Produits Animaux

Cette Note d'Orientation Stratégique ALive sur **Les Normes Internationales et la sécurité sanitaire des aliments d'origine animale en Afrique Sub-saharienne** résulte d'un processus d'élaboration participatif et consultatif en plusieurs étapes impliquant les principaux acteurs du développement de l'élevage en Afrique sub-saharienne.

Les recommandations ont été validées par le Comité Exécutif ALive le 20 septembre 2007.

Sommaire

- Résumép 1
- Introductionp 2
- Enjeuxp 3
- Analyse de la situationp 5
- Recommandations d'orientationp 9
- Référencesp 16

Cette Note d'Orientation Stratégique a été préparée par le Secrétariat ALive avec les contributions de M. François Gary (Phylum), sur la base des commentaires des Membres du Comité Exécutif. C'est une contribution au processus en cours de la revue des politiques du secteur de l'élevage en Afrique Sub-saharienne. Cette publication est disponible sur le site web ALive à l'adresse suivante www.alive-online.org

■ Résumé

Les Normes internationales et la sécurité sanitaire des aliments ne doivent pas être opposées en Afrique Sub-saharienne.

Les spécificités des situations sanitaires des filières animales en Afrique nécessitent le développement d'une politique de sécurité sanitaire globale, hiérarchisée et adaptée qui doit engager de profondes évolutions réglementaires et organisationnelles, tant pour les services de contrôle que pour les opérateurs des filières. C'est un enjeu important car il y va de la préservation et de la conquête des marchés les plus exigeants en Afrique (tourisme, marchés des classes moyennes urbaines...). Sinon, ce sont les produits d'importation qui capteront ces marchés les plus rémunérateurs.

A ce titre, toutes les réponses ne se trouvent pas dans les normes. Cependant, les normes internationales restent des outils essentiels :

- Pour construire une politique sanitaire adaptée au contexte africain et conforme aux principes des normes internationales afin de faire évoluer les filières animales africaines vers des standards internationaux. Les normes constituent une mutualisation d'une analyse des risques permettant de dégager les principes communs d'actions face à telle ou telle situation, même si les actions sont adaptées au contexte sanitaire local.
- Pour conserver un niveau d'exigences internationalement reconnu comme apte à assurer un niveau de sécurité sanitaire satisfaisant, à un moment où des initiatives privées se développent en créant une surenchère sur les exigences.

Les normes internationales sont donc des outils qui doivent être repositionnés comme :

- un outil d'appui à la définition des politiques sanitaires par la mutualisation de l'analyse des risques et de la définition des moyens de maîtrise de ces risques ;
- un outil préservant un référentiel internationalement reconnu pour assurer un niveau de sécurité sanitaire satisfaisant, important à crédibiliser à un moment où les cahiers des charges privés se multiplient en ajoutant des exigences.

Les recommandations s'articulent autour :

- de la mise en place d'une nouvelle politique de sécurité sanitaire des produits animaux basé sur 4 chantiers : une évaluation des risques à l'échelle régionale, la création de GBPH sur les principes de l'HACCP, la modernisation des corpus réglementaires pour reconnaître ces GBPH, la modernisation des services de contrôle sanitaire. Etant les moyens demandés, il faudra définir les filières et secteurs prioritaires.
- de la modernisation des outils des filières animales : investissement dans les outils structurants (abattoirs, marchés), système de traçabilité... selon des priorités coordonnées avec celles définies selon les recommandations de la note sur les subventions et le commerce des produits animaux.
- du renforcement des outils d'appui aux filières animales : offres de service de conseil et expertise, formation professionnelle, normalisation...



Normes Internationales et Sécurité Sanitaire des Produits Animaux

■ Introduction

Les concepts de sécurité sanitaire des aliments (1) ont beaucoup évolué au cours des dix dernières années sous l'impulsion des crises sanitaires au Nord de la planète dans les grands pays acheteurs :

- Prise en compte du bioterrorisme aux Etats-Unis suite aux attentats du 11 septembre 2001 imposant une plus grande vigilance sur la chaîne alimentaire ;
- Impact de la crise ESB (BSE : Bovine Spongiform Encephalopathy) au sein de l'Union européenne qui a révélé la nécessité de renforcer l'ensemble de la filière depuis l'alimentation animale.

Pendant la même période, les filières animales de l'Afrique Sub-saharienne ont connu globalement des progrès limités dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments (mise à niveau retardé du cadre réglementaire, pression de contrôle insuffisante, difficulté à moderniser le secteur informel très présent dans le secteur alimentaire...). La situation actuelle des filières animales de l'Afrique Sub-saharienne en matière de sécurité sanitaire des aliments nécessite un énorme effort d'amélioration important au regard des impacts négatifs que cela peut avoir, tant en matière de santé publique que sur le plan économique et le plan politique.

Malgré cette situation, quelques filières (pêche, viandes bovines² en Afrique Australe) ont réussi à exporter vers les pays développés en répondant aux exigences sanitaires, sans cesse accrues. Mais, ces réussites n'ont pas eu d'effets d'entraînement sur les autres filières.

1- Pour accompagner le développement du commerce international, les normes sanitaires internationales sont devenues un outil indispensable pour limiter les obstacles techniques aux échanges techniques fixant un niveau commun minimum des exigences à atteindre et permettant une interprétation commune de ces exigences. Pourtant, leur application se révèle bien délicate en Afrique Sub-saharienne : inadaptées aux réalités de la région pour les uns ou nouvelle barrière économique pour les autres.

¹ Food safety. Cf. lexique en fin de note pour les principales définitions.

² Les pays ACP ont exporté 16111 tonnes équivalent carcasse de viande bovine en 2005/2006 (sur 12 mois) vers l'UE, alors que le contingent à droit réduit est de 52 100 tonnes. (source : Office de l'Elevage d'après données de l'Union européenne). (1)

L'objet de cette note d'orientation stratégique est de dégager les recommandations les plus pertinentes pour améliorer le niveau de sécurité sanitaire des produits d'origine animale en Afrique Sub-saharienne au cours des prochaines années, et de déterminer la place des normes internationales dans cette politique de sécurité sanitaire des aliments.



Normes Internationales et Sécurité Sanitaire des Produits Animaux

Enjeux

L'amélioration de la qualité sanitaire des produits animaux ou d'origine animale en Afrique Sub-saharienne relève de plusieurs enjeux :

- Enjeux de santé publique : santé et nutrition.
- Enjeux économiques ;
- Enjeux politiques.

Enjeux de santé publique

La présente note traitant de sécurité sanitaire des aliments ne portera pas sur les zoonoses qui touchent les personnes au contact des animaux par d'autres voies que la voie alimentaire (ex : Rage, Influenza Aviaire). Cependant, elles représentent aussi un enjeu important, d'autant plus qu'elles frappent souvent des populations défavorisées fortement exposées en raison de leur santé fragile, de la promiscuité avec les animaux et des règles d'hygiène défaillante.

Les **conséquences sanitaires des problèmes de sécurité sanitaire** des denrées animales ou d'origine animale prennent plusieurs formes :

- Les **zoonoses alimentaires** : maladies animales transmissibles à l'homme par voie alimentaire (ex : brucellose, échinococcose, tuberculose...). En raison du coût des programmes d'éradication et de la structure de l'élevage extensif avec une identification incomplète des animaux, l'éradication de ces maladies en élevage n'a pas été possible dans les pays en voie de développement.
- Les **toxi-infections alimentaires collectives** (TIAC) dues à des aliments contaminés au cours de leur processus de fabrication depuis la matière première jusqu'au produit fini, en raison de présence dans le produit fini de germes pathogènes ou de leurs toxines à des seuils inacceptables.
- La **présence de résidus toxiques**, qu'ils s'agissent de résidus médicamenteux ou de résidus toxiques chimiques organiques (pesticides...) ou minéraux (métaux lourds...), dont les conséquences sanitaires sont plus exceptionnelles sous la forme aigue que sous la forme chronique. Concernant les médicaments, les notions de LMR (limite maximale de résidu) sont définies par rapport à un usage sur les animaux respectant les bonnes pratiques d'utilisation du médicament vétérinaire et par rapport à des profils de consommation des denrées animales dans les pays développés par des consommateurs adultes en bon état sanitaire. Les pratiques incontrôlées dans l'usage des médicaments et la consommation des résidus par des consommateurs à la santé fragilisée peut conduire à des risques supérieurs (ex : transfert des ivermectines sur les laits maternels de femme, fréquence des résidus d'antibiotiques observés sur les viandes (2).

A ces conséquences directes, il faut ajouter les **conséquences indirectes sur le plan nutritionnel** car les défauts de sécurité sanitaire engendrent une moindre disponibilité des protéines animales, préjudiciables aux populations les plus défavorisées, au travers des pertes de non qualité. Pour les populations les plus pauvres, le choix se limite entre soit s'approvisionner en denrées animales bon marché, mais non sûres (au sens de « safety »), soit s'en priver. **L'enjeu de l'amélioration de la sécurité sanitaire des denrées animales ou d'origine animale est donc d'augmenter la disponibilité des protéines animales des populations de l'Afrique Sub-saharienne, y compris les populations les plus vulnérables.** Ceci concerne aussi la préservation des élevages familiaux d'autosubsistance qui contribuent de manière très significative à la ration protéique en milieu rural ou périurbain.

Sans être l'objet de cette note, **l'élevage peut aussi avoir des conséquences environnementales** qui peuvent aussi avoir un impact sur la santé publique. Les défauts de gestion des effluents peuvent provoquer des pollutions et être à l'origine de maladies humaines (pollution des ressources en eaux utilisées pour la boisson ou le traitement des aliments, utilisation des effluents sur les légumes consommés mal nettoyés).

Malheureusement, l'absence d'indicateur fiable de maladies causées par les denrées d'origine animale est un lourd handicap dans la conduite des politiques de sécurité sanitaire des aliments pour déterminer les priorités régionales et nationales.

L'impact en termes de santé publique des problèmes de sécurité sanitaire des denrées animales est souvent sous-estimé. Les quelques études existantes (3) ont montré que les conséquences ne sont pas négligeables. La raison de cette sous-estimation des conséquences de la sécurité sanitaire des aliments sont multiples :

- Par manque de moyens, l'approche diagnostic n'est pas toujours conduite à son terme pour déterminer l'étiologie du syndrome (fièvre, diarrhées...), mais se limite à déterminer la conduite thérapeutique.
- Le système de déclaration des toxi-infections alimentaires ou des maladies à déclaration obligatoire, dont les zoonoses, est souvent insuffisamment développé pour en tirer des statistiques fiables. D'une part, le corps médical n'assure pas les déclarations requises. D'autre part, le système d'enquête ne permet pas d'en confirmer l'origine.
- De plus, une large part des populations défavorisées échappent au système de santé.

Enjeux économiques

L'enjeu économique d'une amélioration de la sécurité sanitaire des denrées animales se situent à trois niveaux :



Normes Internationales et Sécurité Sanitaire des Produits Animaux

- La diminution des **pertes de denrées animales devant être détruites pour insalubrité** (ex : lait matière première détruit car impropre à la transformation, saisies des produits finis...);
- La diminution des **pertes économiques engendrées par les conséquences en santé humaine** avec les frais médicaux et les jours d'arrêt de travail (3).³
- **La conquête de marchés exigeants sur le plan sanitaire et rémunérateurs**, qu'il s'agisse des marchés à forte valeur ajoutée en Afrique Sub-saharienne (ex : Tourisme, marché urbain des classes aisées...) ou qu'il s'agisse des marchés d'exportation. Les contraintes à l'exportation ne se limitent pas seulement aux critères de sécurité sanitaire des aliments, mais aussi à des critères de santé animale (ex : fièvre aphteuse) [[cf. Note d'orientation stratégique ALive sur les « subventions et le commerce des produits animaux »](#)].

Sans négliger l'exportation, la préservation de l'accès aux marchés rémunérateurs de l'Afrique Sub-saharienne pour les produits issus de l'élevage de la zone est un enjeu économique prioritaire. L'amélioration de la sécurité sanitaire va demander des efforts économiques qui ne seront supportables par les filières animales de la région, que si elles bénéficient des marchés les plus rémunérateurs.

Le développement de filières d'export capables de répondre aux exigences sanitaires des pays développés **ne doit pas se traduire par un marché à deux vitesses**, déconnectant le marché intérieur du marché extérieur.

• **Enjeux politiques**

Au cours des dernières années, **les décideurs politiques africains ont souvent privilégié l'accès à des denrées d'origine animale à bas coût** pour leurs populations plutôt que la structuration de filières locales capables de répondre aux besoins de la population et aux enjeux sanitaires de la région. Ceci s'est souvent traduit par des droits à l'importation de produits en provenance des marchés mondiaux inférieurs à ceux autorisés par les accords de l'OMC. De plus, dans ces pays où les recettes douanières représentent une part importante des budgets des Etats, ces décisions peuvent obérer la durabilité des politiques mises en place (ex : réflexion sur les impacts de la mise en place du TEC de l'UEMOA) (5).

L'enjeu de l'amélioration de la sécurité sanitaire des denrées animales repose aussi sur une **implication, après sensibilisation sur la base de données étayées, des décideurs politiques dans les politiques**

d'accompagnement des filières locales dans leurs efforts de maîtrise de la sécurité sanitaire des aliments.

Cette implication des décideurs politiques passe aussi par une **mobilisation des consommateurs, et de leurs associations**, sur les enjeux sanitaires des denrées d'origine animale. La pression sur le pouvoir politique ne doit pas s'exercer que sur les seules questions de prix, mais aussi (voire surtout) sur les questions sanitaires.

Les normes internationales sont souvent négociées dans un contexte et selon une culture de pays développés du Nord. Il n'est pas toujours certain que les préconisations se révèlent adaptées aux conditions économiques et climatiques des pays du Sud. Par exemple, des moyens recommandés dans ces normes tels que les lavages à grande eau en vue de la désinfection des abattoirs s'avèrent difficiles dans les contextes sub-sahariens (pénurie d'eau) et ne prennent pas en compte les conditions spécifiques d'utilisation des abattoirs (courte durée d'abattage, effet microbicide des températures élevées...). La prise en compte de mesures spécifiques alternatives aux recommandations internationales suppose la démonstration de leur efficacité équivalente sur le plan sanitaire.

Etant donné les échanges qui se multiplient à l'échelle de la planète qu'il s'agisse de la circulation des denrées ou de la circulation des personnes, les politiques de sécurité sanitaire des aliments ne peuvent se limiter à une approche nationale. **La sécurité sanitaire des aliments peut s'apparenter à un bien public international** qui nécessite que les dangers sanitaires principaux soient gérés en vertu de principes fondamentaux admis par l'ensemble de la communauté internationale. Cette notion de bien public international impose aussi une solidarité entre pays et un engagement de chaque pays pour faciliter la mise en œuvre des principales mesures pertinentes.

³ Par exemple, on estime aux USA que les toxi-infections alimentaires représentent entre 3 et 12 millions de cas par an avec près de 4000 morts, engendrant un coût de 6 à 30 milliards de dollars par an (4).



Normes Internationales et Sécurité Sanitaire des Produits Animaux

■ L'analyse de la situation observée au cours des dernières années

• Une demande en denrées animales en forte croissance avec des exigences plus marquées

La demande intérieure en denrées d'origine animale au sein de l'Afrique Sub-saharienne a progressé au cours de ces dernières années (+ 11,5% pour toutes les viandes de 2000 à 2005, d'après les données FAOSTAT) :

- sous l'effet de la croissance démographique ;
- sous l'effet d'une augmentation du pouvoir d'achat qui se traduit dans tous les pays du monde par une aspiration à une consommation plus élevée de protéines d'origine animale, jugées plus nobles.

Cette croissance est fortement limitée par les contraintes économiques que subit une large part de la population en état de pauvreté. Ceci explique une croissance modeste au regard des besoins de la population en Afrique. **Ces populations défavorisées exercent une pression très faible sur la qualité sanitaire des denrées animales** dans la mesure où la disponibilité à faible coût prime sur les considérations sanitaires. La faiblesse de leurs pouvoirs d'achat limite leurs exigences sanitaires.

Cependant, **les marchés à forte valeur ajoutée se développent** : tourisme, classes aisées et moyennes en milieu urbain. Le niveau des exigences sanitaires de ces marchés se situe au niveau des standards internationaux. C'est, en particulier, une condition indispensable pour assurer un développement du tourisme sur lequel compte beaucoup de pays africains, sans un recours massif à des produits importés.

De plus, **l'évolution du mode de vie urbain** conduit à un alignement des comportements alimentaires sur les comportements observés dans les autres cités, **générant de nouveaux risques sanitaires** :

- Développement de la restauration rapide hors foyer ;
- Réduction du temps de préparation des repas avec le développement du travail féminin....

Les consommateurs sont donc exposés à des risques sanitaires supérieurs, là où les pratiques culinaires traditionnelles avec des cuissons longues les prémunissaient de la moindre qualité microbiologique de certaines denrées alimentaires.

Certes, l'urbanisation s'accompagne aussi d'un développement de formes modernes de distribution avec une chaîne du froid mieux maîtrisée. Cependant, ces magasins restent souvent réservés aux classes les plus aisées, en

raison d'un prix supérieur des viandes et produits laitiers présentés.

Le **développement des échanges internationaux** permet la mise sur le marché de nouveaux produits qui répondent à ces nouveaux besoins (exprimés ou implicites) (ex : produits congelés issus d'une découpe élaborée). Cependant, ces produits importés exigent une aptitude des pays importateurs à évaluer les risques sanitaires de ces produits importés en fonction de leur provenance, et en fonction des conditions de distribution au sein de leur pays, notamment avec le respect de la chaîne du froid en premier lieu.

Au cours de ces dernières années, on assiste dans plusieurs pays à **l'émergence d'association de consommateurs** qui commencent à exercer une pression sur la qualité sanitaire des denrées d'origine animale. Malgré de faibles moyens, peu d'expérience, et parfois sous influence, elles constituent le début d'un processus de rééquilibrage de la pression des consommateurs vers des questions sanitaires (ex : pression sur la qualité sanitaire des cuisses de poulets au Sénégal...).

Au bilan, la **pression globale pour l'amélioration de la qualité sanitaire des denrées animales ou d'origine animale reste faible** en Afrique Sub-saharienne. Mais, face à l'émergence de segments de marchés plus exigeants, il y a un risque **d'instauration de deux marchés différenciés** où il n'est pas certain que les productions locales puissent capter le segment à plus forte valeur ajoutée.

• Un marché mondial qui offre des opportunités pour l'Afrique

Même si la part des productions animales produites dans le monde faisant l'objet d'un commerce mondial reste faible⁴, **des opportunités existent** pour les productions de l'Afrique sub-saharienne :

- Des zones structurellement déficitaires voient leurs besoins en produits d'origine animale s'accroître (Moyen-Orient, Asie) ;
- Des opportunités existent auprès des pays développés qu'il s'agisse :
 - d'opportunités dans le cadre d'accord facilitant les exportations africaines. Par exemple, l'UE avait accordé des contingents de droit d'importation à taux réduit de 52 100 tonnes de viande bovine pour les pays ACP (Afrique Caraïbes Pacifique) qui n'ont été utilisés qu'à hauteur de 31% en 2005-2006. Cet exemple est significatif même si ce dispositif sera caduc avec les APE (Accord de Partenariat Economique).
 - de marchés de niche à destination soit d'une population migrante attachée à ses traditions culinaires, soit à des consommateurs à la recherche d'exotisme (« Ethnic Food »).

⁴ Environ de 3 à 15% de la production mondiale fait l'objet d'échanges sur le marché mondial, selon les productions animales.



Normes Internationales et Sécurité Sanitaire des Produits Animaux

Ces opportunités supposent une aptitude des pays de l'Afrique Sub-saharienne à respecter les exigences sanitaires imposées par les pays importateurs.

Les accords internationaux (accords SPS) ont développé un cadre facilitant les échanges internationaux en reconnaissant les normes internationales comme référentiels communs. Malgré ces référentiels, les exigences sanitaires des importateurs sont souvent complexifiées par :

- les interprétations spécifiques des Etats de chacune des régions importatrices. Par exemple, les Etats-Unis ont une plus grande sensibilité au contrôle de pathogènes qui ont frappé leur territoire (E. Coli H7O157). L'Union européenne est plus sensible aux questions de traçabilité tout au long de la filière alimentaire.
- les référentiels privés que peuvent imposer les entreprises de distribution dans les pays importateurs (Ex : Eurepgap, BRC, IFS...)⁵

Cette dérive des exigences des importateurs qui peuvent aller au-delà des normes internationales **est souvent le fruit de la pression des consommateurs**, sensibilisés par les crises sanitaires survenues dans leur zone géographique. Les importateurs privés et les Etats sont d'abord le relais des angoisses des consommateurs des pays développés. Ceci explique des différences d'approche de la sécurité sanitaire des aliments d'un continent à l'autre.

En conclusion, les opportunités pour les productions animales de l'Afrique Sub-saharienne existent sur les marchés internationaux. Cependant, ces opportunités sont limitées par l'aptitude à répondre aux spécificités des exigences sanitaires de chaque zone importatrice. A long terme, le renchérissement des coûts du carburant risque de limiter l'intérêt de certains transports (ex : avion). **La priorité demeure donc la couverture des demandes nationales et régionales.**

• Une amélioration insuffisante de la qualité des denrées animales

Pour les principales filières animales en Afrique Sub-saharienne (viande bovine, viande ovine), les principaux facteurs de blocage de l'amélioration de la qualité sanitaire des produits s'expliquent par une maîtrise insuffisante de la cohérence des trois flux principaux qui parcourent toute filière alimentaire (cf. encadré 1 page 8) :

- En raison de la pression à la baisse exercée sur les prix par les consommateurs à faible revenu ou par la concurrence des importations, les marges sont relativement faibles à

l'intérieur de la filière. Ces marges ne permettent pas toujours de dégager les ressources nécessaires aux investissements dont ceux nécessaires à la maîtrise de la qualité sanitaire des produits d'origine animale.

- De plus, la multitude des opérateurs rend difficile la remontée des exigences sanitaires et les politiques de sécurité sanitaire à l'intérieur d'une filière ; on assiste ainsi à :
 - un élevage souvent atomisé au niveau de la production ;
 - de nombreux négociants intermédiaires qui assurent le risque économique de l'écoulement des produits et ne transfèrent pas les attentes sanitaires ;
 - des transformateurs avec un bon nombre d'opérateurs issus du secteur informel qui méconnaissent les règles d'hygiène.

Dans ce contexte, l'absence ou la faiblesse d'organisations représentatives professionnelles ou interprofessionnelles dans ces filières ne permet pas d'avoir les relais nécessaires pour travailler en commun sur des questions d'intérêt général, comme la sécurité sanitaire des denrées produites (Ex : rédaction de guides de bonnes pratiques).

A cela, s'ajoute **les faiblesses de bon nombre des outils structurants de ces filières, tels que les abattoirs ou les marchés** : équipements défectueux, pratiques d'hygiène insuffisantes et rigueur insuffisante des contrôles sanitaires opérés sur les animaux, les carcasses ou les viandes.

Cependant, certaines filières plus courtes avec moins d'opérateurs mieux organisés ont développé des politiques d'amélioration de la qualité sanitaire de leurs produits. On peut citer les filières avicoles périurbaines (ex : Sénégal) (6) ou quelques filières laitières (Kenya...).

Certains pays d'Afrique Australe arrivent à répondre aux exigences sanitaires des pays développés en maintenant des flux d'exportation, qui, même si les volumes restent peu importants, leur donnent du crédit pour des marchés vers d'autres pays tiers. D'autres filières exportatrices, comme la filière pêche, ont su s'adapter à ces exigences, parfois à grands prix pour un résultat fragile et qui suppose des contrôles continus. Mais cet acquis a peu profité aux autres filières animales.

Les investissements dans l'industrie de transformation des produits d'origine animale sont souvent **insuffisants** et se sont surtout **concentrés sur la transformation de matières premières peu chères importées** : fabrication de produits laitiers à base de poudre de lait, charcuterie à base de viandes importées... Ces transformateurs ne sont pas suffisamment impliqués dans l'amélioration de l'approvisionnement local.

⁵ La multiplication des référentiels privés n'est pas sans poser de problème aux importateurs. Les grandes multinationales de distribution viennent de décider lors d'une réunion à Hong Kong en juin 2007 de mettre en place un système d'équivalence entre les référentiels.



Normes Internationales et Sécurité Sanitaire des Produits Animaux

- **Un environnement des filières qui ne facilite pas les politiques de maîtrise de la sécurité sanitaire des denrées animales**

1 - Un corpus normatif international sous-utilisé

Pour faciliter le développement des échanges internationaux et réduire les obstacles au commerce, le corpus normatif international s'est développé (accord SPS) sous l'impulsion des organismes internationaux (OIE, Codex Alimentarius avec la FAO et l'OMS, ISO), qu'il s'agisse :

- De normes définissant les caractéristiques qualitatives des produits (Ex : définition du beurre) et leurs caractéristiques sanitaires (limite maximale des résidus...);
- De guides et outils pour appréhender la sécurité sanitaire des aliments (ex : définition de l'HACCP par le Codex Alimentarius)...;
- Des règles sur les conduites à tenir face à telle pathologie ou tel risque sanitaire aussi bien pour un pays concerné devant éradiquer ou contenir cette pathologie ou ce risque que pour un pays indemne devant se prémunir.

Ce corpus représente une mutualisation de l'effort d'analyse des risques et de création d'un consensus au niveau international. Malheureusement, l'essentiel de ces normes est souvent peu repris et peu appliqué par les pays de l'Afrique sub-saharienne. Pour certains, elles sont jugées inapplicables car peu adaptées aux réalités des filières animales de l'Afrique Sub-saharienne. Pour d'autres, elles sont le passage obligé de l'accès des produits africains aux marchés internationaux.

Dans le même temps, les dernières évolutions des politiques de sécurité sanitaire des aliments (ex : paquet hygiène développé au sein de l'UE) ont évolué vers une approche permettant d'adapter la gestion des risques sanitaires à la réalité et la perception du risque. **Ces nouvelles politiques reposent sur :**

- **L'évaluation des risques sanitaires** basée sur une expertise scientifique et indépendante de la gestion des risques ;
- Une **politique de gestion** du risque basée sur la responsabilisation des opérateurs de toute la filière devant mettre sur le marché des produits sains et sur des services d'inspection priorisant leur action de contrôle en fonction de l'évaluation des risques ;
- Une **communication sur les risques** permettant, par plus de transparence, d'informer, d'une part les professionnels devant mettre en œuvre les mesures de prévention des risques, et d'autre part, les consommateurs devant être vigilants au cours de leurs achats.

2 - Le faible engagement des pouvoirs publics sur la sécurité sanitaire des denrées

Le cadre réglementaire de beaucoup de pays de l'Afrique sub-saharienne n'a pas été suffisamment rénové depuis de nombreuses années. Obsolète, il s'est déconnecté des recommandations internationales et **ne donnent pas les outils réglementaires nécessaires aux autorités des pays concernés pour mettre en œuvre des politiques de gestion du risque** efficace (système d'inspection, saisie, sanctions...).

Cependant, la rénovation du cadre réglementaire ne peut se faire individuellement à l'échelle de chaque pays si l'on veut qu'il facilite le commerce régional des denrées animales et d'origine animale. C'est l'approche retenue avec succès par l'UEMOA pour développer en commun une réglementation sur la pharmacie vétérinaire.

Parallèlement, **les moyens des services de contrôle ont été limités sous l'effet des politiques d'ajustement économique et des choix des Etats :**

- Les effectifs ont été réduits tant dans les services déconcentrés qu'au niveau des services centraux diminuant les moyens d'intervention sur le terrain et les moyens de coordination ;
- La mise à niveau des systèmes d'inspection est insuffisante et les outils de gestion de l'inspection (système d'information) sont peu développés ;
- Les efforts de mise à niveau ont surtout été concentrés sur les filières d'exportation.
- De plus, les moyens d'inspection se trouvent souvent répartis entre différents Ministères (Agriculture ou élevage, Santé, Commerce...) sans que ceux-ci ne se coordonnent ou n'échangent des informations empêchant une analyse globale des risques sanitaires tout au long d'une filière.

Les politiques de libéralisation et de recentrage de l'Etat sur ses missions régaliennes se sont faites sans que tous les moyens de contrôle de la bonne organisation du marché soient prévus :

- La **libéralisation du marché des médicaments vétérinaires** a permis une meilleure diffusion de ces produits, mais sans que les autorités ne disposent de plans de contrôle pour en suivre le bon usage. Ceci se traduit donc par des taux de résidus, anormalement élevés à certains maillons de la filière.
- La **privatisation de la prestation de service en santé animale vétérinaire** a permis de développer un corps de vétérinaires au service des productions animales. Si cela a eu un effet bénéfique auprès des filières structurées, comme la filière avicole, le service apporté aux éleveurs dans les zones extensives s'en est trouvé affecté [\[cf. Note](#)



Normes Internationales et Sécurité Sanitaire des Produits Animaux

[d'orientation stratégique ALive sur les « prestations de santé animale et santé publique vétérinaire »\]](#)

Les **outils d'appui aux politiques de sécurité sanitaire des denrées animales ont des moyens limités** :

- La notion de réseau de laboratoires d'analyses pour assurer les contrôles et les autocontrôles est faible à l'échelle régionale. Pourtant, le développement de moyens analytiques sur des résidus (médicaments, micropolluants organiques...) supposera une mutualisation des investissements requis⁶.
- Les établissements d'enseignement et de recherche et les centres techniques ne sont pas suffisamment impliqués dans l'appui aux entreprises pour relayer les politiques sanitaires définies.

Diagnostic global conséquences et analyse de la situation actuelle

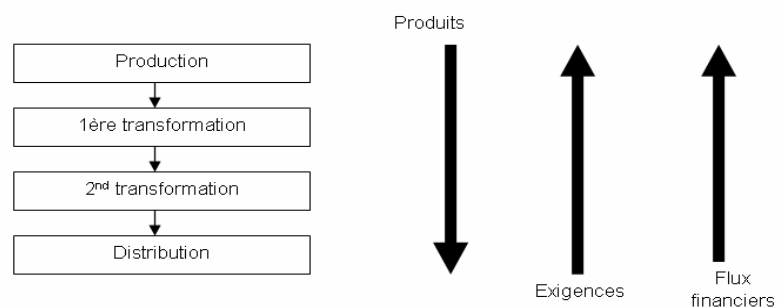
A l'exception de quelques filières, ce constat sévère souligne les dangers de la situation actuelle pour les filières animales de l'Afrique Sub-saharienne :

- Les opérateurs ne sont pas suffisamment incités ou contraints à l'amélioration de la qualité sanitaire, qu'il s'agisse d'une trop faible pression des consommateurs ou des services de contrôle ou qu'il s'agisse de concurrence avec des produits à bas coûts ;
 - Les investissements dans la filière (transformation, innovation...) sont insuffisants pour améliorer la situation, car les marges sont très faibles et beaucoup d'entreprises sont petites ;
 - Les capacités de croissance de ces filières sont donc limitées pour atteindre des marchés plus importants ;
- Il y a donc un risque que les productions animales de l'Afrique Sub-saharienne se déconnectent des marchés rémunérateurs de cette zone.

Trois types de flux parcourent une filière alimentaire de la production à la distribution :

- un flux de produits de l'amont vers l'aval : de l'alimentation du bétail au steak ;
- un flux d'exigences de l'aval vers l'amont : les consommateurs transfèrent leurs exigences aux distributeurs, les distributeurs transfèrent leurs exigences à leurs fournisseurs en prenant en compte les attentes des consommateurs et leurs propres contraintes de distribution ; les exigences réglementaires constituent une exigence supplémentaire qui vient s'ajouter aux exigences implicites des consommateurs.
- un flux financier qui doit rémunérer chaque intermédiaire et les surcoûts engendrés par les exigences transférées en amont.

Il est important de comprendre la structure de ces trois flux pour envisager une amélioration de la filière. En effet, si au niveau d'un maillon de la filière, les exigences engendrent des surcoûts qui ne peuvent être rémunérés par le flux financier, il y aura rupture d'équilibre et la filière ne pourra prendre en compte ces exigences.



L'augmentation des exigences sanitaires va peser sur les autres flux : non seulement sur les flux financiers par les surcoûts engendrés, mais aussi sur le flux des produits par les contraintes d'organisation des flux que cela peut faire peser sur les filières.

Fig 1 - Flux au sein d'une filière alimentaire

⁶ On peut citer la mise en place d'un Laboratoire de Contrôle des Médicaments Vétérinaires (LACOMEV) à l'EISMV de Dakar pour la zone Ouest Africaine, et devenu laboratoire de référence de l'OIE en 2004



Normes Internationales et Sécurité Sanitaire des Produits Animaux

Recommandations d'orientation

Quels doivent être les objectifs à atteindre en matière de sécurité sanitaire des denrées d'origine animale ?

1 - Normes internationales vs normes régionales

Pour certains, les objectifs des normes internationales semblent inadaptés au contexte des filières animales de l'Afrique Sub-saharienne. La création de normes régionales est donc envisagée, comme outil d'harmonisation des marchés régionaux et comme stratégie de pression auprès des institutions internationales pour faire reconnaître les spécificités de l'Afrique Sub-saharienne. Une telle stratégie risque de ne pas avoir les effets escomptés :

- Elle va affaiblir le consensus autour des normes internationales renforçant ainsi les initiatives privées, notamment des grands acteurs de la distribution, qui imposent leurs propres référentiels, qui vont souvent au-delà des exigences des normes internationales (Eurepgap, BRC, IFS...).
- Elle va créer une segmentation des exigences qui rendra encore plus difficile l'accès aux marchés internationaux pour les produits africains.

En revanche, les normes internationales doivent être repositionnées comme outil consensuel au service de l'ensemble des acteurs concernés (Etat, opérateurs économiques, consommateurs).

- C'est d'abord une mutualisation de l'expertise qui permet de dégager une évaluation du risque sanitaire commune et des principes communs de gestion de ces risques.
- C'est donc un outil qui doit servir aux décideurs de l'Afrique Sub-saharienne dans la définition des politiques harmonisées de sécurité sanitaire mises en œuvre dans la zone, moyens de lutte contre les dérives des importateurs privés.
- En revanche, l'analyse des situations propres à chaque filière et à chaque région ne permet pas de retenir toujours ces normes comme objectif à atteindre à court terme. Des objectifs et des stratégies intermédiaires doivent donc être développés, par une approche plus opérationnelle et évolutive, adaptée à l'échelle de chaque région (cf. 4.2.3 ; 4.3.3)
- Une meilleure valorisation des normes internationales en Afrique Sub-saharienne suppose aussi une plus forte implication des experts et représentants africains dans l'élaboration de ces textes et accords, pour une meilleure prise en compte des réalités des filières animales en Afrique, et pour une meilleure valorisation des normes après leur publication.

Recommandation n°1 : Renforcer l'implication des représentants africains dans les instances de préparation des normes internationales ou des accords internationaux Ceci suppose :

- une plus grande implication des experts (chercheurs, scientifiques, experts...) et des professionnels des filières concernées dans les comités de normalisation ;
- le renforcement des capacités à évaluer les normes et à faire des propositions conformes aux réalités des filières animales de l'Afrique sub-saharienne. (cf. recommandation n°3).

Recommandation n°2 : Renforcer les organismes de normalisation africains, et les institutions associées (Etats...) dans :

- l'animation de comités locaux dans le processus de préparation d'une nouvelle norme afin de recueillir l'avis de tous les acteurs du pays (autorités, opérateurs du secteur économique, experts scientifiques...);
- la coordination régionale entre organismes de normalisation de la Région pour porter des positions communes dans les instances normatives régionales ;
- une plus forte implication dans la diffusion des normes et l'appui aux entreprises pour la mise en œuvre de ces normes.

2 - Des objectifs à adapter en fonction d'une évaluation des risques et de priorités économiques

La question des normes internationales soulève le problème du choix des objectifs sanitaires à atteindre pour chaque filière et chaque zone géographique. Dans le respect des principes des normes internationales, il faut donc dégager les objectifs spécifiques en fonction de la réalité sanitaire, d'une évaluation et d'une hiérarchisation des risques sanitaires et de priorités économiques. Par exemple, les objectifs de réduction des taux de salmonelles observées dans la filière avicole doivent être adaptés en tenant compte de l'impact reconnu en matière de santé publique et de la prévalence des salmonelles dans la filière avicole qui renforce l'exposition au risque. Cependant, cette évaluation des risques a un coût qu'il convient de mutualiser.

La dimension économique dans la fixation des objectifs sanitaires doit être prise en compte :

- Impact économique des conséquences sanitaires de l'exposition des populations au risque ;
- Impact économique en termes de pertes pour les filières concernées (pertes de production, accès aux marchés d'exportation) ;
- Impact économique sur les acteurs économiques des mesures qui vont devoir être prises : impact sur les coûts de production, sur leurs modes d'organisation, sur leurs approvisionnements...



Normes Internationales et Sécurité Sanitaire des Produits Animaux

La définition des politiques de sécurité sanitaire des denrées animales et d'origine animale doit donc être basée sur le principe d'évaluation des risques. Cette évaluation doit se faire à une échelle géographique pertinente, souvent la Région qui représente un ensemble de risque communs et reposer sur une expertise scientifique et technique objective. L'échelle régionale peut faciliter l'organisation d'une expertise plus indépendante en réunissant des experts qui seront moins liés à tel ou tel intérêt économique et en organisant une structure indépendante des décideurs politiques.

Recommandation n°3 : L'évaluation des risques nécessitant des moyens importants (expertise, recherche, collecte des données), il est recommandé d'organiser ces moyens à l'échelle Régionale pour :

- Faire travailler toutes les ressources disponibles en réseau (chercheurs, experts...);
- Aboutir à une évaluation indépendante ;
- Organiser les travaux de recherche ou d'investigation à l'échelle régionale dans un souci d'optimisation de ces moyens.

C'est l'évaluation des risques qui va permettre de déterminer les étapes prioritaires dans la perspective de la convergence vers les objectifs des normes internationales.

En complément de l'évaluation des risques sanitaires, l'étude des coûts de non qualité sanitaire devrait être aussi un des outils essentiels de fixation des objectifs sanitaire à atteindre.

• **Quelle stratégie pour faire progresser rapidement les filières animales ?**

1 - Une action de la fourche à la fourchette ?

Les récentes crises sanitaires en Europe ont souligné l'importance d'une approche globale de la sécurité sanitaire tout au long de la filière (Ex : la crise liée à une contamination d'aliments du bétail par des dioxines). Cette approche a généré de nouvelles exigences pour les filières alimentaires, notamment la traçabilité des denrées et des flux d'animaux tout au long de la filière, les capacités de retrait et de rappel des denrées en cas de produits défectueux mis sur le marché.

A cette approche d'une gestion des risques sur l'ensemble de la filière, certains préfèrent concentrer l'effort de maîtrise des risques sanitaires sur les opérateurs d'aval de la filière. L'approche s'avère pertinente pour certains risques sanitaires. Par exemple, une étape de stérilisation en fin de processus pour des conserves permet de maîtriser les risques microbiologiques. Pourtant, une telle démarche atteint rapidement ses limites :

- Sur le plan microbiologique, l'efficacité de la stérilisation dépend du niveau de contamination initiale des produits

stérilisés. De plus, la stérilisation va s'avérer inopérante pour des toxines thermostables produites avant la stérilisation.

- Elle ne permet pas d'appréhender les autres risques sanitaires, comme le risque de contamination par des résidus de médicaments vétérinaires ou des contaminations par des polluants environnementaux (métaux lourds...). Les contrôles en phase terminale du processus par dosage de ces résidus vont vite s'avérer trop coûteux et pas suffisamment efficace.

La complexité de mise en application des principes de traçabilité va dépendre de l'organisation des filières. Il faudra aller vite pour des filières qui ont une vocation exportatrice, et pour les filières qui peuvent permettre la valorisation des animaux provenant de zones dont l'état sanitaire répond aux exigences des pays acheteurs. Le développement de la traçabilité doit donc permettre de développer le principe du zonage en fonction des situations épidémiologiques. Pour les autres filières, les systèmes de traçabilité doivent pouvoir aussi se développer en véhiculant les informations les plus importantes sur les élevages d'origine des animaux, afin d'exploiter les informations issues des contrôles à l'abattage.

Recommandation n°4 : Etant donné la situation des filières animales, les efforts de développement des systèmes de traçabilité doivent être initiés et soutenus en fixant les priorités suivantes :

- La valorisation des productions animales répondant aux exigences de marché d'export, notamment en autorisant un zonage selon l'état sanitaire ;
- La valorisation des informations sanitaires récoltées à l'abattage pour mieux maîtriser les risques sanitaires en amont (élevage d'origine des animaux).
- Les systèmes conçus devront pouvoir échanger leurs informations à l'échelle régionale.

2 - Tirer le marché intérieur avec les réussites à l'export et par l'investissement privé

Plusieurs filières ont réussi à relever le défi des exigences sanitaires des grands pays importateurs (filières pêche, exportation de viande en Afrique Australe). Leurs opérateurs et les services de contrôle se sont adaptés à ce haut niveau d'exigences. Elles doivent donc servir de modèles pour les autres filières.

Le faible impact sur les filières nationales s'explique d'abord par la moindre valorisation des denrées animales sur le marché national et la faible pression des consommateurs.

Comparativement à d'autres continents, l'Afrique bénéficie d'investissements moindres d'entreprises de transformation alimentaire d'envergure internationale. Pourtant, outre l'apport de capitaux, elles peuvent aussi apporter des savoir-faire en matière de processus et de management de la sécurité sanitaire et faire bénéficier les opérateurs d'amont de leur expérience dans la structuration des filières, si leur développement est basé sur un approvisionnement local. La



Normes Internationales et Sécurité Sanitaire des Produits Animaux

capacité d'attraction de tels investisseurs est un bon indicateur du potentiel des filières.

Recommandation n°5 : Les filières d'exportation doivent tirer le niveau de sécurité sanitaire des autres filières, en utilisant plusieurs leviers :

- Les équipements structurants construits pour ces filières d'exportation doivent être dimensionnés et rendus accessibles aux opérateurs œuvrant sur le marché national (ex : abattoir, marchés de gros) ;
- Les denrées animales issues des filières d'exportation et remises sur le marché africain en raison de l'absence de débouchés ou de déclassement qualitatif (ex : conformation des produits) doivent pouvoir être identifiées par un label spécifique auprès du consommateur pour mettre en avant la qualité ;
- L'expérience acquise par les professionnels et les services de contrôle doit être valorisée auprès des autres filières : transfert de savoir-faire, échanges d'expérience...

Recommandation n°6 : Des politiques facilitant l'installation et l'investissement d'entreprises internationales de transformation de denrées animales, en particulier celles s'appuyant sur un approvisionnement local, doivent être développées. Cela passe par des mesures de sécurisation des politiques d'investissement (ex : accès au foncier, fiscalité adaptée...).

3 - Donner les moyens aux professionnels de mieux sécuriser leurs produits : GBPH ou HACCP

L'amélioration de la sécurité sanitaire des produits va passer par une plus grande responsabilisation des professionnels sur l'état sanitaire des animaux ou denrées animales qu'ils mettent sur le marché. Mais, beaucoup d'entreprises de ce secteur auront du mal à assumer cette responsabilité sans un appui adapté.

La méthode HACCP (Hazards Analysis and Critical Control Points) est l'outil clé de définition d'un plan de maîtrise de la sécurité sanitaire des aliments. Il est aussi adapté aux filières animales africaines, d'autant plus qu'il est basé sur une hiérarchisation des dangers à prendre en compte et des mesures à mettre en place pour déterminer le plan le plus efficient possible. Mais, il n'est pas raisonnable de penser que chaque entreprise, voire micro-entreprise développera son propre système HACCP. Les Guides de Bonnes Pratiques d'Hygiène (GBPH)⁷, conçus selon la méthode HACCP, sont donc des outils indispensables en rendant accessibles à tous les opérateurs les mesures pertinentes de maîtrise de la qualité sanitaire des denrées animales ou d'origine animale⁸. C'est le seul moyen de mutualiser l'effort

de conception d'un système de maîtrise de la sécurité sanitaire pour des entreprises de taille petite à moyenne.

La conception de ces guides n'a de chance de réussir que si elle repose sur une forte implication des professionnels concernés au travers de leurs associations représentatives, et que si elle est complétée par une analyse économique des bonnes pratiques recommandées au regard de leur efficacité en matière de maîtrise de la qualité sanitaire des produits. Pour cela, ils vont devoir disposer de ressources d'appui technique et d'expertises.

Pour certaines filières, l'amélioration du niveau de prévention du risque sanitaire va demander une réflexion sur les moyens de mutualiser les conséquences économiques des décisions de gestion du risque imposées par les autorités de contrôle, telles que :

- saisies en abattoirs,
- abattages ou vaccinations en élevage en cas d'épizootie.

Recommandation n°7 : La création de GBPH par les organisations professionnelles est le facteur clé des politiques de sécurité sanitaire des aliments. Les organisations professionnelles à toutes les étapes de la filière doivent être directement impliquées à leur création. Elle doit être encouragée dans le cadre des programmes de développement régionaux.

- Ceci suppose que les organisations représentatives des professionnels se structurent pour être en capacité d'être un acteur majeur de la conception de ces guides. La coordination interprofessionnelle à l'échelle d'une filière devra aussi être favorisée pour faciliter l'appréhension globale des problèmes de sécurité sanitaires des denrées.
- Les centres techniques et scientifiques de la Région doivent pouvoir leur fournir un appui méthodologique et une expertise pour les aider dans la conception de ces guides.
- Les Etats devront inciter leurs organisations professionnelles des filières animales à s'engager dans la conception et la mise en application des GBPH. Ils devront les approuver et les reconnaître pour faciliter leur diffusion auprès de tous les professionnels concernés. Les systèmes d'inspection officiels et les nouveaux textes réglementaires devront tenir compte de ces GBPH.
- Enfin, les ensembles régionaux assureront une coordination de ces expériences pour faciliter les échanges entre les démarches des différents pays. Ces GBPH pourront être des outils servant à enrichir la contribution des pays Africains aux travaux internationaux de normalisation (cf. recommandation n°1).

Recommandation n°8 : Les opportunités de structuration d'une offre de services d'appui et d'expertise auprès des

⁷ Ou Guide de Bonnes Pratiques en Elevage pour les élevages.

⁸ Il est important de rappeler que des outils existent au niveau du Codex pour faciliter la conception de ces guides, qu'il s'agisse de recommandations

générales ou de modèles de guides spécifiques pour une filière (www.codex.org).



Normes Internationales et Sécurité Sanitaire des Produits Animaux

acteurs de l'élevage et des filières animales devront être incitées dans les projets :

- Implication des centres techniques et centres de recherche auprès des filières animales,
- Structuration d'une offre de service auprès du monde de l'élevage en s'appuyant sur les entreprises vétérinaires issues de la privatisation des services en santé animale qui peuvent intégrer de nouveaux services à l'élevage et aux entreprises des filières animales (cf. note « Fourniture de prestation de service en Santé Animale »).

4 - S'appuyer aussi sur les associations de consommateurs

6- Les associations de consommateurs doivent aussi jouer un rôle positif dans l'amélioration de la sécurité sanitaire des denrées animales :

- Elles peuvent exercer une pression sur les professionnels pour les inciter à améliorer leurs pratiques : information du public sur les pratiques inacceptables...
- Elles peuvent aussi exercer une pression sur les pouvoirs publics, afin que les services de contrôle exercent une pression d'inspection suffisante auprès des professionnels.

7- Les associations de consommateurs peuvent aussi être des relais indépendants d'information auprès du public qui peuvent servir aux pouvoirs publics en cas de crise :

- Information sur les comportements d'achat et de consommation que doivent avoir les consommateurs : identification des produits sains, mode conservation des produits... ;
- Information en temps de crise sanitaire sur les mesures prises ou sur les actions à conduire ;
- Information sur la réalité des risques sanitaire en reprenant les études ou travaux réalisés....

8- Afin de renforcer le savoir-faire des associations de consommateurs, les coopérations Nord-Sud, et Sud-Sud, avec des associations de consommateurs ayant acquis une expérience importante peut être intéressante.

Recommandation n°9 : Des politiques de soutien auprès des associations de consommateurs doivent être développées pour les aider à jouer leur rôle d'information et de lobbying en matière de sécurité sanitaire des denrées alimentaires. Les formes d'appui, notamment financiers, devront veiller à ne pas obérer leur indépendance, tant vis-à-vis des pouvoirs publics que vis-à-vis d'intérêts particuliers ou partisans.

- **Le rôle clé des Etats pour accompagner ce processus**

1 - Un cadre réglementaire rénové

9- Les engagements politiques et les moyens des services d'inspection passent par une rénovation du cadre réglementaire pour clarifier les principes d'une politique de sécurité sanitaire des denrées animales ou d'origine animale et pour donner un cadre permettant aux services de contrôle d'assumer leurs rôles.

10- La rédaction ou l'amendement d'une loi alimentaire doit se faire dans le respect des principes reconnus internationalement : séparation de l'évaluation du risque et de la gestion du risque, responsabilisation des opérateurs du secteur sur la sécurité sanitaire des produits qu'ils mettent sur le marché, rôles des services de contrôle pour veiller à ce que les opérateurs mettent des produits sains sur le marché. Ces principes devront s'étendre à toutes les filières, qu'elles s'adressent au marché intérieur ou au marché international.⁹

11- Cependant, au-delà de ces principes, la forme doit faciliter la rédaction de textes d'application évolutifs reconnaissant les principales mesures recommandées dans les GBPH rédigés avec les professionnels et reconnus par les autorités. Il s'agit de fournir un arsenal réglementaire permettant aux services de contrôle d'assurer une pression d'inspection reconnaissant le travail des professionnels appliquant les GBPH et exerçant une répression efficace contre ceux dont les pratiques mettent, d'une part, en péril la santé des consommateurs, et créent, d'autre part, une distorsion de concurrence vis-à-vis des professionnels respectant les principes des GBPH.

Recommandation n°10 : La modernisation du corpus réglementaire des Etats de l'Afrique Sub-saharienne doit être encouragée pour, d'une part, définir les principes d'une politique moderne de sécurité sanitaire des aliments, et pour, d'autre part, imposer et faire respecter aux professionnels des filières animales des exigences basées sur les principes des GBPH au travers de textes facilement évolutifs, au gré de l'amélioration de la connaissance des risques et des progrès réalisés par les filières. Ce travail doit être l'occasion de réaffirmer, au niveau de chaque Etat, l'engagement des responsables politiques pour une politique alimentaire visant à assurer la santé publique pour tous, tout en favorisant le développement des filières animales performantes.

2 - Des services de contrôle reconnus , coordonnés et efficaces

12- La mise en œuvre d'une nouvelle réglementation doit s'accompagner d'une modernisation des services de contrôle et de leurs moyens (système d'information) afin d'avoir une

⁹ A titre d'exemple, le règlement 07/2007/CM/UEMOA relatif à la sécurité sanitaire des végétaux, des animaux et des aliments dans l'UEMOA est une première étape d'harmonisation du cadre réglementaire régional.



Normes Internationales et Sécurité Sanitaire des Produits Animaux

véritable politique de gestion des risques sanitaires. L'objectif est de rétablir la confiance des :

- Pays tiers dans les certificats d'exportation ;
- Consommateurs sur l'action des services de contrôle pour veiller à la salubrité des produits mis sur le marché et préserver leur santé ;
- Professionnels pour les assurer d'une concurrence saine et loyale entre entreprises respectant les exigences sanitaires.

13- Il s'agit de :

- coordonner les différents services ministériels intervenant souvent sur les filières alimentaires avec des méthodes d'inspection harmonisées ;
- centraliser les informations relatives aux inspections pour optimiser leur planification ;
- plus globalement, de mettre en place les principes de management des services d'inspection qu'il s'agisse des principes généraux pour tout service d'inspection (ISO 17020) ou des principes adaptés aux services vétérinaires (référentiels sur les services vétérinaires de l'OIE). Pour cela, les outils de méthodologie pour l'analyse et la mise à niveau des services de contrôle doivent être valorisés : outils d'évaluation des services vétérinaires nationaux élaborés par l'OIE (outil PVS), directives pour le renforcement des systèmes nationaux de contrôle alimentaire (FAO/OMS).

14- Les efforts prioritaires doivent porter sur les étapes clés où l'inspection permet d'avoir une collecte d'information sur la situation, une filière en matière de risques sanitaires (Ex : inspection et contrôle en abattoirs) ou sur les certifications sanitaires qui permettent de donner confiance aux échanges.

Recommandation n°11 : Les pays doivent être incités à utiliser les outils existants pour évaluer leurs systèmes de contrôle alimentaires et pour mettre à niveau leur méthode d'inspection. Cette mise à niveau doit se faire en coordination avec l'effort réalisé par les professionnels (création des GBPH....).

Pour réussir la mise à niveau des services d'inspection et améliorer leur efficacité, il sera nécessaire :

- de développer une coordination et un échange des informations entre les différents services impliqués dans l'inspection pour dégager une politique de gestion du risque globale à l'échelle de la filière ;
- de mettre en place des dispositifs permettant d'assurer l'indépendance, l'impartialité et la compétence des services d'inspection ;
- de développer des programmes de formation (initiale et/ou continue) des agents pour améliorer leur compétence et leur maîtrise des nouvelles méthodes d'inspection.

3 - Un rôle de facilitateur de la modernisation des filières

15- L'amélioration du niveau de sécurité sanitaire des filières animales, en particulier la filière viande, passe aussi par la construction et la rénovation d'outils structurants : abattoirs, marchés de gros.... Même si les acteurs des filières doivent être les premiers responsables de ces outils, les pouvoirs publics peuvent jouer un rôle de facilitateur sur :

- la définition d'un schéma directeur d'implantation de ces outils et les études de faisabilité économique ;
- l'appui aux investissements dans le cadre d'un partenariat public-privé.

16- Les pouvoirs publics peuvent jouer aussi un rôle de facilitateur auprès des professionnels, en les appuyant dans leurs démarches collectives de définition des GBPH et dans la mise au point des outils de mutualisation des conséquences économiques des décisions relatives à la gestion des risques.

Recommandation n°12 : Les appuis aux investissements structurants doivent se faire dans le cadre des schémas directeurs de filière conçus avec les acteurs des filières. L'implication des professionnels concernés dans la gestion de ces outils doit être développée (en accord avec les conclusions de la réflexion proposée dans la recommandation 4 sur les subventions et le commerce).

Recommandation n°13 : Les pouvoirs publics doivent veiller à ce qu'une offre de formation dans le domaine de l'hygiène et la sécurité sanitaire des aliments se développe tant pour les cadres (Ecoles vétérinaires, Ecoles d'Ingénieurs agricoles ou alimentaires), que pour les professionnels via la formation initiale et/ou professionnelle.

Au-delà de la formation, les pouvoirs publics doivent engager des politiques d'information, communication et sensibilisation, aussi bien des acteurs des filières que des consommateurs, afin que l'ensemble des sociétés perçoivent mieux les enjeux de la sécurité sanitaire des aliments.

• L'enjeu de la coordination régionale et l'appui des organisations internationales

17- Etant donné l'importance des actions à développer au sein de chaque Etat et afin de promouvoir le développement de politiques harmonisées facilitant les échanges régionaux, les communautés régionales (UEMOA, SADC, CEMAC...) ont un rôle clé à jouer afin de faciliter la mutualisation des efforts :

- Conduite d'étude préalable sur la structuration des filières animales à l'échelle régionale ;
- Conception d'un nouveau cadre réglementaire harmonisé à l'échelle régionale (ex : législation relative aux médicaments



Normes Internationales et Sécurité Sanitaire des Produits Animaux

vétérinaires, loi cadre sur l'alimentation, exigences requises par type d'établissement...);

- Echange d'expériences et conception d'outils communs pour développer de nouvelles méthodes d'inspection ;
- Echanges entre les différentes expériences des professionnels (GBPH) ;
- Mise en place d'un réseau d'évaluation des risques sanitaires.

Cette politique de mutualisation des efforts doit être conduite dans le respect d'un équilibre entre l'efficacité d'une décision supranationale et l'indispensable subsidiarité pour adapter les règles générales au contexte national de chaque pays.

18- Ce rôle doit aussi porter sur la coordination des décisions relatives aux outils de dimension régionale :

- La construction ou la mise à niveau d'outils structurants tels que des abattoirs d'envergure régionale ;
- La mise en réseau des laboratoires d'analyses intervenant dans le contrôle sanitaire pour assurer une couverture des territoires et une optimisation des moyens analytiques élaborés ;
- La mise en réseau des centres de recherche et d'enseignement.

Recommandation n°14 : Les communautés économiques régionales doivent s'engager dans l'initiation et la coordination des politiques, notamment pour ce qui relève des recommandations :

- 1 : présence dans les organismes de normalisation internationaux ;
- 2 : organismes africains de normalisation,
- 3 : réseau pour l'évaluation des risques,
- 4 : compatibilité des systèmes de traçabilité au sein des filières ;
- 7 : échanges sur les GBPH dans chaque pays;
- 10 : modernisation du corpus réglementaire ;
- 12 : étude sur les investissements structurants.

■ Une hiérarchisation des recommandations

19- L'ensemble de ces recommandations ne pourra être mis en œuvre immédiatement. Le tableau ci-après (voir page 15) propose une hiérarchisation selon deux critères :

- **Une priorité chronologique, soit en raison d'échéances attendues telles que des négociations en cours, soit en raison d'un séquençage nécessaire des actions ;**
- Une priorité stratégique en raison de l'effet de levier de la mesure sur la modernisation des filières animales africaines.

20- De cette analyse, il ressort trois grands groupes de priorités :

- Pour mettre en place une nouvelle politique de sécurité sanitaire des produits animaux, **il faut engager 4 chantiers simultanément** (recommandations 3, 7, 10 et 11) :

- La mise en place d'une évaluation des risques à l'échelle régionale.
- La création de GBPH pour les filières clés.
- La mise à niveau du corpus réglementaire, notamment pour pouvoir reconnaître les GBPH, dès qu'ils seront élaborés.
- La modernisation des services de contrôle dont la logique va changer fortement avec la mise en place des GBPH.

Comme il ne sera pas possible de faire toutes les filières simultanément et qu'il s'agit d'un travail de longue haleine, il faut choisir les filières prioritaires en fonction de l'enjeu stratégique : risque en matière de santé publique liés à cette filière, importance économique (volume de production, importation...) d'appui aux organisations professionnelles. Mais, il faudrait qu'une à deux filières puissent faire l'objet d'une mise à niveau tous les 5 ans.

- Il faut ensuite engager des politiques permettant la modernisation des outils des filières : investissements dans les outils structurants (recommandation 12, 6), le développement des systèmes de traçabilité selon des priorités bien établies (recommandation 4).
- En parallèle, ce plan d'action doit permettre de renforcer les moyens d'appui aux filières animales sans qu'il y ait d'échéance à arrêter :
 - le renforcement des moyens de formations professionnelles (recommandation 12) ;
 - le développement d'une offre de service de conseil et d'expertise dans ce domaine (recommandation 8) ;
 - le renforcement des capacités des organismes de normalisation et leur plus forte implication dans les instances internationales de normalisation.



Normes Internationales et Sécurité Sanitaire des Produits Animaux

Tableau 1 – Hiérarchisation des recommandations

Recommandations	Hiérarchisation chronologique	Hiérarchisation stratégique	Bilan
1- Implication de représentants africains dans la normalisation internationale	++	+++	++
2- Renforcement des organismes de normalisation africains	++	+++	++
3- Organisation d'une évaluation des risques sanitaires à l'échelle régionale	+++	+++	+++
4- Développement des systèmes de traçabilité dans les filières animales	++	+++	++
5 – Valorisation des acquis des filières exportatrices : expériences, outils structurants, produits issus de ces filières remis sur les marchés africains	+++	+++	+++
6- Politiques facilitant l'installation d'entreprises étrangères de transformation de produits animaux avec un bon savoir-faire	++	++	++
7- Création de GBPH par filière et type d'opérateurs.	+++	+++	+++
8.- Structuration d'une offre de service d'appui et d'expertise aux acteurs des filières animales	+	++	+
9- Politique de soutien aux associations de consommateurs	++	++	++
10- Modernisation et mise à niveau du corpus réglementaire des Etats de l'Afrique Sub-saharienne	+++	+++	+++
11- Evaluation et mise à niveau des services d'inspection.	+++	+++	+++
12- Appui aux investissements structurants des filières (abattoirs, marchés...).	++	+++	++
13- Développement d'une offre de formation dans le domaine de la sécurité sanitaire des denrées d'origine animale à tous les niveaux.	++	+++	++
14- Implication des communautés régionales dans la coordination de ces politiques.	+++	+++	+++



Normes Internationales et Sécurité Sanitaire des Produits Animaux

■ Références

- 1- Office de l'Elevage – 2006 - Le Marché des produits laitiers, carnés et avicoles en 2006 (France - U.E. - Monde). Ed : Office de l'Elevage, 2006, 520 pages. http://www.office-elevage.fr/publications/publication_marche.htm
- 2- CHATAIGNIER B., STEVENS A. - 2004 – Investigation sur la fréquence des résidus d'antibiotiques sur les viandes commercialisées à Dakar. Ministère de l'élevage du Sénégal, Institut Pasteur de Dakar, SCAC de l'Ambassade de France à Dakar. 66 pages. http://www.redev.info/Doc/Polagri/III-Pol-Agri-securite-alimentaire/III-3-Dev-local/Enquete_residus_AB_Senegal.pdf
- 3- Banque Mondiale, FAO – 2003 - Coûts reliés aux intoxications alimentaires dans le cadre du programme d'appui à l'amélioration de la sécurité sanitaire des aliments (P2SA). 15 pages.
- 4- SPIESS H.C. – 2007 - The Problem of Food Safety: The European Example. www.iufost.org/TechnicalReports/kuala_lumpur/Food_Safety_Spiess1.ppt
- 5- OCDE – 2005- Mettre en œuvre des politiques commerciales renforçant le marché régional de produits animaux. Note aux décideurs n°2. <http://www.oecd.org/dataoecd/46/23/38403269.pdf>
- 6- CARDINALE E. – 2005 - *Salmonella* et *Campylobacter* dans la filière avicole sénégalaise. Impact sur la santé publique. Thèse de doctorat, Université Claude Bernard Lyon 1, Lyon, France, 330 p.
- 7- CODEX – 2007 – Principes de travail en matière d'analyse des risques en matière de sécurité sanitaire des aliments destinés à être appliqués par les gouvernements – CAC/GL-62/2007. 5 pages

■ Lexique

- 1- (GB) Food safety = Sécurité sanitaire des aliments (FR). En français, il faut bien faire la différence entre la sécurité alimentaire (disponibilité quantitative) qui se traduit par « food security » et la sécurité sanitaire des aliments (qualité sanitaire). Le terme de « sécurité des aliments » est aussi parfois utilisé pour parler de la sécurité sanitaire.
- 2- (GB) Monitoring agency = Service de contrôles officiels (FR). Il s'agit des services d'inspection sous l'autorité ministérielle quel que soit l'organisation de l'inspection retenue par le pays.
- 3- (GB) Production stream = Filière (FR). La notion de filière alimentaire utilisée en français n'a pas d'équivalent en anglais. La filière reprend le concept de différents opérateurs dépendant les uns des autres, comme de l'alimentation animale à la distribution. Elle est souvent traduite par l'expression « food chain » en référence à la « supply chain » utilisée en industrie.
- 4- (GB) Measures = réglementation (FR). Le terme de « standard » en anglais est traduit par le terme de normes. Cependant, il est parfois utilisé dans le sens de réglementation. Dans la présente note, pour éviter toute confusion, le terme de « standard » est réservé à la normalisation et le terme de « mesures » ou « regulatory measures » est réservé aux textes réglementaires.