



**RAPPORT**

**Consultation d'experts FAO**

**sur la**

**sécurité sanitaire des aliments: science et éthique**

**Rome, Italie**

**3-5 septembre 2002**

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

## Table des matières

|   |           |
|---|-----------|
| <b>RÉSUMÉ ANALYTIQUE</b> .....  | <b>1</b>  |
| <b>1. CONTEXTE</b> .....  | <b>4</b>  |
| <b>2. INTRODUCTION</b> .....  | <b>5</b>  |
| <b>3. OBJECTIFS DE LA CONSULTATION</b> .....  | <b>6</b>  |
| <b>4. LA SCIENCE, FONDEMENT D'UNE POLITIQUE DE SECURITE SANITAIRE<br/>DES ALIMENTS</b> .....  | <b>6</b>  |
| <b>5. VALEURS IMPORTANTES A LA BASE D'UNE POLITIQUE DE SECURITE SANITAIRE<br/>DES ALIMENTS</b> .....  | <b>8</b>  |
| 5.1 LA CONFIANCE.....   | 9         |
| 5.2 L'OPTIMISATION ET LE CONSENTEMENT INFORME .....   | 10        |
| 5.3 L'EQUITE .....  | 11        |
| <b>6. SYSTEMES DE GESTION DE LA SECURITE SANITAIRE</b> .....  | <b>12</b> |
| <b>7. EXPLIQUER LES JUGEMENTS DE VALEUR ET AUTRES FACTEURS QUI INFLUENT SUR<br/>LE PROCESSUS D'ANALYSE DES RISQUES AUX NIVEAUX NATIONAL ET INTERNATIONAL.</b> 14        |           |
| 7.1 L'EVALUATION DES RISQUES.....   | 15        |
| 7.2 LA GESTION DES RISQUES .....  | 17        |
| 7.3 LA COMMUNICATION DES RISQUES .....  | 21        |
| <b>8. LE DROIT A UNE ALIMENTATION ADEQUATE ET L'AIDE ALIMENTAIRE</b> .....  | <b>24</b> |
| 8.1 LE DROIT A UNE ALIMENTATION ADEQUATE .....  | 25        |
| 8.2 L'AIDE ALIMENTAIRE INTERNATIONALE .....   | 25        |
| <b>9. RECOMMANDATIONS</b> .....   | <b>27</b> |
| <b>ANNEXE I - LISTE DES PARTICIPANTS</b> .....  | <b>29</b> |
| <b>ANNEXE II - DECLARATION DE PRINCIPES SUR LE ROLE DE LA SCIENCE DANS<br/>LE PROCESSUS DE DECISION DU CODEX ET DES AUTRES FACTEURS PRIS EN<br/>CONSIDERATION</b> ..... | <b>30</b> |

## RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La question de la sécurité sanitaire des aliments et du risque d'origine alimentaire suscite l'intérêt croissant des consommateurs. Gagner et maintenir la confiance des diverses parties prenantes dans les systèmes de sécurité sanitaire des aliments impose le besoin d'expliquer le rôle de l'éthique dans l'élaboration d'une politique de sécurité sanitaire des aliments. Il existe un large consensus international sur le fait que la science doit être le fondement objectif des normes de sécurité sanitaire des aliments et des directives apparentées. Il est aussi évident que l'analyse des risques, en particulier la gestion des risques, exige de prendre en compte de nombreux facteurs porteurs de valeurs et subjectifs si l'on veut déterminer le niveau adéquat de protection et choisir l'option ou les options privilégiées en matière de gestion des risques. La communauté scientifique a établi des modalités permettant de résoudre les désaccords sur les faits scientifiques mais les désaccords sur les composants liés à l'éthique et aux valeurs des décisions prises en matière de sécurité sanitaire des aliments sont souvent beaucoup plus difficiles à démêler.

Dans le but d'étudier ces problèmes, la FAO, en collaboration avec l'OMS, a organisé une Consultation d'experts intitulée « Sécurité sanitaire des aliments: science et éthique » dans le cadre de son effort permanent pour trouver une solution adéquate aux questions éthiques posées par la sécurité sanitaire des aliments. L'objectif de cette consultation était de faire avancer le débat général sur les rôles respectifs de la science et de l'éthique dans le processus de décision en matière de sécurité sanitaire des aliments, afin d'orienter en conséquence les délibérations qui ont lieu au sein de la FAO et de l'OMS sur leurs programmes de sécurité sanitaire des aliments et d'informer un plus large public. En particulier, la consultation était invitée à travailler sur les questions suivantes:

- expliquer les jugements de valeur inclus dans le processus d'analyse des risques et formuler les recommandations qui s'imposent;
- fournir des conseils pratiques en vue d'améliorer la communication des risques aux niveaux national et international;
- formuler des recommandations sur les procédures et la politique de sécurité sanitaire des aliments telles qu'elles s'appliquent dans les situations d'aide alimentaire;
- formuler des recommandations sur la sécurité sanitaire des aliments dans son rapport avec le droit à une alimentation adéquate.

Il est courant de représenter l'analyse des risques comme un processus en trois phases: l'évaluation des risques, la gestion des risques et la communication des risques. Ces trois phases exigent de porter des jugements de valeur. Nombre de ces jugements, sinon le plus grand nombre, sont de nature éthique ou comportent des dimensions éthiques implicites. De tels jugements relèvent des clauses sur « l'analyse scientifique objective » et les « autres facteurs légitimes » qui figurent dans les Déclarations de principe concernant le rôle de la science du Codex Alimentarius et dans des documents analogues utilisés dans les systèmes nationaux de l'évaluation des risques et de la gestion des risques. Ces éléments forment un ensemble de valeurs liées à la science *et* à l'environnement, la société, la culture, le droit et l'économie, qui sont nécessaires pour mener à bien une analyse des risques appropriée.

Les conditions qui déclenchent une analyse des risques particulière sont virtuellement d'une grande importance éthique. La décision d'effectuer une analyse des risques exprime le jugement préalable qu'une personne ou un groupe devrait prendre des mesures pour réduire la probabilité ou la gravité d'un danger, ou que quelqu'un devrait donner aux parties éventuellement concernées la possibilité de donner ou de retirer un consentement, ou que quelqu'un pourrait être tenu responsable des dommages pouvant survenir par la suite. À la réflexion, chacun de ces « devrait » ou « pourrait » véhicule une connotation éthique et parfois juridique. Dans ce contexte, la question à connotation éthique sur le degré de précaution nécessaire se pose régulièrement et joue souvent un rôle décisif. Ces possibilités signifient que la décision de conduire une analyse des risques n'est pas prise par simple curiosité scientifique. C'est une décision dans laquelle les valeurs éthiques préalables des rôles et des responsabilités des protagonistes du secteur privé et des agences gouvernementales sont profondément enracinées.

Pour l'essentiel, l'interaction entre la science et l'éthique fonctionne sans heurt, mais les composant liées aux valeurs et à l'éthique de l'analyse des risques alimentaires sont souvent bien peu transparents. Il existe un besoin d'être plus explicite sur les valeurs liées à la société, la culture, l'environnement ou autre qui font inévitablement partie intégrante des décisions prises sur une base scientifique en matière de sécurité sanitaire des aliments, et ce pour renforcer et maintenir la loyauté et l'intégrité de ces décisions. À cet égard, les organisations internationales de sécurité sanitaire des aliments doivent expliquer clairement que la science, bien qu'elle soit un instrument important, ne se suffit pas à elle-même pour conduire une analyse des risques et qu'elle doit fonctionner dans un cadre éthique. Les organisations doivent aussi élaborer et adopter des procédures directement et explicitement orientées vers les discussions et le débat sur les dimensions éthiques de leurs politiques de sécurité sanitaire des aliments, avec l'engagement et la participation accrues et continus du secteur privé concerné et des ONG internationales.

La communication des risques sur les dangers alimentaires, l'évaluation des risques et la gestion des risques doit prendre comme point de référence le point de vue de ceux qui sont concernés par le risque. La communication des risques doit aborder la question suivante: « Compte tenu des risques connus, cet aliment est-il sans danger? » Dans les décisions relatives à la sécurité sanitaire des aliments, les questions les plus difficiles sont généralement liées aux conflits d'intérêts et de valeurs. Il s'ensuit qu'une grande partie de la communication des risques dans le processus d'établissement d'une politique de sécurité sanitaire des aliments doit être centrée sur les dimensions liées à l'éthique et aux valeurs de la décision. Le système de sécurité sanitaire des aliments international ayant compris la nécessité de communiquer sur les risques et ses responsabilités en la matière doit désormais tenir compte de plusieurs facteurs importants. Premièrement, la communication doit être structurée pour que les composants éthiques des décisions prises en matière de sécurité sanitaire des aliments puissent être clairement identifiés le plus tôt possible dans le processus. Deuxièmement, le système doit fonctionner de telle sorte que les choix porteurs de valeurs des responsables de la gestion des risques soient effectués dans le cadre d'un processus participatif et ouvert qui respecte les droits et les rôles de toutes les parties prenantes. Suivre une telle stratégie ne rendra pas nécessairement l'analyse des risques alimentaires plus *efficente*, car le traitement de toutes les questions difficiles peut prendre beaucoup de temps. Cependant, une stratégie plus sensibilisée aux questions éthiques devrait la rendre plus *efficace* car les décisions prises seraient plus objectives, transparentes et démocratiques et mieux comprises, donc plus acceptables et utiles aux yeux des gouvernements et des citoyens de toutes les nations.

Le droit de l'homme à une alimentation adéquate est reconnu dans plusieurs instruments définis dans le cadre du droit international. Le droit à la nourriture signifie le droit de produire ou d'acheter les aliments dont chaque homme a besoin, et de répondre aux demandes de ceux qui, pour des raisons qu'ils ne maîtrisent pas, n'en sont pas capables.

Dans la prise de décision en matière de sécurité sanitaire des aliments, les jugements de valeur peuvent rester latents jusqu'à ce que la nécessité, issue d'une crise, exige leur prise en compte. Nous sommes souvent confrontés à des jugements de valeur appréciables lors de situations de pénurie alimentaire ou de famine dans lesquelles l'urgence commande de fournir de la nourriture pour assurer la survie même d'une population. Dans ces circonstances extrêmes, la discussion des autres valeurs est éclipsée par la recherche de la nourriture. Il est important d'examiner les valeurs qui s'appliquent aux systèmes de sécurité sanitaire des aliments en général et de considérer leurs conséquences pratiques sur le traitement de la sécurité sanitaire des aliments dans des situations où l'accès des populations à une nourriture adéquate est menacé. Une telle réflexion nous aide à améliorer notre planification prévisionnelle et à vérifier que les questions éthiques ne sont pas négligées, même dans les situations de crise qui exigent de réagir avec assurance, justesse et rapidité.

Si l'aide alimentaire internationale intervient dans le contexte de situations de crise, il est important de considérer la manière dont s'appliquent les critères éthiques du système de sécurité sanitaire des aliments. Pour répondre d'une manière loyale aux préoccupations de sécurité sanitaire des aliments des populations en situation de détresse, les donateurs doivent comprendre que les populations plongées dans ces situations ont des raisons tangibles d'éprouver un sentiment de méfiance généralisé. En conséquence,

L'aide alimentaire internationale, qui est une allocation internationale de denrées alimentaires, doit être soumise aux mêmes normes de sécurité sanitaire des aliments que les denrées alimentaires qui s'échangent dans le cadre du commerce international. Il est parfois allégué que le respect des normes sanitaires qui s'appliquent au commerce pendant une crise alimentaire aggrave la situation des populations affamées. Cependant, l'application de deux poids, deux mesures en la matière n'est pas justifiée. Les spécialistes de l'aide alimentaire sont convaincus que dans la plupart des cas, il est possible de se conformer aux normes de sécurité sanitaire des aliments internationales. En outre, l'aide alimentaire ne peut pas imposer de dilemmes éthiques aux pays destinataires qui se traduiraient par d'éventuels arbitrages entre le besoin de nourrir une population et les préoccupations sanitaires ou d'autres facteurs d'importance nationale. Parallèlement, la détérioration de la qualité et éventuellement de l'état sanitaires des denrées alimentaires fournies à titre de dons survient souvent lorsque l'aide alimentaire a déjà atteint le pays car, dans les situations de crise alimentaire, les installations de stockage, les moyens de transport et les mesures d'assurance de la qualité fonctionnent en général en dessous du seuil optimal. Les infrastructures et les capacités durables au niveau local ont aussi besoin d'être renforcées et entretenues pour que la quantité suffisante de denrées alimentaires saines parvienne aux populations qui en ont besoin. Au plan international, il existe des règles et des codes de conduite qui veillent à ce que la sécurité sanitaire des aliments soit garantie dans l'aide alimentaire. Cependant, de tels instruments devraient être rendus plus explicites et toucher un public plus large. Il est de la responsabilité des agences donatrices de connaître la situation éthique et sanitaire des produits alimentaires contenus dans chaque expédition.

Le droit de chacun d'être à l'abri de la faim est fondamental et incontesté. La principale conséquence du droit à une alimentation adéquate est qu'il faut aider les états et les populations pour qu'ils soient capables de maîtriser eux-mêmes les situations d'insécurité alimentaire. Le droit à une nourriture culturellement acceptable ne doit pas être considéré au premier chef comme un droit de recevoir un type particulier d'aide alimentaire mais comme un droit d'être assisté pour créer sa propre sécurité sanitaire des aliments. Il s'ensuit que l'aide fournie pour assurer une sécurité sanitaire des aliments durable doit aussi inclure la capacité de disposer d'une nourriture saine et nutritive.

Le débat et les décisions prises sur l'éthique et les valeurs liées à la sécurité sanitaire des aliments doivent être *transparentes* pour les parties intéressées, *participatives* dans leur conception et caractérisés par une *bonne communication* entre toutes les parties concernées. À cet égard, les responsables de la gestion des risques et les responsables de l'évaluation des risques, qui interviennent aux niveaux national, international et des organisations, doivent s'assurer que les procédures qu'ils mettent en œuvre dans le cadre de l'analyse des risques comprennent les moyens effectifs de divulgation aux parties concernées ainsi que la participation sans exclusive de celles-ci. En outre, les pratiques de communication des risques des responsables de la gestion des risques et des responsables de l'évaluation des risques, qui interviennent aux niveaux national, international et des organisations, doivent inclure des stratégies visant à faciliter l'accès à ces processus d'analyse des risques, afin de favoriser la participation du public à leur examen et d'améliorer les résultats concrets. Les organisations internationales de sécurité sanitaire des aliments doivent aussi adopter des procédures qui facilitent la communication entre les responsables de la gestion des risques, les responsables de l'évaluation des risques et les parties prenantes concernées, en particulier par le biais de l'élaboration de politiques d'évaluation des risques. De surcroît, elles doivent continuer d'élargir la participation du secteur privé et des ONG internationales dans les forums et les réunions consultatives et décisionnelles.

Il faut renforcer la *capacité* des parties engagées ou concernées pour qu'elles puissent participer équitablement au débat éthique ou scientifique portant sur le système de sécurité sanitaire des aliments. À cet égard, les organisations internationales de sécurité sanitaire des aliments et les autres organismes apparentés doivent encourager le renforcement de la capacité dans les pays en développement pour que ceux-ci puissent disposer d'une présence efficace dans les organismes d'experts internationaux et les organisations normatives. Elles doivent aussi encourager le renforcement de la capacité dans les États Membres pour incorporer dans les processus d'analyse des risques l'explication et la justification des jugements de valeurs et éthiques, et l'application de la science.

## 1. Contexte

La FAO apporte une assistance à ses 184 États Membres dans un grand nombre de domaines liés à la nutrition, l'alimentation et l'agriculture. Compte tenu des disparités et des différences qui existent entre les pays au niveau mondial, il n'est pas surprenant que les intérêts des pays membres de la FAO ne coïncident pas toujours. En exécutant son mandat et en mettant en œuvre ses programmes, la FAO doit prendre en compte tous les intérêts et choisir l'action la mieux appropriée. C'est précisément la pluralité des opinions qui existent entre ses membres qui enrichit le travail de l'organisation. La FAO est un forum neutre où les intérêts les plus divers peuvent s'exprimer lorsqu'il s'agit d'élaborer des positions fortes et justes qui sont largement appuyées par la communauté internationale.

La sécurité sanitaire des aliments et sa réglementation sont une préoccupation internationale majeure. La forte médiatisation des problèmes de sécurité sanitaire des aliments a entraîné une méfiance généralisée entre les consommateurs, l'industrie alimentaire et les institutions publiques chargées de la sécurité de l'offre alimentaire. La vigueur de l'activisme des consommateurs vient essentiellement des pays développés, mais il serait incorrect d'en déduire que les citoyens des pays en développement ne se sentent pas concernés par les dangers potentiels d'origine alimentaire. Il est fréquent que les informations sur le niveau de contamination des produits alimentaires soient absentes et dans de nombreux cas, les organisations de consommateur restent inactives. Il existe un manque d'informations – aux niveaux national et international – en provenance des pays en développement sur les préoccupations des consommateurs et des citoyens en matière de sécurité sanitaire des aliments.

L'institutionnalisation du marché mondial et les dispositions impératives des accords de l'OMC relatives à la qualité et la salubrité des produits alimentaires dans le commerce international font craindre de plus en plus aux gouvernements des pays en développement que les normes et les réglementations internationales en matière de sécurité sanitaire des aliments créent des obstacles à l'entrée de leurs produits alimentaires dans les marchés internationaux. Ces pays craignent aussi que les normes de sécurité sanitaire des aliments servent d'obstacles techniques inutiles pour entraver le commerce. D'autre part, les consommateurs et les agences de réglementation des pays développés craignent que le manque de capacité des pays en développement entraîne un affaiblissement du niveau de protection assuré par les normes internationales. Tous ces protagonistes cherchent des conseils auprès de la FAO et des autres organisations internationales concernées.

La commission conjointe FAO/OMS du Codex Alimentarius joue un rôle crucial dans l'élaboration d'un consensus international sur les questions de normalisation des produits alimentaires. Cependant, un véritable consensus dépend de la participation effective de toutes les parties: de nombreux pays en développement n'ont pas l'expérience et l'expertise exigées dans les divers aspects de la science de la sécurité sanitaire des aliments pour influencer sur le processus de normalisation internationale des produits alimentaires autant que peuvent le faire les pays développés.

L'analyse des risques a acquis un large soutien international en tant que cadre de travail dans lequel les décisions liées à la sécurité sanitaire des aliments doivent être prises. Elle répond à la demande internationale qui exige que les mesures de sécurité sanitaire des aliments soient fondées sur des preuves scientifiques et sur la transparence, des principes que l'on retrouve dans l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC. La Commission a adopté de manière systématique et progressive le cadre de l'analyse des risques tout au long du processus du Codex et a reconfirmé le rôle fondamental de la science dans son travail de normalisation. Cependant, le rôle fondamental de la science dans les décisions prises en matière de sécurité sanitaire des aliments n'exclut pas le besoin de prendre en compte la dimension éthique. Les jugements de valeur jalonnent l'ensemble du processus d'analyse des risques et doivent être expliqués si l'on veut garantir la transparence et gagner la confiance du public dans la politique de sécurité sanitaire des aliments. L'incapacité d'apporter une réponse satisfaisante en la matière sapera les efforts visant à créer un consensus international sur les questions relatives à la gouvernance de la sécurité sanitaire des aliments.

Une compréhension plus claire des rôles de la science et de l'éthique dans le processus de prise de décision en matière de sécurité sanitaire des aliments relève de la responsabilité de toutes les parties engagées dans l'élaboration de politiques de sécurité sanitaire des aliments aux niveaux national et international. Si la FAO et l'OMS doivent accomplir leur mandat dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments, elles doivent s'efforcer de renforcer leur loyauté et leur neutralité aux yeux de tous les pays qui en sont membres. C'est dans cet esprit que la FAO, en collaboration avec l'OMS, a décidé d'organiser la Consultation d'experts intitulée « Sécurité sanitaire des aliments: science et éthique » dans le cadre de leur effort permanent pour traiter de manière adéquate les questions d'éthique dans la sécurité sanitaire des aliments.

## 2. Introduction

Les nouvelles connaissances scientifiques collectées par l'expérimentation et la recherche appliquée améliorent notre compréhension du monde. La science est un outil important dans les décisions que nous prenons sur le rôle que nous jouons dans ce monde et les actions que nous y entreprenons. Elle nous aide à résoudre des problèmes en prévoyant les conséquences probables des actions que nous menons pour répondre aux situations auxquelles nous avons eu à faire face par le passé. La science repousse les limites de notre compréhension; elle est par nature dynamique et remet en question systématiquement le savoir existant.

Les technologies émergentes posent des défis supplémentaires à chacun de nous et à nos institutions. Leur application modifie nos sociétés selon des schémas inconnus et qui ne correspondent pas forcément à nos modes de compréhension. De nouvelles pratiques, de nouvelles institutions et de nouvelles significations doivent être souvent élaborées pour répondre à de nouveaux problèmes. Ces nouveaux défis exigent de nouvelles façons de résoudre les problèmes et de prendre des décisions. Les solutions peuvent en outre être compliquées par l'aspect apparemment déconnecté et potentiellement conflictuel des informations diffusées au public sur les technologies émergentes car les diverses parties concernées s'emploient à faire connaître leurs points de vue et leurs découvertes les plus récentes.

Malgré le pouvoir que donne aujourd'hui la connaissance scientifique, son utilité réside dans les objectifs sociaux qu'elle cherche à atteindre. La démarche scientifique doit être enracinée dans des valeurs sociales essentielles et s'appuyer sur des principes éthiques.

L'éthique fait référence à des principes qui définissent que le comportement, l'action et les règles de l'action (notamment les politiques) doivent être justes, satisfaisants et appropriés. Ces principes n'imposent pas toujours une seule ligne de conduite « morale » mais ils donnent les moyens d'évaluer et de choisir entre différentes options concurrentes<sup>1</sup>. Les déclarations sur l'éthique incluent l'énonciation, la défense et l'interprétation de tels principes, ainsi que l'application des principes à des problèmes particuliers. Le discours éthique recèle une série de points de vue qui prennent en compte et reflètent la diversité de l'expérience humaine.

L'utilisation de la science n'est pas distincte ou séparée de l'éthique. Elle repose sur une série de décisions et d'interprétations qui sont chacune imprégnées des valeurs qui sont les nôtres. Les actions scientifiques sont fondées sur une valeur que nous partageons tous et qui consiste à chercher à mieux comprendre le monde.

Dans la science alimentaire et la science de la sécurité sanitaire des aliments en particulier, ces valeurs ont toujours fonctionné. Le besoin de gagner et de maintenir la confiance des consommateurs dans le système de sécurité sanitaire des aliments exige un surcroît de transparence. Les valeurs enracinées dans les décisions qui étayaient ce système ont donc besoin d'être expliquées pour que la prise de

---

<sup>1</sup> Institut d'éthique Josephson, <http://www.josephsoninstitute.org/>

décision soit plus transparente et offre une meilleure compréhension des choix que nous exerçons dans la gouvernance de la sécurité sanitaire des aliments.

### **3. Objectifs de la Consultation**

L'objectif de la Consultation était de faire progresser le débat général sur les rôles respectifs de la science et de l'éthique dans le processus de décision en matière de sécurité sanitaire des aliments, afin d'orienter en conséquence les délibérations qui ont lieu au sein de la FAO et de l'OMS sur leurs programmes de sécurité sanitaire des aliments et d'informer un plus large public préoccupé par les questions de gestion de la sécurité sanitaire des aliments. En particulier, la consultation était invitée à travailler sur les questions suivantes:

- expliquer les jugements de valeur inclus dans le processus d'analyse des risques et soumettre les recommandations qui s'imposent;
- formuler des recommandations sur la politique de sécurité sanitaire des aliments dans son rapport avec le droit à la nourriture;
- formuler des recommandations sur les procédures et la politique de sécurité sanitaire des aliments telles qu'elles s'appliquent aux situations d'aide alimentaire;
- donner des conseils pratiques pour améliorer la communication des risques aux niveaux national et international.

Après examen de ces objectifs au cours des trois jours de délibérations qui ont eu lieu à Rome, le groupe d'experts de la Consultation a soumis le présent rapport et formulé les recommandations ci-après. Nous les considérons comme la première étape de l'incorporation explicite des préoccupations éthiques dans la prise de décision en matière de sécurité sanitaire des aliments.

Le rapport de la Consultation s'adresse aux spécialistes des organisations nationales et internationales qui interviennent dans la prise de décision en matière de sécurité sanitaire des aliments et dans les activités de gestion de la sécurité sanitaire des aliments.

Nous admettons que certains aspects importants de la politique alimentaire qui n'ont pas été abordés dans ces délibérations, telles la valeur nutritionnelle des aliments ou la qualité des aliments, puissent être étudiés de manière distincte.

### **4. La science, fondement d'une politique de sécurité sanitaire des aliments**

Dans la plupart des pays, les principales décisions prises en matière de sécurité sanitaire des aliments sont déléguées à des agences spécialisées, qui sont en général celles dont la mission est de protéger la santé publique. Ces décisionnaires ont besoin d'exercer leurs responsabilités d'une manière objective et sont tributaires des experts techniques et de la science pour agir avec le degré de certitude et d'objectivité qui semble exigé.

Au plan international, les agences de sécurité sanitaire des aliments conviennent aussi que la science est un outil important dans la prise de décision en matière alimentaire et l'élaboration de normes alimentaires. Les directives de politique générale de la Commission du Codex Alimentarius contiennent des déclarations de principe concernant le rôle de la science dans le processus de prise de décision du Codex et le degré de prise en compte des autres facteurs pertinents.

Les deux premières de ces déclarations sont les suivantes:

- 1. Les normes alimentaires, directives et autres recommandations du Codex Alimentarius doivent reposer sur une analyse et sur des preuves scientifiques objectives, après un*



*examen approfondi de toutes les données pertinentes, de façon que les normes garantissent la qualité et la sécurité des approvisionnements alimentaires.*

2. *En élaborant des normes alimentaires et en prenant des décisions à leur sujet, le Codex Alimentarius doit tenir dûment compte, le cas échéant, d'autres facteurs légitimes ayant une importance pour la protection de la santé du consommateur et la promotion de pratiques loyales dans le commerce des denrées alimentaires.*

La Commission du Codex Alimentarius a en outre élaboré des critères pour prendre en compte les « autres facteurs légitimes » mentionnés dans la seconde déclaration de principe citée ci-avant. Les éléments essentiels dans l'identification de ces facteurs sont les suivants:

- les autres facteurs légitimes relatifs à la protection de la santé et la diffusion de pratiques commerciales loyales peuvent être identifiés dans le processus de gestion des risques, et les responsables de la gestion des risques doivent indiquer de quelle manière ces facteurs influent sur les choix effectués en matière de gestion des risques et l'élaboration de normes, de directives et de textes s'y rapportant;
- la prise en compte des autres facteurs ne doit pas porter atteinte au fondement scientifique de l'analyse des risques. Dans ce processus, la séparation entre l'évaluation des risques et la gestion des risques doit être respectée afin de garantir l'intégrité scientifique de l'évaluation des risques;
- la prise en compte d'autres facteurs spécifiques dans l'élaboration des recommandations concernant la gestion des risques de la Commission du Codex Alimentarius et de ses organes subsidiaires doit être dûment étayée, notamment la justification de leur intégration, au cas par cas;
- l'intégration d'autres facteurs légitimes dans la gestion des risques ne doit pas créer d'obstacles injustifiés au commerce; une attention particulière doit être apportée à l'impact que peut avoir l'inclusion de ces autres facteurs sur les pays en développement.

La déclaration complète, telle qu'elle est énoncée dans le manuel de procédure de la Commission du Codex Alimentaire, figure dans l'annexe II du présent rapport.

Les politiques du Codex soulignent que l'analyse des risques doit reposer sur l'évaluation des risques en tant qu'activité scientifique. Puisque la relation entre la science et l'éthique est essentielle dans le processus d'analyse des risques, il est important de préciser la signification du terme « scientifique ». Si « scientifique » est synonyme de rigoureux, d'impartial et d'objectivité interpersonnelle, il décrit parfaitement dans ce cas la norme vers laquelle doit tendre l'évaluation des risques. Si « scientifique » est utilisé dans le sens de « dépouillé de valeurs » et qu'il sert uniquement à donner les « bonnes » réponses en matière d'identification, d'évaluation et de gestion des risques, cette utilisation est complètement erronée. L'analyse des risques comprend implicitement un certain nombre de jugements de valeur qui ne sont pas pour la plupart sujets à controverse et méritent une analyse approfondie (se reporter à la section 7).

Dans la grande majorité des cas, les experts techniques et les autres parties prenantes sont d'accord, pour l'essentiel, sur ce qui constitue un aliment sain. Dans ces situations, il y a peu ou pas de désaccord sur les jugements de valeur émis pendant le processus d'analyse des risques. Cependant, il existe des situations d'analyse des risques qui suscitent des jugements de valeurs controversés. Prenons, par exemple, l'évaluation d'une nouvelle technologie, d'un nouveau processus de production alimentaire ou d'un danger qui vient d'être identifié. Dans ces cas, ce qui est « sain » peut ne pas faire encore l'objet d'un consensus et l'analyse des risques comporte des dimensions éthiques plus explicites.

Pour que les dimensions éthiques du processus d'analyse des risques soient plus transparentes, il est important de comprendre ce qui déclenche le besoin d'un tel processus. De même, il n'est pas toujours possible d'effectuer une analyse complète de toutes les questions liées aux risques, tant du point de vue des ressources disponibles que de la capacité technique. Le raisonnement suivi lorsque l'on s'emploie à définir la portée d'une analyse des risques doit donc être explicite.

Bien que l'évaluation des risques repose sur la science, les preuves scientifiques et l'analyse ne peuvent pas toujours donner les réponses immédiates aux questions posées. La plupart des preuves scientifiques sont indicatives car les processus établis de la science comprennent la vérification et la revérification des résultats, seule façon d'obtenir le niveau de confiance requis. Quel que soit le délai imparti, les réponses fournies par la science ne résolvent pas forcément les problèmes rencontrés. La fiabilité d'une évaluation des risques est influencée par de nombreux facteurs, dont les moins importants ne sont pas l'énonciation correcte des questions posées et le degré relatif des connaissances que possèdent ceux qui évaluent les risques.

L'enquête scientifique et l'interprétation des preuves scientifiques ne sont pas des activités entièrement objectives. Elles font intervenir leurs propres séries de valeurs et de principes. Si nombre d'entre eux sont reconnus et dirigent les processus scientifiques, d'autres sont obscurs ou présumés. Les valeurs scientifiques qui sont au cœur d'une analyse des risques doivent être expliquées, ce qui permet de préciser le positionnement relatif de ces valeurs par rapport à d'autres séries de valeurs qu'elles recourent (par exemple les valeurs religieuses ou politiques).

Par exemple, les valeurs scientifiques incluent la reconnaissance de l'incertitude inhérente de la preuve et la remise en cause de la véracité d'une connaissance acceptée. Ces principes constituent en fait une partie des atouts que la science apporte à l'élaboration d'une politique de sécurité sanitaire des aliments. Si la nature investigatrice de la science révèle les faiblesses systémiques, ce qui permet d'améliorer constamment les connaissances, elle fournit parallèlement un outil de prévision des conséquences des actions entreprises. La science est le moyen de présenter différentes options de gestion des problèmes aux décisionnaires et à ceux qui sont concernés par les décisions. La science renforce la confiance dans les décisions prises car elle rend ce qui est inconnu plus familier et prévisible.

## **5. Valeurs importantes à la base d'une politique de sécurité sanitaire des aliments**

Il existe un large consensus international sur le fait que les normes de sécurité sanitaire des aliments et les directives associées doivent reposer sur les bases objectives de la science. Chacun est également conscient que l'analyse des risques, surtout la gestion des risques, exige de prendre en compte de nombreux facteurs plus subjectifs et porteurs de valeurs si l'on veut déterminer le niveau adéquat de protection et choisir les options appropriées en matière de gestion des risques. La communauté scientifique a établi des modalités permettant de résoudre les désaccords sur les faits scientifiques, mais les désaccords portant sur les composants liés à l'éthique et aux valeurs des décisions en matière de sécurité sanitaire des aliments sont souvent plus ardues à résoudre.

Une des raisons de cette difficulté est que ce qui est propre aux valeurs et à l'éthique dans les débats sur la sécurité sanitaire des aliments est plus souvent implicite qu'explicite. Il est traditionnellement inhabituel pour les scientifiques ou les responsables de la gestion des risques, qui exécutent le plus souvent les différentes étapes essentielles de l'analyse des risques, de faire connaître ouvertement leurs jugements de valeur et leurs choix éthiques. Les décisions prises, font valoir ceux qui les défendent, le sont sur une base scientifique et parfois en fonction de coûts et d'avantages économiques, ce qui suffit, semble-t-il, à apporter la preuve vérifiable et objective que le choix des orientations est « correct ». Les décisions qui reposent explicitement sur des principes éthiques et le choix de certaines valeurs peuvent être aussi bien défendues s'il existe, au sein de la société, un large consensus sur les principes

éthiques utilisés pour élaborer une politique. Cependant, l'application de points de vue éthiques divergents empêche souvent qu'un consensus se forme sur un seul résultat « correct ». Dans de telles situations, les responsables de la gestion des risques évitent d'expliquer ouvertement les jugements éthiques à la base de leur décision car si ils les exprimaient, il leur faudrait prouver que leur choix est justifié et non critiquable.

L'accent mis sur la science et l'exclusion des arguments éthiques pour prendre les décisions peut polariser le débat scientifique. Les parties prenantes qui estiment que les responsables de la gestion des risques ne voudront pas discuter sérieusement, par exemple, de leur droit de refuser de consommer un aliment qui, selon elles, n'est pas *assez sain*, peuvent affirmer que l'aliment en question n'est *pas sain* et aggraver les désaccords techniques sur les preuves, ambiguës par essence, de l'existence de risques.

Pour aider à mieux comprendre les valeurs implicites à la base des décisions prises en matière de sécurité sanitaire des aliments, la Consultation a identifié cinq groupes de valeurs: *le droit à une alimentation adéquate*, la *confiance*, l'*optimisation*, le *consentement informé* et l'*équité*. La première est fondamentale à toute politique de sécurité sanitaire des aliments car elle répond au droit universel de l'homme à une alimentation nutritive et saine et englobe d'autres droits de l'homme comme le droit à l'information, la culture et la dignité. Sa composante fondamentale, essentielle, le droit à chacun d'être débarrassé de la faim, est généralement portée à notre attention en cas de pénurie ou d'insécurité alimentaire. Les autres valeurs sont particulièrement pertinentes dans le cadre de l'analyse des risques. Elles seront donc examinées en premier, ci-après; le droit à la nourriture et son rapport avec la sécurité sanitaire des aliments seront abordés ci-dessous dans la section 7.

## 5.1 La confiance

Dans l'absolu, un consommateur parfaitement informé peut décider des risques alimentaires qu'il est prêt à prendre et de ceux qu'il veut éviter. Mais dans le monde réel, le citoyen lambda ne peut pas rassembler toutes les informations détaillées qui existent sur les questions de sécurité sanitaire des aliments et prendre ses propres décisions. Pour une large part, ces décisions sont déléguées aux autorités responsables des agences gouvernementales et des industries alimentaires. D'un point de vue éthique, déléguer ses décisions, surtout celles qui concernent la sécurité personnelle, oblige à faire confiance aux entités qui ont la responsabilité de ces décisions. Le système de sécurité sanitaire des aliments doit donc être capable de gérer les risques et de créer la confiance.

Il existe des distinctions importantes entre accorder sa confiance et prendre des risques. La prise de risques et la confiance fonctionnent sur des plans différents. La prise de risques consiste à prendre une décision après avoir pesé le positif et le négatif et à décider que les points positifs sont plus probables ou plus nombreux que les points négatifs. Si nous pouvons obtenir suffisamment d'informations sur un risque particulier, nous pouvons le comparer avec notre expérience passée de risques analogues et déterminer si nous acceptons d'y être confronté.

En revanche, la confiance est, à la base, plutôt une relation humaine qu'une action. Pour déléguer la responsabilité d'une prise de décision liée à un risque, la confiance est essentielle entre celui qui prend la décision et ceux qu'elle va concerner. La confiance exige de croire aussi bien à la compétence intrinsèque des décisionnaires qu'à leurs intentions. Être dans une relation de confiance signifie que toutes les parties se respectent mutuellement et prennent sérieusement en compte les préoccupations, les intérêts et les souhaits des uns et des autres. Faire confiance à une personne ou une institution signifie, d'une certaine manière, qu'elles traiteront les problèmes comme on l'aurait fait soi-même. Prendre un risque, c'est agir en fonction d'une décision dans laquelle le pour et le contre ont été pesés. Faire confiance, c'est bâtir une relation sur la durée.

De récentes défaillances de la sécurité sanitaire des aliments ont entamé la confiance placée dans certaines autorités responsables en la matière, et une partie des consommateurs, au moins dans certaines régions du monde, remettent désormais en cause la confiance qu'ils accordaient au mode de délégation traditionnel.

L'écart grandissant entre les comportements alimentaires traditionnels et la réalité actuelle peut nuire à la confiance. Le besoin d'expliquer le rôle de l'éthique dans l'élaboration de politiques de sécurité sanitaire des aliments est motivé en partie par l'écart grandissant qui sépare, dans le monde d'aujourd'hui, le producteur du consommateur. C'est pourquoi le concept « de la ferme à l'assiette », selon lequel la sécurité sanitaire des aliments doit être gérée en continu tout au long de la filière alimentaire, a acquis une grande importance au cours des ces dernières années. Ce concept traduit l'absence de connexions entre le consommateur, situé à l'une des extrémités de la filière alimentaire et le producteur, situé à l'autre extrémité, ou le fait que ces connexions correspondent plus à des perceptions traditionnelles qu'à la réalité. Les images familières du système alimentaire ne correspondent pas souvent à la réalité des systèmes de production alimentaires modernes, leur mécanisation croissante et l'utilisation de nouvelles technologies. De même, nous prenons rarement le temps de réfléchir au fait que le système alimentaire est piloté par des considérations autres que la seule finalité de la production (par exemple la réduction de l'usage des produits chimiques, la prise en compte du bien-être des animaux, l'origine géographique).

Si le phénomène de l'« écart grandissant » est plus marqué dans les pays développés, il est aussi présent dans les pays en développement dans lesquels, compte tenu de l'urbanisation rapide, les individus ne sont plus directement engagés dans la production agricole et dépendent de plus en plus des autres pour leur nourriture. Cet écart peut se creuser en très peu de temps, même au sein d'une seule génération. Cependant, les valeurs et les images qui sont à la base de la prise de décision ne progressent pas au même rythme que la réalité changeante des systèmes de production. Par ailleurs, dans les pays en développement, les conditions sociales et politiques limitent souvent la sensibilisation des individus aux questions de sécurité sanitaire des aliments et leur possibilité de dialoguer avec les institutions chargées de prendre les décisions en leur nom.

## **5.2 L'optimisation et le consentement informé**

Deux cadres conceptuels sont souvent appliqués pour évaluer les questions éthiques associées au risque et à la sécurité.

Le cadre couramment utilisé dans le domaine de la santé publique met l'accent sur l'*optimisation* de la balance entre les coûts et les avantages liés aux politiques et les actions prévues pour réduire ou gérer les risques. L'optimisation repose sur une série d'arbitrages. L'application de ce cadre à la sécurité sanitaire des aliments est simple du point de vue conceptuel, même si son exécution dans un contexte particulier, quel qu'il soit, peut exiger des analyses techniquement complexes et la collecte de données. En ce sens, les politiques ne sont justifiées que si les avantages qu'elles apportent sont supérieurs aux coûts, et le décisionnaire responsable de la définition des orientations est obligé de mettre en œuvre des politiques dont le rapport coût/avantage est optimal. En ce qui concerne la sécurité sanitaire des aliments, les avantages se traduisent par la réduction des taux historiques de mortalité et de morbidité associés aux agents pathogènes d'origine alimentaire ou, dans le cas de certains autres dangers, par la réduction de l'exposition ou l'élimination des risques détectés par les tests sur les animaux. Ces avantages doivent être évalués par rapport aux coûts administratifs de la mise en œuvre d'une politique et à toute incidence collatérale que cette politique pourrait avoir sur la mortalité et la morbidité, ou sur l'économie publique et la protection sociale. Par exemple, l'augmentation des coûts ou la pénurie de denrées alimentaires due à une politique qui vise à réduire les agents pathogènes pourraient être une cause de mortalité et de morbidité associées à la faim. Dans ce cas, la politique appliquée annule tous les effets bénéfiques dus à la réduction des agents pathogènes. Du point de vue de l'optimisation, l'élaboration correcte de politiques est considérée sous l'angle éthique comme un exercice consistant à évaluer chacun de ces arbitrages.

L'autre cadre, dont l'antériorité contractuelle est grande et qui a pris récemment une importance particulière dans les domaines de l'éthique médicale et de l'éthique de la recherche sur les sujets humains, place le consentement informé au cœur des décisions prises. Le consentement informé considère que l'éthique des risques est un problème qui consiste à garantir que les individus qui prennent un risque le font en connaissance de cause et volontairement. Le point de vue du

consentement informé critique l'optimisation parce que certains droits de base de l'individu sont primordiaux et il n'est pas acceptable de les échanger contre d'autres valeurs. Il est clair, par exemple, que les principes sur lesquels repose la Déclaration internationale des droits de l'homme prennent le pas sur les arbitrages de politique lorsque les conséquences de ceux-ci peuvent avoir des conséquences néfastes sur un groupe vulnérable.

Dans le regroupement final des valeurs, il a été considéré que la valeur de l'équité était utile pour comprendre la relation et la tension entre l'optimisation et le consentement informé.

### 5.3 L'équité

L'équité, ou le traitement équitable, dans l'élaboration de politiques et la répartition finale des chances et des richesses, est une question éthique qui intervient dans les deux cadres de la sécurité sanitaire des aliments que sont l'optimisation et le consentement informé. Les préoccupations d'équité naissent dans le contexte national en fonction de la répartition des risques, des coûts et des avantages d'une décision particulière en matière de sécurité sanitaire des aliments. La question de l'équité se pose également dans un certain nombre de cas de politique internationale de sécurité sanitaire des aliments, compte tenu de la répartition inégale du pouvoir, des richesses et du savoir dans les populations du monde. Par exemple, la prise de décision en matière de sécurité sanitaire des aliments peut favoriser les intérêts d'états développés plus puissants en restreignant l'accès des producteurs des régions moins développées aux marchés internationaux. Dans certains cas, les producteurs locaux sont évincés et les marchés sont dérégulés par l'afflux de denrées alimentaires provenant de pays dans lesquels un certain nombre de facteurs convergent pour qu'ils disposent d'un avantage concurrentiel. Ces facteurs sont les suivants: de meilleures infrastructures, de plus grandes économies d'échelle, des niveaux plus élevés de soutien direct et indirect des gouvernements, l'accès aux technologies avancées et des ressources techniques et financières plus importantes facilitant l'adaptation aux normes internationales de sécurité sanitaire des aliments. La conformité aux réglementations internationales en matière de sécurité sanitaire des aliments impose souvent la réorganisation des systèmes de production locaux, dont les conséquences économiques et sociales sont considérables et brutales sur les populations qui dépendent traditionnellement de l'agriculture pour leurs moyens d'existence.

En outre, les données scientifiques disponibles, l'expertise en matière de sécurité sanitaire des aliments et l'analyse des risques expriment de manière disproportionnée l'expérience des systèmes plus industrialisés de production et de fabrication des denrées alimentaires. Par conséquent, les normes internationales de sécurité sanitaire des aliments, ainsi que les autres réglementations en la matière, ont tendance à refléter le point de vue des pays développés. Cette préoccupation éthique générale concerne pratiquement tous les domaines de la politique et pas seulement la politique relative aux risques et à la sécurité sanitaire des aliments.

*L'équité du point de vue de l'optimisation et du consentement informé.* En règle générale, la question de l'équité est interprétée et abordée différemment selon que le but recherché est l'optimisation des résultats ou les droits acquis par la participation et le consentement.

Dans le cadre de l'*optimisation*, l'équité consiste à s'assurer que les intérêts de toutes les parties concernées sont pris en compte et qu'un poids égal est donné à des intérêts équivalents lors du calcul des avantages et des désavantages. En conséquence, une politique de sécurité sanitaire des aliments qui n'est pas en mesure d'évaluer son impact sur des groupes particuliers, tels les femmes et les enfants, est, de ce point de vue, inéquitable car elle se montre incapable d'intégrer toutes les conséquences de son application dans sa comparaison des avantages et des désavantages. Une politique de sécurité sanitaire des aliments pourrait aussi être inéquitable si elle ne parvient pas à comprendre qu'une augmentation du prix des produits alimentaires a des conséquences relativement importantes sur le bien-être des populations pauvres. Le prix de la nourriture peut marquer la différence entre la vie et la mort. Dans ce cas, une politique qui n'aurait pas ou mal compris que la question de l'accès au marché était fondamentale pour réduire la pauvreté et accélérer le développement économique des pays du sud serait inéquitable. Le principe d'équité n'est pas

synonyme de position égale pour tous mais il peut identifier un résultat de politique sous-optimal du point de vue de la santé, de la richesse et du bien-être.

En règle générale, le cadre du *consentement informé* souligne le rôle des droits de l'homme universels et égaux. En conséquence, une politique est inéquitable lorsque les individus ne disposent pas de moyens effectifs pour revendiquer les biens et les chances auxquels ils estiment avoir légitimement droit. La possibilité de participer équitablement aux prises de décision, de donner ou de retirer son consentement à l'exposition aux risques est protégée par les droits. Dans le cadre de l'équité, cela conduit à examiner les aspects structurels d'un environnement social (par exemple, les protections juridiques, les capacités technologiques et les possibilités offertes à toutes les parties). Il est entendu que l'inégalité ou le traitement inéquitable est essentiellement un problème de déni d'accès à ces protections, ces possibilités et ces chances.

Bien que les individus prennent leurs décisions en fonction de différentes valeurs, celles-ci peuvent converger vers une position commune. Cependant, le choix de la démarche appliquée peut conduire à des différences importantes dans les résultats pratiques. La démarche alliant la participation et le consentement résiste mieux aux arbitrages qui sacrifient les droits des individus et des groupes minoritaires, tandis que la démarche d'optimisation a tendance à estimer que les avantages acquis par la majorité en matière de bien-être compensent la perte de chances ou de droits que pourrait subir la minorité.

## **6. Systèmes de gestion de la sécurité sanitaire**

Traditionnellement, la gestion de la sécurité sanitaire des aliments a été dans une large mesure la province de l'État. Les nations ont mis en place des agences responsables de divers aspects de la sécurité sanitaire des aliments avec pour objectif principal de protéger la santé publique. Les organismes internationaux concernés par différents aspects de la sécurité sanitaire des aliments, en particulier la Commission du Codex Alimentarius, aident les États Membres à prendre des décisions sur un grand nombre de questions de politique. Bien qu'ils reçoivent des conseils de nombreuses sources, notamment du secteur privé, leur objectif principal est de protéger la santé publique et de favoriser l'instauration de pratiques équitables sur le marché des produits alimentaires. Les normes du Codex peuvent aussi faciliter le commerce international des produits alimentaires car elles contribuent à harmoniser les réglementations nationales.

Ces dernières années, le secteur privé a joué un rôle plus important dans la gestion de la sécurité sanitaire des aliments, en particulier dans les pays développés où la capacité est plus grande. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce phénomène:

- 1) Les contraintes fiscales ont en partie obligé les états à réévaluer leur rôle de garant de la sécurité des denrées alimentaires. Ils doivent désormais mettre l'accent sur une gestion de la sécurité sanitaire des aliments plus efficace tout en déléguant de plus en plus la responsabilité d'assurer la sécurité sanitaire des aliments aux différentes parties prenantes de la filière alimentaire. Dans cette nouvelle démarche de gestion de la sécurité sanitaire des aliments, l'industrie est responsable de la mise en œuvre de programmes proactifs d'assurance de la sécurité et de la qualité des aliments qui visent à prévenir les risques sanitaires à n'importe quelle étape de la filière alimentaire (comme le Programme HACCP par exemple). Il existe un large consensus pour estimer que les dispositions réglementaires en matière de sécurité sanitaire des aliments devraient stimuler l'innovation dans l'industrie car elles sont moins contraignantes et plus axées sur les résultats en matière de santé publique. Cette tendance est illustrée par les discussions permanentes qui se tiennent au niveau international sur la définition des objectifs liés à la sécurité sanitaire des aliments.
- 2) L'Organisation mondiale du commerce favorise le commerce international par la réduction des droits de douane et des quotas, et la définition, au plan international, d'approches réglementaires communes en matière d'innocuité et de qualité des aliments. Les grandes

chaînes de distribution ont profité de cette politique en s'approvisionnant dans le monde entier et en s'implantant dans de nombreux pays. En particulier, les régions en développement de l'Amérique latine, de l'Asie et, dans une moindre mesure, de l'Afrique enregistrent un accroissement important du nombre de chaînes de supermarché internationales dans leurs pays.

- 3) Dans le secteur alimentaire, on constate que les grands distributeurs, soucieux de donner une image positive de leur industrie, se sentent plus responsables de la sécurité sanitaire des produits alimentaires qu'ils vendent. Dans certains cas, ces distributeurs exigent que tous leurs fournisseurs respectent non seulement les réglementations gouvernementales en matière de sécurité sanitaire mais aussi les normes rigoureuses en vigueur dans leur industrie ou qu'ils ont eux-mêmes définies. Pour imposer leurs propres normes, ces distributeurs peuvent exiger de leurs fournisseurs qu'ils disposent d'un certificat de conformité délivré par un organisme tiers. La certification peut donc aller au-delà de la sécurité sanitaire des aliments et concerner d'autres caractéristiques des produits comme la protection de l'environnement, les relations professionnelles et le bien-être de l'animal. Les géants de la distribution alimentaire peuvent se sentir obligés de s'engager dans de telles activités pour marquer leur différence et protéger leur marque.
- 4) Les distributeurs alimentaires contournent les filières d'approvisionnement traditionnelles au profit d'un mode de contractualisation direct avec les fermiers et les transformateurs pour des produits particuliers, livrés à des moments particuliers, selon des spécifications particulières. Par ce moyen, ils évitent les niveaux élevés de perte de produits inhérents à la production locale et qui pénalisent la filière d'approvisionnement traditionnelle, ainsi que les niveaux variables ou faibles de sécurité sanitaire des aliments.
- 5) De plus en plus, les consommateurs des nations industrielles souhaitent que les produits frais ou faiblement transformés soient disponibles pendant douze mois par an. Les distributeurs alimentaires ont encouragé cette tendance car de tels produits dégagent une marge plus grande. Cependant, par leur nature même, ces produits peuvent poser plus de problèmes de sécurité sanitaire, que les distributeurs traitent en utilisant leurs propres systèmes de sécurité sanitaire des aliments.
- 6) Dans la plupart des nations, l'urbanisation exige des filières d'approvisionnement plus longues car le lieu de la consommation des aliments est éloigné du site de production. Les grands distributeurs alimentaires profitent de ce phénomène pour sacrifier les petits fournisseurs afin d'offrir un niveau d'assurance plus élevé en matière de sécurité sanitaire des aliments.

Le transfert des systèmes de gestion de la sécurité sanitaire des aliments des gouvernements vers l'industrie alimentaire n'a pas été très positif en ce qui concerne la sécurité sanitaire des aliments et soulève le problème de l'équité sociale et économique entre les pays. Si certains fermiers ont bénéficié de prix plus élevés grâce aux contrats de production, beaucoup d'autres n'ont pas pu participer à ces marchés lucratifs parce qu'ils manquaient de compétences ou de capitaux. Par ailleurs, de nombreux petits distributeurs alimentaires ont vu leurs parts de marché diminuer rapidement.

L'efficacité du contrôle a diminué dans les pays où la réponse du gouvernement aux contraintes fiscales a été d'abandonner la gestion complète de la sécurité sanitaire des aliments au lieu de réévaluer et de réorganiser son rôle en réduisant, par exemple, l'importance des inspections administratives coûteuses au profit d'un recours accru à l'audit des programmes de sécurité sanitaire et d'assurance qualité mis en œuvre par l'industrie. Le même résultat peut être constaté lorsque l'engagement du gouvernement est certes constant ou en augmentation sensible mais dépassé par la demande sur un marché alimentaire mondial en expansion. Dans ce cas, on peut assister au développement d'un système à deux étages dans lequel les producteurs qui visent les marchés internationaux se conforment à une série de normes et les producteurs qui ciblent les marchés locaux se conforment à des normes moins contraignantes.

L'environnement dynamique des systèmes de gouvernance de la sécurité sanitaire des aliments peut avoir des conséquences multiples sur les consommateurs. Par exemple, on constate un impact négatif lorsque la mise en place d'un système pluriel de protection des consommateurs permet aux consommateurs aisés d'accéder à des niveaux de sécurité sanitaire plus élevés que les consommateurs plus pauvres. Cette situation est clairement incompatible avec l'objectif des systèmes nationaux de sécurité sanitaire des aliments, en particulier l'égalité de protection de chacun contre les dangers d'origine alimentaire. De même, la confiance du consommateur dans la capacité du gouvernement à assurer la sécurité sanitaire de la filière alimentaire pourrait aussi être compromise. En outre, les producteurs pourraient perdre l'accès aux marchés internationaux à cause des niveaux de sécurité sanitaire plus faibles des produits locaux. Il faut aussi tenir compte des principaux résultats positifs donnés par la réévaluation et la réorganisation réussies des systèmes de gestion de la sécurité sanitaire des aliments. L'une des conséquences positives constatée est l'utilisation plus efficace et efficiente des ressources disponibles pour assurer la protection de la santé publique contre les maladies d'origine alimentaire. Dans certains cas, on constate aussi l'instauration ou le renforcement des procédures et des mécanismes en vigueur dans les systèmes nationaux de contrôle alimentaire qui favorisent la transparence et la responsabilisation. Ces aspects positifs constituent une base solide pour susciter la confiance des parties prenantes dans la gouvernance de la sécurité sanitaire des aliments.

## **7. Expliquer les jugements de valeur et autres facteurs qui influent sur le processus d'analyse des risques aux niveaux national et international**

L'analyse des risques est couramment représentée sous la forme d'un processus en trois phases: l'évaluation des risques, la gestion des risques et la communication des risques. L'évaluation des risques est une phase dans laquelle les outils quantitatifs et scientifiques sont appliqués de la manière la plus intensive. La gestion des risques est une phase dans laquelle des objectifs sociaux majeurs sont intégrés à la science, et dans laquelle les stratégies de traitement des risques sont élaborées et choisies. La communication des risques est une phase qui reconnaît le besoin de collecter de nombreuses informations provenant de segments divers du public et de les diffuser aux parties concernées. Ces phases étant interactives, itératives et se déroulant souvent simultanément, il est difficile de classer dans une seule phase les activités particulières qui interviennent dans l'analyse des risques. À l'aide de cette classification, il s'avère utile d'examiner le rôle des jugements de valeur et des considérations éthiques dans chacune de ces trois phases.

Certes, nous utilisons dans le présent document les catégories conventionnelles d'évaluation des risques, de gestion des risques et de communication des risques, mais nous tenons à souligner que ces distinctions sont beaucoup moins nettes que ce que l'on croit souvent. À vrai dire, dans la pratique, l'analyse des risques fonctionne comme un processus non linéaire. Tout d'abord, un danger particulier est identifié et un profil de risque est élaboré pour orienter les décisions sur la manière de procéder. À ce stade, il faut savoir si des ressources doivent être affectées à une évaluation détaillée des risques. Ensuite, une évaluation des risques est entreprise, conformément aux directives établies au cours de l'étape précédente. Enfin, les résultats de l'évaluation des risques sont utilisés, ainsi que d'autres informations, pour sélectionner les options de gestion des risques, puis les options choisies sont mises en application et les résultats sont contrôlés. La communication des risques intervient tout au long du processus décrit.

Ces trois phases donnent lieu à des jugements qui ne reposent pas uniquement sur des preuves factuelles. Beaucoup, sinon la plupart, de ces jugements sont de nature éthique ou possèdent des dimensions éthiques implicites. De tels jugements renvoient aux clauses relatives à l'« analyse scientifique objective » et aux « autres facteurs légitimes » incluses dans les déclarations de principe du Codex Alimentarius concernant le rôle de la science et dans des documents analogues utilisés dans les systèmes nationaux d'évaluation des risques et de gestion des risques. Pris ensemble, ces éléments comprennent une diversité de valeurs scientifiques, environnementales, sociales, culturelles, juridiques et économiques nécessaires pour procéder à une analyse des risques adéquate.



Dans la présente section, nous examinons certaines des sources de ces jugements de valeur et précisons la façon dont le rôle des valeurs dans les trois phases de l'analyse des risques pourrait être rendu plus explicite, et comment les jugements de valeur sont imprégnés de considérations éthiques.

## 7.1 L'évaluation des risques

L'évaluation des risques a été définie par la FAO et l'OMS<sup>2</sup> en 1995 comme suit:

« Évaluation scientifique d'effets connus ou potentiels préjudiciables à la santé et résultant de dangers alimentaires. Processus comportant les étapes suivantes: i) identification des dangers, ii) caractérisation des dangers, iii) évaluation de l'exposition et iv) caractérisation des risques. »

Dans une situation idéale, l'évaluation des risques consiste à évaluer quantitativement la probabilité que des effets préjudiciables à la santé puissent se produire. Cependant, dans de nombreuses situations, l'interprétation des données disponibles pose des problèmes. En outre, seuls quelques pays fournissent à l'heure actuelle l'essentiel des informations destinées aux évaluations des risques à l'échelle internationale, surtout en ce qui concerne les rations alimentaires et l'exposition, ce qui rend difficile l'application généralisée des résultats. Le système du Codex et ses organes de parrainage a pris conscience du besoin de collecter des informations auprès d'un plus grand nombre de pays afin de pouvoir élaborer une base de données universelle. Le problème, cependant, est que dans la plupart des cas, il n'y a pas de données qui permettent de procéder à une telle évaluation quantitative.

Ce constat fondamental a conduit la Consultation d'experts FAO/OMS à formuler la recommandation suivante:

« De nombreuses sources d'incertitude et de variabilité existent dans le processus d'évaluation des risques dus aux dangers alimentaires qui menacent la santé humaine. Il faut examiner avec la plus grande attention les facteurs d'incertitude et de variabilité dans le processus d'évaluation des risques pour qu'ils puissent être pris en compte dans la formulation des politiques de gestion des risques. »

Les jugements de valeur et les choix de politiques dans l'évaluation des risques peuvent être divisés en trois types:

*Dynamique interne.* L'évaluation d'un risque de manière scientifique exige toutes sortes de jugements de valeur. Par exemple, il est possible de ramener l'identification des dangers dans la sécurité sanitaire des aliments à de simples résultats bien identifiés comme la mortalité ou la morbidité associées à des mécanismes connus de toxicité ou de processus pathogènes. Il est aussi possible d'élargir le spectre des dangers en incluant des résultats moins identifiés ou même la possibilité de résultats inconnus ou imprévus. Les individus qui sont exposés à un danger, fût-il minime, et qui prennent conscience que les avantages personnels qu'ils retirent de leur exposition sont faibles, préféreront sans doute une interprétation des dangers relativement extensive.

Même lorsque les dangers sont parfaitement identifiés, la décision d'utiliser une série de données particulière se fonde sur l'hypothèse que l'extrapolation d'informations provenant d'une population X peut s'appliquer à la population Y précisément exposée à ces dangers. Les problèmes qui peuvent se poser lorsque l'on transpose à des populations humaines des conclusions concernant des études sur les animaux, ou lorsque l'on applique les segments observés d'une courbe dose-réponse à un niveau d'exposition plus faible sont mis en évidence dans la littérature sur la sécurité sanitaire des aliments. Dans le contexte international, les estimations d'exposition provenant de certains pays (généralement développés) doivent être souvent extrapolées à des populations aux régimes alimentaires très différents et habitant dans des pays où les données résiduelles sont rares. La réponse à de tels problèmes traduit souvent un jugement éthique sur le niveau de précaution qui devrait être incorporé dans une évaluation

---

<sup>2</sup> FAO/OMS, 1995. Rapport de la Consultation mixte d'experts sur l'application de l'analyse des risques dans le domaine des normes alimentaires. Genève, Suisse, 13-17 mars 1995. WHO/FNU/FOS/95.3, Genève.

des risques. Les démarches philosophiques générales d'optimisation et de consentement informé peuvent être à la base d'attitudes contrastées sur la façon dont de telles questions doivent être abordées. Si l'on pense, par exemple, qu'il est particulièrement important de ne pas sacrifier les droits de groupes vulnérables, tels les femmes enceintes ou les jeunes enfants, au profit d'avantages procurés à la majorité, au moins deux attitudes peuvent être adoptées, fondées respectivement sur l'optimisation et le consentement informé. En premier lieu, on peut préférer tenir compte des hypothèses et des scénarios ou s'appuyer sur des données qui suggèrent des niveaux de risques plus élevés. À l'inverse, on peut utiliser des paramètres scientifiques moins conservateurs et envisager de prendre en compte les différents segments de consommateurs en étiquetant le produit final pour alerter ceux qui sont le plus exposés au risque.

Dans certains domaines importants de la sécurité sanitaire des aliments, les questions éthiques délicates doivent être abordées avant d'entreprendre une évaluation des risques. En ce qui concerne de nombreux dangers, on doit estimer l'exposition sur la base d'hypothèses et se demander si la meilleure pratique et l'utilisation prévue du produit représentent une approximation réaliste de l'exposition réelle. Parfois, une ambiguïté dans la manière dont un risque est conceptualisé ne devient apparente que lorsque des décisions relativement techniques de l'évaluation des risques sont formulées. Si l'on prend l'exemple des aliments génétiquement modifiés, la probabilité d'un danger pourrait être évaluée par rapport à l'ensemble des expériences de transformation, même si nombre de ces expériences ne débouchent jamais sur des récoltes commerciales ou des produits alimentaires. À l'inverse, elle pourrait être évaluée uniquement par rapport aux expériences de transformation prévues pour déboucher sur des produits alimentaire, même s'il existe une probabilité non nulle que les transformations prévues pour les aliments pour animaux ou la fabrication de produits non alimentaires (médicaments, produits industriels ou biologiques) entrent effectivement dans le système alimentaire. L'évaluation finale de la somme des risques associés à la modification génétique peut varier considérablement en fonction des choix effectués lors de l'identification de la population de référence pour les récoltes génétiquement modifiées.

Le modèle international de l'analyse des risques comprend un élément appelé *Politique d'évaluation des risques* qui établit « les principes directeurs sur lesquels sont fondés les jugements de valeur et les choix d'orientation qu'il est parfois nécessaire d'appliquer à certains points de décision particuliers dans le cadre du processus d'évaluation » (FAO/OMS, 1997<sup>3</sup>). En général et dans des cas particuliers, la politique d'évaluation des risques est élaborée par les responsables de la gestion des risques conjointement avec les responsables de l'évaluation des risques. Elle intègre des informations provenant des parties prenantes et s'avère nécessaire avant toute évaluation détaillée des risques. Cette étape de l'analyse des risques constitue un contexte important dans lequel le choix des valeurs peut être identifié, précisé et débattu.

Il n'est pas commode de rappeler ici la liste complète des jugements de valeur, hypothèses et choix d'orientations qui jalonnent la mise en œuvre d'une évaluation des risques dans le contexte de la sécurité sanitaire des aliments. Les responsables de l'évaluation des risques connaissent en général la nature de ces jugements et il existe un débat permanent sur les normes éthiques qui doivent être utilisées pour les établir. Pour les uns, il devrait y avoir des mécanismes cohérents et normalisés permettant à ces jugements de refléter une vision consensuelle des spécialistes qui interviennent dans les processus d'analyse des risques. Pour d'autres, la charge de la preuve recherchée dans une évaluation technique des risques varie selon le contexte de gestion des risques. Dans certaines circonstances, les politiques d'évaluation des risques peuvent être définies par le statut ou les orientations internes d'une organisation. Dans d'autres circonstances, le besoin de répondre à des préoccupations publiques particulières peut militer en faveur d'hypothèses propres au contexte en question. Par exemple, si le degré de défiance du public est important à l'égard des organisations qui effectuent l'évaluation des risques, il est parfois approprié de se montrer plus conservateur qu'à

---

<sup>3</sup> Rapport d'une consultation mixte FAO/OMS sur la gestion des risques et la sécurité sanitaire des aliments. Rome, Italie, 27-31 janvier 1997. Étude FAO Alimentation et nutrition, document 65.

l'accoutumée lorsque l'on calcule l'exposition, alors que dans un cas plus classique, on pourra adopter des hypothèses aux fondements plus empiriques.

*Pressions externes et exigences.* Les jugements de valeur sur la nature des données à utiliser, la manière d'extrapoler les données observées et de fusionner les résultats en utilisant différentes méthodologies d'analyse peuvent conduire à de larges variations du degré estimé des risques associés à une activité ou une situation. C'est pourquoi les responsables de l'évaluation des risques peuvent faire l'objet de pressions et de réclamations les poussant à adopter les hypothèses ou à tenir compte des données qui pourraient faire avancer le dossier des parties intéressées. La disponibilité des données sur l'exposition alimentaire nécessaires à l'évaluation des risques constitue un problème particulier. Trop souvent, les données ne proviennent que d'un petit nombre de pays et la manière dont on doit ajuster les estimations d'exposition pour évaluer les risques dans d'autres cultures et régions géographiques n'est pas claire.

Les pressions externes qui s'exercent sur les responsables de l'évaluation des risques pour qu'ils ajustent leurs hypothèses et leur sélection de données placent ces derniers dans un dilemme éthique intéressant. D'une part, ils peuvent ressentir le besoin de résister à de telles pressions pour préserver l'objectivité et l'intégrité scientifique de l'évaluation des risques. D'autre part, les groupes externes peuvent être une source d'informations importante sur la manière d'identifier les dangers et de conduire des études qui seront en fin de compte très utiles dans le processus de gestion des risques. Ce domaine de l'évaluation des risques n'a pas fait l'objet d'un débat éthique particulièrement ouvert ou clairement établi, encore moins d'une analyse dans le cadre d'une étude de cas.

*Transparence.* En raison de la complexité technique de la plupart des évaluations scientifiques des risques, les non spécialistes peuvent éprouver de grandes difficultés à identifier et discerner les jugements de valeur employés au cours de l'analyse, et des difficultés encore plus grandes à les évaluer par rapport aux valeurs et intérêts qui leur sont propres. En conséquence, les éléments principaux de l'éthique de l'évaluation des risques peuvent être fonctionnellement cachés et les groupes qui n'ont pas l'expertise technique pour fournir des données ou participer à de telles analyses peuvent être effectivement (voire involontairement) exclus de ce processus critique de prise de décision. Par exemple, de nombreuses nations en développement ne disposent pas d'expertise scientifique ou manquent de ressources pour participer à la collecte de données et à l'analyse dans le cadre de l'évaluation scientifique des risques. Cette situation peut, par voie de conséquence, susciter la défiance envers les résultats d'une évaluation des risques. Il existe donc un besoin permanent d'assurer la transparence des jugements et des orientations d'une évaluation scientifique des risques, et d'améliorer la capacité technique des parties traditionnellement exclues pour qu'elles puissent y prendre une part active.

## **7.2 La gestion des risques**

Selon la Consultation mixte FAO/OMS (FAO/OMS, 1997), la gestion des risques est définie de la manière suivante:

« Processus qui consiste à mettre en balance les différentes politiques possibles compte tenu des résultats de l'évaluation des risques et, au besoin, à choisir et à mettre en œuvre les mesures de contrôle et notamment les mesures réglementaires appropriées. »

Le consensus international sur les réglementations en matière de sécurité sanitaire des aliments a des conséquences importantes sur le commerce (FAO/OMS, 1997):

« L'OMC considère que les normes, lignes directrices et autres recommandations de la Commission du Codex Alimentarius sont l'expression du consensus international concernant la nécessité d'une protection sanitaire contre les risques d'origine alimentaire. (...) Bien que l'adoption et l'application des normes Codex soient toujours techniquement facultatives, la non-application de ces normes

peut être une cause de conflits, pour peu qu'au plan commercial un Membre applique des normes plus restrictives que nécessaire afin d'atteindre les niveaux de protection requis. »

La gestion des risques peut être examinée selon plusieurs dimensions éthiques. Elle est itérative et chevauche des éléments d'évaluation et de communication des risques. Néanmoins, en matière de gestion des risques, il est utile d'établir la distinction entre les jugements de valeur qui seront plutôt adoptés avant une évaluation technique des risques, ou au moins lors des étapes préalables de celle-ci, et ceux qui seront plutôt adoptés lorsque l'on dispose d'une compréhension scientifique plus complète des risques.

*Lancer l'analyse des risques.* Les jugements de valeur jouent un rôle central dans le déclenchement de la décision d'entreprendre une analyse des risques. La plupart des activités humaines s'exercent sur la base de la routine ou de l'habitude, et déclencher un processus d'analyse des risques signifie que l'on estime que le risque dû à un danger quelconque n'est pas ordinaire et exige d'être évalué. Les circonstances qui déclenchent une analyse des risques particulière sont potentiellement d'une grande signification éthique. Le fait qu'une analyse des risques soit effectuée signifie souvent que l'on a estimé au préalable qu'une personne ou un groupe doit agir pour réduire la probabilité ou la gravité d'un effet préjudiciable. Il exprime le jugement que quelqu'un devrait donner aux parties potentiellement touchées la possibilité d'accorder ou de retirer leur consentement, ou que quelqu'un devrait être tenu pour responsable des dommages qui pourraient être causés par la suite. Il est donc concevable que chacun de ces « devrait » ou « pourrait » possède une connotation éthique et parfois juridique. Dans ce contexte, la question éthique de l'importance des mesures de précaution à prendre se pose de manière répétée et joue souvent un rôle décisif.

Ces possibilités montrent que la décision de conduire une analyse des risques n'est pas prise par simple curiosité scientifique mais qu'elle intègre des considérations éthiques préalables sur les rôles et les responsabilités des parties prenantes du secteur privé et des agences gouvernementales. En outre, dans presque toutes les situations, certains groupes auront intérêt à ce que l'analyse des risques soit effectuée dans l'espoir de voir se développer de nouvelles activités de gestion des risques, tandis que d'autres verront leur intérêt préservé dans la continuation du statu quo.

Le déclenchement d'une analyse des risques est donc l'une des décisions de la gestion des risques qui intègre le plus de considérations éthiques. Les circonstances du déclenchement doivent être jugées suffisamment sérieuses pour qu'une réponse soit exigée. Par exemple, avant toute caractérisation systématique des dangers ou essai de quantification, la situation doit être considérée comme suffisamment grave pour justifier le coût d'une analyse des risques, compte tenu des ressources limitées pour poursuivre de telles analyses. Il peut être utile de se rappeler qu'il y a une différence entre le niveau des ressources exigées pour une évaluation des risques qualitative et rapide et une évaluation des risques approfondie. L'attente des consommateurs peut aussi influencer sur les facteurs qui déclenchent le besoin d'une analyse des risques. Si le statu quo est perçu comme étant synonyme d'un système alimentaire comportant de multiples dangers, comme c'était le cas au tout début du 20<sup>ème</sup> siècle, les technologies récentes ou nouvelles ont plutôt moins tendance à déclencher le besoin d'une analyse de risques que dans des circonstances analogues à celles de la fin du 20<sup>ème</sup> siècle, lorsque le fonctionnement du système de sécurité sanitaire des aliments était généralement considéré comme satisfaisant.

La décision de lancer une analyse des risques conduit à prendre d'autres décisions et à se demander, en particulier:

- 1) si un danger connu peut être identifié. Si c'est le cas, il faut cerner la nature des effets préjudiciables potentiels et des résultats indésirables qui lui sont associés;
- 2) qui participera à l'identification et la caractérisation du danger, et

- 3) s'il faut procéder à une caractérisation préliminaire des différentes options de gestion des risques qui pourraient former la base d'une comparaison des risques.

Il sera dans ce cas nécessaire de déterminer si le fait de conduire une évaluation scientifique et détaillée des risques est le meilleur moyen de continuer à traiter le problème. Toutefois, l'itération entre la gestion des risques et les étapes d'identification du danger de l'évaluation technique des risques peut brouiller la distinction entre les deux. Si des facteurs comme la nouveauté et l'inconnu influent sur la décision d'entreprendre l'analyse des risques en premier lieu, d'autres, comme les études précédentes, l'existence de données et de modèles scientifiques fiables peuvent influencer sur la décision de savoir si le lancement d'une évaluation complète des risques est susceptible d'améliorer de manière importante la base de connaissances pour résoudre le problème. Enfin, il existe des considérations de nature éthique et politique qui rendent urgent le besoin d'apporter une réponse systématique à une situation existante. Chacun de ces paramètres exige des jugements avisés et les choix définitifs sont souvent porteurs de valeurs.

*Gérer les risques évalués.* La gestion des risques comprend les politiques, les actions et les choix qui visent à réduire les risques et protéger la santé publique, et pourraient être mis en œuvre par des groupes divers, notamment les agences de réglementation gouvernementales, les organismes de normalisation internationaux, les sociétés du secteur privé, les organisations non gouvernementales et les individus en qualité de consommateurs ou de citoyens.

Éviter ou atténuer un danger particulier n'est pas nécessairement l'unique objectif de la gestion des risques. Celle-ci peut être conduite pour favoriser les droits de l'homme, corriger les inégalités ou obtenir des résultats qui ne sont pas directement liés à la sécurité sanitaire des aliments, tels la qualité de l'environnement, les débouchés économiques ou la protection des intérêts des générations futures.

Les objectifs de la gestion des risques, et la façon dont les choix en la matière reposent sur une évaluation scientifique, sont particulièrement influencés par la tension entre l'optimisation et le consentement informé.

Selon la philosophie de l'optimisation, la gestion des risques impose souvent de mettre en balance la probabilité scientifiquement estimée et le degré de risque associé aux dangers alimentaires (auxquels s'ajoutent d'autres coûts ou conséquences indésirables) et les avantages qui pourraient être retirés d'activités réduisant l'exposition aux dangers alimentaires. D'une façon simpliste, on peut dire que les risques sont acceptables si les avantages prennent le pas sur les risques, même si dans la pratique, l'optimisation donne lieu à une comparaison complexe des coûts et des avantages espérés, fondée sur un certain nombre de choix possibles.

En revanche, la philosophie du consentement informé impose que l'évaluation scientifique des risques soit utilisée *non pas* pour déterminer la manière correcte de procéder à l'atténuation ou l'acceptation des risques d'origine alimentaire, mais pour fournir une base aux activités censées responsabiliser ceux qui supporteraient les risques en question. Ces activités consistent, au minimum, à identifier les populations à risques, informer les porteurs de risques sur la situation et donner à ceux-ci la possibilité d'éviter ou de sortir de la situation pour laquelle leur consentement informé est recherché. Dans de telles circonstances, permettre à des individus ou des groupes de choisir les risques qu'ils sont prêts à accepter peut être le choix approprié en matière de gestion des risques (par exemple, via un étiquetage informatif).

Les activités de gestion des risques entreprises pour répondre aux problèmes de la confiance sont particulièrement sensibles à cette tension. Du point de vue de l'optimisation, dès que les gouvernements ou les protagonistes du secteur privé ont perdu la confiance du public, la probabilité que le comportement des consommateurs, des activistes et des médias produise des résultats sub-optimaux est beaucoup plus grande que si l'on avait eu recours à d'autres moyens. Du point de vue du consentement informé, la confiance est le signal que les groupes et les individus ont délégué leur autorité pour donner ou retirer leur consentement à d'autres. Dès que ces décisions sont déléguées, le

maintien de la confiance est essentiel à la légitimité de la prise de décision en matière de politique de sécurité sanitaire des aliments, car les individus qui ne peuvent pas compter sur les experts pour exercer leurs droits de consentement ou de non consentement en leur nom sont effectivement contraints à vivre des situations porteuses de risques.

Un certain nombre d'activités particulières de la gestion des risques pourraient contribuer aussi bien à ces deux objectifs éthiques que sont l'optimisation et le consentement informé. Faire participer les parties concernées au processus de décision peut aider les experts à comparer la valeur que les consommateurs et les citoyens accordent à la réduction du risque sanitaire par rapport à d'autres enjeux sociaux comme les débouchés économiques et la qualité de l'environnement. En conséquence, il est peut-être plus facile de procéder à des arbitrages lorsque les décisions de gestion des risques sont ouvertes à la participation des parties intéressées. Les mêmes possibilités de participation des parties prenantes peuvent contribuer directement à la responsabilisation des parties concernées, qui est un objectif plus cohérent avec le cadre formulé par le consentement informé. En tant que telle, la divergence entre ces approches ne devrait pas être surestimée. Néanmoins, la tension entre les démarches d'optimisation et de consentement informé peut produire des perceptions radicalement divergentes des objectifs fondamentaux de la gestion des risques.

Dans l'application pratique, un certain nombre de contingences autres que ces principes fondamentaux peuvent conduire les parties prenantes à des actions et des réponses d'un type particulier. La capacité des divers gouvernements, entreprises et individus d'exécuter un programme d'activités proposé peut sérieusement limiter le potentiel de mise en œuvre de versions idéalisées de l'optimisation ou du consentement informé. Le degré et la répartition des coûts d'administration et de mise en conformité avec la politique peuvent influencer sur l'élaboration d'une stratégie générale de gestion des risques et de réponses tactiques particulières.

En ce sens, la différence entre « stratégie » et « tactique » mérite d'être précisée:

- *Stratégie.* La stratégie choisie pour traiter un risque particulier dès qu'il a été identifié et évalué soulève un certain nombre de problèmes éthiques, quelle que soit la démarche globale prédominante. En élaborant une stratégie de gestion des risques, le responsable de la gestion des risques doit répondre aux questions suivantes: qu'est-ce qui constitue un niveau approprié de protection ou un signal de consentement adéquat? Quel est le coût d'opportunité d'une stratégie de gestion des risques spécifique? Y a-t-il des populations particulièrement vulnérables, et si c'est le cas, la stratégie doit-elle avoir pour but de leur fournir une protection supplémentaire? Ces stratégies seront-elles défendables devant les tribunaux si elles sont mises en cause? Quelle est la marge d'erreur acceptable? Comment évitera-t-on les barrières non douanières?
- *Tactique.* Dès qu'une stratégie générale est adoptée, les questions de tactique se posent inévitablement. Par exemple, l'étiquetage peut être choisi en tant que moyen d'atténuer l'exposition aux risques (objectif cohérent avec l'optimisation) ou en tant que mécanisme d'information et de sortie (objectif plus cohérent avec le consentement informé), mais dans les deux cas, la conception et le contenu particuliers de l'étiquette peut soulever des questions d'éthique supplémentaires sur l'efficacité, la bonne foi et la mise en application. Les questions tactiques incluent aussi le choix des procédures techniques et du matériel pour évaluer la conformité aux normes découlant de l'analyse des risques. Le choix du matériel a des conséquences économiques distributives et pose des questions sur celui qui prend les décisions, sur les autres moyens disponibles (y compris ceux qui sont bon marché) pour parvenir à une norme donnée, et sur les autres coûts de la conformité. Par exemple, le pH peut être mesuré avec un matériel économique constitué d'un kit d'essai portable, ou avec un matériel très coûteux et très perfectionné. Si ce dernier est exigé pour être conforme aux normes, les individus ou les sociétés qui ne peuvent pas l'acquérir peuvent être évincés du marché au nom de la sécurité sanitaire des aliments.

Là aussi, la tension fondamentale entre l'optimisation et le consentement informé peut influencer très fortement la manière dont ces questions sont traitées. D'une part, les considérations qui expriment le désir d'optimiser l'arbitrage entre les coûts et les avantages peuvent conduire à ce que l'on évalue de telles questions en fonction de l'efficacité avec laquelle les autres pratiques de gestion assurent le niveau souhaité d'exposition à un risque d'origine alimentaire. D'autre part, puisque l'objectif du consentement informé est de responsabiliser ceux qui sont exposés au risque, les questions liées au « qui et comment » pourraient être mieux évaluées si l'on considérait la manière dont les porteurs de risques eux-mêmes jouent un rôle essentiel dans la prise de décision.

La gestion des risques doit aussi être sensible aux questions éthiques liées à l'équité. Bien que les questions d'équité ne soient pas uniquement associées à la sécurité sanitaire des aliments, ces considérations ne peuvent pas être ignorées par ceux qui décident des choix d'orientation. Les considérations d'équité comprennent:

- l'équilibre des pouvoirs entre les différents protagonistes de l'analyse des risques, et la nature des enjeux pour chaque groupe dans une analyse des risques donnée. Les parties concernées sont, par exemple, les membres de diverses disciplines, les délégations de différentes nations, les secteurs non gouvernementaux et les entreprises;
- la participation (ou le manque de participation) des nations en développement aux décisions prises en matière de gestion des risques au niveau international;
- la répartition des coûts et des avantages entre les nations, au sein des nations, entre les divers âges/sexes/revenus/ethnicités, etc.; et
- l'incidence d'une décision d'aujourd'hui sur les générations futures. Il faut se soucier du présent pour que les générations futures puissent hériter d'un monde meilleur et plus sûr et ne soient pas handicapées par le besoin incessant d'atténuer les conséquences négatives de nos actions.

L'équité est essentielle dans la prise en compte des questions éthiques relatives à l'aide alimentaire et du droit à la nourriture examiné ci-dessous. L'un des éléments importants de l'équité dans la politique de sécurité sanitaire des aliments concerne les répercussions éventuelles de l'utilisation des normes obtenues par l'analyse des risques comme obstacles au commerce équitable. Certaines normes de sécurité sanitaire des aliments peuvent avoir comme conséquence pratique d'empêcher l'accès des producteurs aux marchés mondiaux, notamment les producteurs alimentaires des pays pauvres ou des régions qui manquent d'expertise technique. Si la conséquence d'une norme de sécurité sanitaire des aliments est d'entraver l'accès aux marchés mondiaux, notamment celui des producteurs alimentaires des pays pauvres ou des régions qui manquent d'expertise technique, le besoin de telles normes inévitables doit être clairement démontré par une évaluation des risques appropriée.

### **7.3 La communication des risques**

La consultation mixte FAO/OMS sur la communication des risques recommande la définition qui suit de la communication des risques (FAO/OMS, 1998<sup>4</sup>):

« La communication des risques est l'échange d'information et d'opinions concernant les risques et les facteurs liés aux risques entre les spécialistes de l'évaluation des risques, ceux de la gestion des risques, les consommateurs et les autres parties intéressées. (...) Une communication des risques efficace doit avoir des objectifs qui suscitent et maintiennent la confiance. Elle doit permettre d'obtenir un degré élevé de consensus et de soutien de la part des parties intéressées pour les options de gestion des risques proposées. (...) La Consultation a considéré que les objectifs de la communication des risques sont de (...) renforcer la confiance du public dans la sécurité sanitaire

---

<sup>4</sup> FAO/OMS, 1998. Rapport d'une Consultation mixte FAO/WHO sur l'application de la communication des risques aux normes et à la sécurité sanitaire des aliments, Rome, 2-6 février 1998. OMS, Genève.

de la filière alimentaire; (...) échanger les informations, les attitudes, les valeurs, les pratiques et les perceptions des parties intéressées concernant les risques associés aux aliments et sujets connexes. »

Il est suggéré dans le passage cité qu'il existe de nombreuses formes et contextes de la communication des risques. Le besoin d'une communication interactive entre les parties engagées dans l'analyse des risques et la valeur d'une telle communication pour établir la base des décisions prises sont examinés en détail dans le rapport cité.

La communication des risques sur les dangers d'origine alimentaire, les évaluations des risques et la gestion des risques doit prendre comme point de référence central le point de vue de ceux qui sont concernés par le risque. La communication des risques doit répondre à la question suivante: « compte tenu des risques connus, cet aliment est-il sain? » Le concept d'innocuité dans le langage populaire diffère de celui utilisé dans la recherche alimentaire. Dans le langage courant, « sain » est défini comme suit (Shorter Oxford English Dictionary):

« Sain: sans danger, sûr, sans risque, qui ne présente pas de danger; qui n'a pas aucun effet préjudiciable sur l'état physique. »

Cette définition de « sain » illustre la valeur de la « confiance » dans la perception que nous avons de la sécurité sanitaire des aliments; lorsque nous avons confiance dans l'innocuité d'un aliment, nous ne pensons pas aux risques potentiels que nous encourrons à le consommer. Du point de vue du système de sécurité sanitaire des aliments, cependant, il est important de retenir qu'un aliment, même considéré comme « sain », n'est jamais sans risque.

*Les objectifs de la communication.* Dans les deux approches éthiques examinées dans le présent rapport – l'optimisation et le consentement informé –, la communication est essentielle pour obtenir une meilleure compréhension des processus scientifiques engagés dans l'analyse des risques et de meilleures interactions entre toutes les parties intéressées. Du point de vue de l'optimisation, la communication des risques est le moyen de parvenir à une fin. Dans la démarche du consentement informé, la communication non directive, lorsqu'elle joue son rôle à plein, est l'objectif fondamental d'une stratégie qui cherche non pas à influencer mais à informer et à responsabiliser.

Puisque la plupart des questions difficiles qui se posent lorsqu'il faut prendre une décision en matière de sécurité sanitaire des aliments portent généralement sur le conflit entre les valeurs et les intérêts, il s'ensuit que la communication des risques doit mettre l'accent sur les dimensions éthiques et les valeurs liées à la décision à prendre. Les parties concernées par les décisions en matière de politique de sécurité sanitaire des aliments peuvent avoir deux avis concurrents sur la communication des risques qui leur sont associées. Ils peuvent croire d'une part qu'il existe un manque d'ouverture et de transparence dans la prise de décision et que cela peut les empêcher de participer effectivement au processus ou d'en accepter les résultats. Il peut leur sembler d'autre part qu'ils ont à faire face à une pléthore d'informations qui ne sont pas toujours faciles à comprendre.

Les informations dont un individu a besoin sur la sécurité sanitaire des aliments peuvent varier selon l'époque et les circonstances. Par exemple, les besoins d'information d'un individu peuvent évoluer lorsque le style de vie change, lorsque surviennent des événements extraordinaires comme une crise ou une épidémie d'origine alimentaire, ou lorsqu'un dossier devient une cause célèbre. Il faudrait élaborer toute une série de stratégies de communication des risques pour anticiper sur les incidents imprévus et faire en sorte qu'elles prennent en compte les changements de situation des destinataires de l'information.

La nature interactive de la communication des risques entre ceux qui prennent les décisions et les parties prenantes (et au sein de chaque groupe) montre que la communication doit être efficace et intégrée dans chaque étape de l'analyse des risques, et pas simplement ajoutée à la fin pour donner une rétrospective des événements passés. Elle exige aussi que toutes les parties intéressées et impliquées jouant un rôle à une étape quelconque du processus d'analyse des risques comprennent et appliquent



une approche éthique à leurs actions de communication des risques alimentaires. Quelques-unes de ces considérations éthiques sont exposées ci-après.

*Individus.* Les individus peuvent participer au processus de communication des risques en tant que citoyens ou membres d'organisations de consommateurs. Le citoyen exige:

- que toute asymétrie apparente de l'information soit corrigée pour que sa participation au débat sur la sécurité sanitaire des aliments soit facilitée;
- que son droit à l'information soit respecté afin qu'il puisse faire des choix avisés;
- que l'information soit disponible immédiatement si elle peut peser sur des décisions qui auront un impact dans plusieurs années;
- que l'information soit disponible là et quand elle est nécessaire pour lui permettre d'influer sur les décisions importantes prises à chaque étape de l'analyse des risques.

S'il faut indéniablement démocratiser le processus de communication, la plupart des consommateurs ne souhaitent pas passer leur temps à lire des informations détaillées sur l'analyse des risques, pour autant qu'ils aient la capacité d'interpréter et d'utiliser les masses d'informations communiquées.

Les questions éthiques qui se posent aux organisations de consommateurs sont celles du besoin de transparence dans les domaines qui ont trait à leur financement et de la nécessité d'apporter toute la clarté nécessaire sur les personnes qu'elles représentent lorsqu'elles interviennent en tant que porte-paroles sur la sécurité sanitaire des aliments et les préoccupations éthiques connexes. En particulier, la voix des consommateurs des pays en développement est sous-représentée dans la gouvernance internationale de la sécurité sanitaire des aliments, et il est largement admis qu'il faut renforcer la capacité de ces pays afin de favoriser la participation de leurs consommateurs aux niveaux national et international.

*Responsables de la gestion des risques.* Bien que chacun ait à gérer les risques dans le système de sécurité sanitaire des aliments, nous désignons ici le spécialiste de la gestion des risques qui intervient au sein d'un établissement public de sécurité sanitaire des aliments. Les responsables de la gestion des risques nouent un partenariat itératif et interactif avec les responsables de l'évaluation des risques pour s'assurer que les informations scientifiques appropriées et complètes sont disponibles et peuvent contribuer aux décisions prises en matière de gestion des risques. Ils doivent aussi s'assurer que les parties intéressées aient la possibilité de participer à des points précis du processus d'analyse des risques et que les informations valables communiquées par ces participants soient effectivement prises en compte dans le choix entre les différentes orientations de la politique de gestion des risques. Le responsable de la gestion des risques communique avec les consommateurs en participant – en tant que représentant de l'autorité publique – aux programmes d'information nationaux sur les questions alimentaires. La manière de diffuser ces programmes d'information et leur efficacité devraient être réexaminées périodiquement. La gestion efficace de chacun de ces aspects de la communication des risques est essentielle pour maintenir la confiance des consommateurs dans le système de sécurité sanitaire des aliments et obtenir des résultats optimaux des stratégies de gestion des risques.

*Responsables de l'évaluation des risques.* Les spécialistes de l'évaluation des risques doivent être convaincus que le langage et la terminologie scientifiques peuvent poser un problème pour les non scientifiques qui participent à l'analyse des risques. Ils doivent aussi faire face aux difficultés particulières que représentent la communication claire des jugements de valeur utilisés dans l'enquête scientifique, les incertitudes liées au processus d'évaluation des risques et la présentation des données. La communication itérative entre les responsables de l'évaluation des risques, ceux de la gestion des risques et les parties intéressées, et en particulier l'élaboration d'une politique d'évaluation des risques en tant qu'étape essentielle de l'analyse des risques, sont autant de moyens importants permettant de préciser et de s'entendre sur les jugements de politique et scientifiques qui orientent et ressortent d'une évaluation des risques.

*Chercheurs.* La science moderne repose sur la recherche. Les risques associés aux nouveaux produits de la recherche appliquée peuvent déclencher le besoin d'une analyse des risques alimentaires, et les connaissances produites par la recherche sont essentielles pour mener à bien une analyse des risques. Dans ce dernier cas, les chercheurs, en particulier dans les domaines de la santé et des sciences alimentaires, peuvent apporter leur contribution tout au long du processus. Le chercheur est confronté à des préoccupations éthiques lorsqu'il interprète et présente les données de recherche mais ces préoccupations peuvent aussi provenir de faits en relation avec les programmes de recherche nationaux et l'extension de la recherche *pro bono*. La recherche portant sur les processus de communication réels employés tout au long de l'analyse des risques est aussi pertinente.

*L'industrie agroalimentaire.* L'engagement de l'industrie agroalimentaire (notamment les fournisseurs d'intrants, les producteurs agricoles, les transformateurs alimentaires, les organisations de services alimentaires, les organisations industrielles et de producteurs et les distributeurs alimentaires) dans la communication des risques consiste à conserver les dossiers d'assurance qualité, à travailler avec les agences de réglementation gouvernementales et à communiquer avec le consommateur par le biais des étiquettes des produits, entre autres processus. Cette industrie est un acteur et un participant important dans toutes les étapes de l'analyse des risques et dans d'autres activités, telles la mobilisation en faveur de lois alimentaires particulières et la promotion commerciale de ses produits et services. Cela étant, l'industrie alimentaire doit s'interroger sur un ensemble de valeurs éthiques, notamment la confiance, la bonne foi, la loyauté et la transparence.

*Les médias.* Les médias (radio, télévision, presse, édition, médias électroniques), qui forment l'industrie de la communication, sont des sources importantes mais non essentielles des informations publiques sur les risques sanitaires. Ils sont extrêmement efficaces pour diffuser des informations à de grandes quantités d'individus sous des formes aisément compréhensibles et pour surmonter les barrières de la langue, le niveau d'éducation et l'appropriation culturelle. Cependant, par leur nature même, les médias peuvent parfois simplifier une information à l'extrême ou la rendre sensationnelle pour séduire un public et induire, volontairement ou non, celui-ci en erreur sur les dangers d'origine alimentaire. Il faut des mécanismes pour que les spécialistes en communication des médias comprennent mieux la science et les valeurs véhiculées par l'évaluation des risques, et le cadre dans lequel fonctionne l'analyse des risques. Il faut aussi mettre en place des programmes de formation pour les responsables de la réglementation et les autres participants à l'analyse des risques, afin d'augmenter leur capacité à communiquer efficacement avec les médias.

Le fait que le système de sécurité sanitaire des aliments international comprenne désormais ses besoins et ses responsabilités en matière de communication des risques ne doit pas faire oublier certaines considérations. Premièrement, la communication doit être structurée pour que les composants éthiques des décisions en matière de sécurité sanitaire des aliments soient clairement identifiés le plus tôt possible dans le processus. Deuxièmement, le système doit fonctionner de telle manière que les choix porteurs de valeurs qui sont effectués par les responsables de la gestion des risques le soient dans le cadre d'un processus participatif et ouvert qui respecte les droits et les rôles des parties intéressées. Appliquer une telle stratégie ne rendra pas forcément l'analyse des risques alimentaires plus *efficace*, car le traitement de toutes les questions difficiles peut prendre beaucoup de temps. Mais une stratégie plus réceptive aux questions éthiques devrait rendre l'analyse des risques alimentaires plus *efficace*, car elle rendrait les décisions plus objectives, transparentes, démocratiques et mieux comprises, et, par voie de conséquence, plus acceptables et utiles aux citoyens et gouvernements de toutes les nations.

## **8. Le droit à une alimentation adéquate et l'aide alimentaire**

Les questions éthiques importantes relatives à la nourriture vont bien au-delà des orientations en matière de sécurité sanitaire des aliments. Bien qu'il soit clair que la plupart de ces questions n'entrent pas dans le cadre de la présente Consultation d'experts, l'innocuité des aliments est fortement liée à la sécurité sanitaire des aliments. Les jugements de valeurs inhérents à la prise de décision en matière de sécurité sanitaire des aliments peuvent rester latents jusqu'à ce que la nécessité, née d'une crise, exige

leur exploration. Nous sommes souvent confrontés à des jugements de valeur importants dans des situations de pénurie alimentaire ou de famine qui exigent de se focaliser sur la fourniture de denrées alimentaires pour assurer la survie même d'une population. Dans ces circonstances extrêmes, l'examen des autres valeurs est éclipsé par la recherche de nourriture. Il est important de réfléchir sur les valeurs qui s'appliquent aux systèmes de sécurité sanitaire des aliments en général et examiner leurs conséquences pratiques sur le traitement de la sécurité sanitaire des aliments lorsque l'accès d'une population à une alimentation adéquate est problématique. Une telle réflexion contribue à améliorer la planification prévisionnelle et à s'assurer que les questions éthiques ne soient pas négligées, même dans les situations de crise qui exigent de réagir avec conviction, justesse et rapidité.

## **8.1 Le droit à une alimentation adéquate**

Le droit de l'homme à une alimentation adéquate est reconnu dans plusieurs instruments élaborés dans le cadre du droit international. Le Commentaire général n° 12 sur le droit à une alimentation adéquate adopté par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies affirme que le droit à une alimentation adéquate est indissociable de la dignité intrinsèque de la personne humaine et indispensable à la réalisation des autres droits fondamentaux. Le commentaire général affirme également qu'une telle nourriture doit être salubre (« exempte de substances nocives ») et acceptable dans une culture déterminée. Le droit à la nourriture suppose le droit de produire ou d'acheter la nourriture nécessaire à chacun, et exige que ceux qui n'y ont pas accès pour des raisons qu'ils ne maîtrisent pas puissent en disposer. Le droit à une alimentation adéquate s'adresse donc à tous, consommateurs et producteurs, ainsi qu'à ceux qui sont incapables de produire ou d'acheter leur propre nourriture. Dans ce dernier cas, le droit international reconnaît que chacun, au minimum, doit disposer d'une alimentation adéquate pour être épargné par la faim. Ce droit peut être appliqué *via* l'aide alimentaire et *via* l'assistance qui permettra aux individus d'être consommateurs ou exploitants.

La conséquence la plus importante du droit à une alimentation adéquate est que les états et les populations doivent être aidés pour être capables de résoudre eux-mêmes les situations d'insécurité sanitaire des aliments. Au premier chef, le droit à une alimentation adéquate ne doit pas être considéré comme le droit de recevoir un type d'aide alimentaire particulier mais comme le droit d'être assisté pour créer sa propre sécurité sanitaire des aliments. Il en découle que l'assistance accordée pour parvenir à une sécurité sanitaire des aliments durable doit aussi garantir que la capacité est suffisante pour que la nourriture soit saine et nutritive.

La Consultation estime que le droit au consentement informé devrait s'appliquer équitablement à tous les citoyens. Dans les situations d'aide alimentaire, on ne peut pas négliger l'identité et l'estime de soi des personnes concernées. Il en découle que les denrées alimentaires données dans des situations de crise doivent respecter les distinctions religieuses, culturelles et sociales entre ce qui est comestible et non comestible pour les individus qui reçoivent la nourriture. Les agences donatrices doivent s'assurer qu'elles soient correctement informées sur les politiques, les normes de sécurité applicables et les préférences culturelles des pays destinataires.

## **8.2 L'aide alimentaire internationale**

Le droit de chaque être humain de ne pas souffrir de la faim est un droit fondamental. Malgré cela, l'insécurité alimentaire demeure une réalité monstrueuse. Il est clair que la situation mondiale actuelle ne permet pas à tous les pays et toutes les populations de créer leur propre sécurité sanitaire des aliments. En 2001, le Programme alimentaire mondial (PAM) a, à lui seul, apporté un soulagement alimentaire à 77 millions de personnes. Cette aide alimentaire a été principalement accordée à ceux qui se trouvaient dans une situation de crise, de détresse et souvent déplacés. De plus, une grande part de l'aide alimentaire à long terme est fournie sur la base de concessions.

Si l'aide alimentaire s'effectue dans le contexte de situations de crise, il est alors important d'examiner la manière dont l'éthique du système de sécurité sanitaire des aliments est appliquée. Pour traiter les préoccupations de sécurité sanitaire des aliments des populations en situation de détresse d'une

manière loyale, les donateurs doivent se rendre compte que ces populations ont de bonnes raisons de nourrir un sentiment de défiance généralisé.

L'aide alimentaire internationale, en tant qu'allocation internationale de denrées alimentaires, devrait par conséquent être soumise aux mêmes normes de sécurité sanitaire des aliments que les denrées alimentaires qui s'échangent dans le commerce international. Il est souvent allégué que le fait de respecter des normes de sécurité qui s'appliquent au commerce pendant une crise alimentaire lèse la population affamée et constitue une violation de son droit à une alimentation adéquate. La Consultation n'a pas considéré que l'application de « deux poids, deux mesures » était justifiée. Les spécialistes de l'aide alimentaire sont convaincus que, dans la plupart des cas, il est possible d'être conforme aux normes internationales de sécurité sanitaire des aliments. Fournir de la nourriture qui n'est pas conforme à ces normes expose une population vulnérable à des risques inutiles et crée ou exacerbe le sentiment de méfiance. Cependant, la détérioration de la qualité et, éventuellement, de l'état sanitaire de la nourriture donnée survient souvent lorsque l'aide alimentaire a atteint le pays destinataire car, dans les situations de crise alimentaire, les installations de stockage et de transport ainsi que les mesures d'assurance qualité fonctionnent généralement en dessous du seuil optimal. Au niveau local, il faut aussi mettre en place et maintenir les infrastructures et les capacités pour s'assurer que c'est bien de la nourriture saine et en quantité suffisante qui parvient aux populations qui en ont besoin.

De récents débats sur l'utilisation d'aliments génétiquement modifiés dans l'aide alimentaire démontre qu'il n'existe pas encore de normes internationales de sécurité sanitaire des aliments applicables à toutes les situations. Dans les cas où les directives internationales de sécurité sanitaire des aliments font clairement défaut, les pays donateurs doivent appliquer leurs propres normes de sécurité sanitaire des aliments ou les normes des pays destinataires, du moment qu'ils obtiennent le niveau de sécurité le plus élevé. Il est patent que les pays destinataires ont le droit de refuser l'aide alimentaire lorsqu'ils estiment qu'elle n'est pas acceptable du point de vue culturel ou de la sécurité sanitaire.

Cependant, la Consultation d'experts a noté que les pays donateurs doivent assumer la responsabilité de veiller à ce que les considérations éthiques soient prises en compte de manière appropriée et d'en faire la preuve aux pays destinataires. Il pourrait être inapproprié de demander au gouvernement d'un pays plongé dans une crise alimentaire de faire confiance au système d'assurance qualité des pays donateurs (malgré les débats passionnés qui ont lieu dans certains pays) ou de décider d'interdire l'entrée de denrées alimentaires contestées qui pourraient apporter le soulagement tant attendu à ses citoyens. Les pays donateurs devraient se demander s'il est acceptable d'imposer un tel dilemme aux pays destinataires dans une situation de crise. Selon la Consultation d'experts, si l'aide alimentaire disponible ne pose pas de dilemme éthique aux pays destinataires, les pays donateurs sont obligés de la fournir en tant que telle.

Les règles et codes de conduite internationaux existent pour veiller à ce que la sécurité sanitaire des aliments soit garantie dans l'aide alimentaire. Cependant, il faudrait que de tels instruments soient plus explicites et mieux connus. Il est de la responsabilité des agences donatrices de connaître le statut éthique et l'état sanitaire des produits alimentaires contenus dans chaque expédition.

Dans le contexte de l'aide alimentaire, les questions propres à la confiance et au consentement informé deviennent primordiales. Le consentement informé sans choix est impossible, et la confiance est très difficile à obtenir dans des situations où les populations souffrent de la faim. En conséquence, ces valeurs doivent recevoir toute l'attention nécessaire dans le contexte de la planification de l'aide alimentaire. Les questions difficiles qui touchent à la sécurité sanitaire des aliments et à l'aide alimentaire resteront d'actualité tant que le droit à la nourriture ne sera pas considéré sérieusement par la communauté mondiale et qu'il n'y aura pas d'effort international concerté pour aider durablement les pays à fournir une nourriture saine et suffisante à leurs citoyens.

## 9. Recommandations

La Consultation a admis le rôle des jugements de valeur dans le déclenchement de la décision de lancer une analyse des risques et a considéré ensuite que la prise d'une telle décision était l'une des dimensions les plus porteuses de valeurs de la gestion des risques.

La Consultation a reconnu l'importance de la science comme fondement d'une politique de sécurité sanitaire des aliments. Néanmoins, il est clair que les décisions prises en matière de sécurité sanitaire des aliments ne peuvent pas s'appuyer uniquement sur la science. L'analyse scientifique objective doit être intégrée dans un processus de prise de décision plus large et elle ne peut pas répondre à toutes les questions nécessaires. La Consultation admet que la science n'est ni distincte ni séparée de l'éthique car elle repose sur une série de décisions et d'interprétations, chacune teintée par des valeurs.

L'interaction entre la science et l'éthique fonctionne en majeure partie sans heurt mais les composants qui véhiculent les valeurs et l'éthique de l'analyse des risques sanitaires sont souvent moins transparents. Le manque de transparence et l'incapacité qui en résulte d'examiner et de débattre des décisions porteuses de valeurs implicites peuvent affaiblir la confiance dans le système de sécurité sanitaire des aliments. Par conséquent, la Consultation souligne le besoin d'être plus explicite sur les valeurs qui débordent le cadre scientifique, en particulier celles liées à l'environnement, la culture, la société et d'autres, et qui influencent inévitablement les décisions prises sur une base scientifique en matière de sécurité sanitaire des aliments. Rendre ces valeurs plus explicites permettra de renforcer et de maintenir la loyauté et l'intégrité des décisions prises.

La consultation d'experts a formulé les recommandations suivantes:

- I. il faut *définir explicitement* les dimensions relatives à l'éthique et aux valeurs d'une politique de sécurité sanitaire des aliments pour qu'un débat avisé et équilibré de ces dimensions puisse avoir lieu. Il s'ensuit que:
  - les organisations de sécurité sanitaire des aliments internationales doivent établir clairement que la science, bien qu'elle soit un instrument important, n'est pas suffisante en elle-même pour mener à bien l'analyse des risques alimentaires et qu'elle doit intervenir dans un cadre éthique;
  - les organisations de sécurité sanitaire des aliments internationales doivent élaborer et adopter des procédures qui sont directement et explicitement orientées vers la discussion et le débat sur les dimensions éthiques de leurs orientations en matière de politique de sécurité sanitaire des aliments, avec l'engagement continu et accru du secteur privé concerné et des ONG internationales;
  - la FAO et l'OMS doivent poursuivre le travail de la présente Consultation d'experts en lançant un examen interne des processus de décision en matière de sécurité sanitaire, dans le but d'expliquer les composants éthiques de leurs décisions d'orientation en matière de sécurité sanitaire des aliments; et
  - la priorité doit être accordée à la mise au point définitive du Code d'éthique du commerce international des produits alimentaires.
- II. Le débat et la prise de décision concernant les dimensions relatives à l'éthique et aux valeurs doivent être *transparentes* pour les parties intéressées, *participatives* dans leur conception et caractérisés par une *bonne communication* entre toutes les parties intéressées. Il s'ensuit que:
  - les responsables de la gestion des risques et les responsables de l'évaluation des risques qui interviennent aux niveaux national, international et dans les organisations doivent s'assurer que dans le cadre de l'analyse des risques, leurs procédures comprennent les moyens effectifs de diffusion vers les parties prenantes et d'intégration sans exclusive de celles-ci;
  - les pratiques de communication des risques des responsables de l'évaluation et des responsables de la gestion des risques qui interviennent aux niveaux national, international et

dans les organisations doivent inclure les stratégies permettant de faciliter l'accès à ces processus d'analyse des risques, ce qui favorisera l'examen public et améliorera les résultats concrets;

- les organisations internationales de sécurité sanitaire des aliments doivent adopter des procédures facilitant la communication entre les responsables de l'évaluation des risques, les responsables de la gestion des risques et les parties intéressées, en particulier par le biais de l'élaboration de politiques d'évaluation des risques; et
- les organisations internationales de sécurité sanitaire des aliments doivent continuer à renforcer l'implication et la participation du secteur privé et des ONG internationales dans les réunions et forums à caractère consultatif et décisionnel.

III. Il faut renforcer la *capacité* des parties impliquées ou concernées pour qu'elles puissent participer équitablement au débat scientifique et technique sur le système de sécurité sanitaire des aliments. Il s'ensuit que:

- les organisations internationales de sécurité sanitaire des aliments et autres organismes pertinents doivent stimuler le renforcement de la capacité dans les pays en développement pour qu'ils puissent intervenir efficacement dans les organismes d'experts internationaux et les organisations de normalisation; et
- les organisations internationales de sécurité sanitaire des aliments doivent encourager le renforcement de la capacité dans les États Membres pour intégrer dans les processus d'analyse des risques l'explication et la justification des jugements de valeur et éthiques, ainsi que l'application de la science.

IV. Le *droit à une alimentation adéquate* est le droit à une nourriture saine, nutritive et acceptable du point de vue culturel. Il s'ensuit que :

- le droit à une alimentation adéquate ne doit pas être considéré en premier lieu comme le droit de recevoir une aide alimentaire mais comme le droit d'être assisté pour créer sa propre sécurité sanitaire des aliments, notamment la capacité de prendre et d'imposer des décisions objectives en matière de sécurité sanitaire des aliments;
- les normes internationales de sécurité sanitaire des aliments qui s'appliquent aux produits alimentaires échangés dans le commerce international doivent être les mêmes que celles qui s'appliquent à l'aide alimentaire;
- les pays donateurs qui fournissent l'aide alimentaire doivent se conformer à un cadre éthique qui n'impose pas l'application de deux poids et de deux mesures pouvant compromettre la sécurité sanitaire des aliments, ou qui dénie aux pays destinataires le droit de se retirer. Ce cadre éthique doit favoriser le respect de la culture, de la religion et des traditions alimentaires du pays destinataire; et
- l'aide alimentaire ne doit pas imposer de dilemmes éthiques aux pays destinataires concernant les arbitrages potentiels entre le besoin d'alimenter une population et les préoccupations sanitaires ou autres facteurs d'importance nationale.

## LISTE DES PARTICIPANTS

### Groupe d'experts et auteurs

BROM, Frans W.A  
Maître de conférence sur l'éthique  
Centre de bioéthique et du droit de la santé  
Faculté de théologie  
Université d'Utrecht  
Heidelberglaan 2  
NL-3584 CS Utrecht  
Pays-Bas  
Téléphone: 31-30-2535747/2534399  
Télécopie: 31-30-2539410  
Courriel: [FBrom@theo.uu.nl](mailto:FBrom@theo.uu.nl)

BUSCH, Lawrence  
Directrice  
Institut des normes agricoles et alimentaires  
Département de sociologie  
Université du Michigan  
East Lansing, MI 48824- 1111  
États-Unis  
Téléphone: 1-517-355-3396  
Télécopie: 1-517-353-5149  
Courriel: [Lawrence.Busch@ssc.msu.edu](mailto:Lawrence.Busch@ssc.msu.edu)

CHEN Chunming  
Professeur de nutrition  
Centre chinois de prévention et de lutte contre les maladies  
27, Nan Wei Road  
Pékin 100050  
Chine  
Téléphone: 86-10-63170892/83159165  
Télécopie: 86-10-83159164  
Courriel: [chencm@public.bta.net.cn](mailto:chencm@public.bta.net.cn)

MARUI, Eiji  
Professeur et Président  
Département de la santé publique  
École de médecine de l'université de Juntendo  
Hongo-2-1-1, Bunkyo-Ku, Tokyo  
Japon  
Téléphone: 81-3-5802-1048  
Télécopie: 81-3-3814-0305  
Courriel: [marui@med.juntendo.ac.jp](mailto:marui@med.juntendo.ac.jp)

EYNARD, Aldo Renato  
Professeur  
Institut de biologie cellulaire  
Faculté des sciences médicales  
Casilla de Correos 220  
5000 Cordoba  
Argentine  
Téléphone: 54-351-4334023  
Courriel: [aeynard@cmefcm.uncor.edu](mailto:aeynard@cmefcm.uncor.edu)

DE CAMPOS, Marit Kristine Johansen  
Chercheur en science de l'alimentation (retraîtée)  
3 Avenida, 37-12. Zona 12  
Colonia El Carmen  
Guatemala City  
Guatemala  
Tel: 502-47645 32  
Courriel: [maritc@tiria.com.gt](mailto:maritc@tiria.com.gt)

GABR, Mamdouh  
Professeur émérite de pédiatrie  
Université du Caire  
Égypte  
Courriel: [erc@brainy1.ie-eg.com](mailto:erc@brainy1.ie-eg.com)

GROTH, Edward  
Chercheur principal  
Consumers Union, US. Inc.  
101 Truman Avenue, Yonkers  
NY 10703-1057  
États-Unis  
Téléphone: 1-914-378-2301  
Télécopie: 1-914-378-2908  
Courriel: [groted@consumer.org](mailto:groted@consumer.org)

KITTSOON, Ellen  
Directrice, Biotechnologie, Sécurité et éthique  
Département des services de santé  
120 Spencer Street  
Melbourne 3000  
Australie  
Téléphone: 61-3-9637 4998  
Télécopie: 61-3-9637 4246  
Courriel: [ellen.kittson@dhs.vic.gov.au](mailto:ellen.kittson@dhs.vic.gov.au)

NGOENHA, Severino Elias  
Professeur en philosophie  
Faculté de politique et de sciences sociales  
Institut d'anthropologie et de sociologie  
1015 Lausanne, Suisse  
Tél./Télécopie: 41-21-652-39-25  
Courriel: [ngoenha@swissonline.ch](mailto:ngoenha@swissonline.ch) or [SeverinoElias.Ngoenha@ias.unil.ch](mailto:SeverinoElias.Ngoenha@ias.unil.ch)



OSMAN, Faiza Mohamed  
Professeur assistant de nutrition et d'alimentation  
Chef du département des études cliniques et d'épidémiologie  
Institut des maladies endémiques  
Université de Khartoum  
P.O. Box 102 Khartoum  
Soudan  
Téléphone: 249-11-779712; 793265  
Télécopie: 249-11-779712  
Courriel: [osmanfaiza@hotmail.com](mailto:osmanfaiza@hotmail.com)

PROCTOR, Marlene  
Directrice de la stratégie de recherche  
Faculté de tourisme et alimentation  
Institut de technologie de Dublin  
Cathal Brugha Street  
Dublin 1, Irlande  
Téléphone: 353-1-402 4356  
Télécopie: 353-1-02 4495  
Courriel: [marlene.proctor@dit.ie](mailto:marlene.proctor@dit.ie)

SCHNEIDER, Herbert  
Président, Comité des médecines vétérinaires de Namibie  
P.O. Box 178  
Windhoek  
Namibie  
Téléphone: 264-61-228909  
Télécopie: 264-61-230619  
Courriel: [agrivet@mweb.com.na](mailto:agrivet@mweb.com.na)

STAMAN, Jan  
Directeur  
Institut Rathenau  
Koninginnegracht 56  
2514 AE La Haye  
Boîte postale 85525  
2508 CE La Haye  
Pays-Bas  
Téléphone: 31-70 342 1513  
Télécopie: 31-70 363 3488  
Courriel: [j.staman@rathenau.nl](mailto:j.staman@rathenau.nl)

THOMPSON, Paul  
Professeur éminent  
Département de philosophie  
Université Purdue  
West Lafayette, IN 47907-1360  
États-Unis  
Téléphone: 1-765 494-4295  
Télécopie: 1-765 496-1616  
Courriel: [pault@purdue.edu](mailto:pault@purdue.edu)

## **Observateurs**

Marloes Vandersande  
Programme mondial pour l'alimentation  
Via Cesare Giulio Viola 68/70  
Parco de Medici  
00148 Rome  
Italie  
Téléphone: 30-06-6513-1  
Courriel: Marloes.VanderSande@wfp.org

Alain Mourey  
Nutritionniste  
Comité international de la Croix Rouge  
Genève, Suisse  
Courriel: amourey@icrc.org

## **Secrétariat**

Jean-Louis Jouve  
Chef  
Service de la qualité des aliments et des normes alimentaires  
Division de l'alimentation et de la nutrition  
FAO  
Viale delle Terme di Caracalla  
Rome, Italie  
Téléphone: 39-06-57055858  
Télécopie: 39-06-57054593  
Courriel: JeanLouis.Jouve@fao.org

Ezzeddine Boutrif  
Fonctionnaire principal  
Service de la qualité des aliments et des normes alimentaires  
Division de l'alimentation et de la nutrition  
FAO  
Viale delle Terme di Caracalla  
Rome, Italie  
Téléphone: 39-06-57056156  
Télécopie: 39-06-57054593  
Courriel: Ezzeddine.Boutrif@fao.org

Lourdes Costarrica  
Fonctionnaire principal  
Service de la qualité des aliments et des normes alimentaires  
Division de l'alimentation et de la nutrition  
FAO  
Viale delle Terme di Caracalla  
Rome, Italie  
Téléphone: 39-06-57056060  
Télécopie: 39-06.57054593  
Courriel: Lourdes.Costarrica@fao.org

Renata Clarke  
Nutritionniste  
Service de la qualité des aliments et des normes alimentaires  
Division de l'alimentation et de la nutrition  
FAO  
Viale delle Terme di Caracalla  
Rome, Italie  
Téléphone: 39-06-57052010  
Télécopie: 39-06-57054593  
Courriel: [Renata.Clarke@fao.org](mailto:Renata.Clarke@fao.org)

Daniela Battaglia  
Spécialiste de la production animale  
Service de la production animale  
Division de la production et de la santé animale  
FAO  
Viale delle Terme di Caracalla  
Rome, Italie  
Téléphone: 39-06-57056773  
Courriel: [Daniela.Battaglia@fao.org](mailto:Daniela.Battaglia@fao.org)

Kelebohile Lekoape  
Spécialiste de la sécurité sanitaire des aliments  
OMS  
Genève, Suisse  
Téléphone: 22-791-4235  
Courriel: [lekoapek@who.int](mailto:lekoapek@who.int)

Professeur M. Korthals  
Expert indépendant  
Groupe de Philosophie appliquée  
Université Wageningen  
Hollandseweg 1, 6706 KN Wageningen  
Pays-Bas  
Téléphone: +31 (0)317 484178  
Télécopie: +31 (0)317 485453  
Courriel: [Michiel.Korthals@alg.tf.wau.nl](mailto:Michiel.Korthals@alg.tf.wau.nl)

### **Déclaration de principes sur le rôle de la science dans le processus de décision du Codex et des autres facteurs pris en considération**

1. Les normes alimentaires, directives et autres recommandations du Codex Alimentarius doivent reposer sur une analyse et sur des preuves scientifiques objectives, après un examen approfondi de toutes les données pertinentes, de façon que les normes garantissent la qualité et la sécurité des approvisionnements alimentaires.
2. En élaborant des normes alimentaires et en prenant des décisions à leur sujet, le Codex Alimentarius doit tenir dûment compte, le cas échéant, d'autres facteurs légitimes ayant une importance pour la protection de la santé du consommateur et la promotion de pratiques loyales dans le commerce des denrées alimentaires.
3. À cet égard, il faut noter que l'étiquetage des denrées alimentaires joue un rôle important dans la réalisation de ces deux objectifs.
4. Quand des Membres du Codex s'accordent sur le niveau nécessaire de protection de la santé publique mais ont des opinions divergentes sur d'autres points, ils peuvent s'abstenir d'accepter la norme en cause sans nécessairement faire obstacle à la décision du Codex.

#### ***Critères pour la prise en considération des autres facteurs mentionnés dans la deuxième Déclaration de principe:***

- En ce qui concerne les questions de santé et de sécurité sanitaire des aliments, il importe de se conformer aux *Déclarations de principe concernant le rôle de la science* et aux *Déclarations de principes sur le rôle de l'évaluation des risques en matière de salubrité des aliments*;
- D'autres facteurs légitimes entrant en ligne de compte dans la protection de la santé et les pratiques commerciales loyales peuvent être recensés lors du processus de gestion des risques, et les responsables de la gestion des risques devraient indiquer dans quelle mesure ces facteurs influent sur la sélection des options de gestion des risques et sur l'élaboration des normes, directives et textes apparentés;
- L'examen des autres facteurs ne devrait pas porter atteinte aux fondements scientifiques de l'analyse des risques; dans le cadre de ce processus, il y aurait lieu de respecter la distinction entre évaluation des risques et gestion des risques afin de garantir l'intégrité scientifique de l'évaluation des risques;
- Il faudrait admettre que certaines préoccupations légitimes des gouvernements au moment de l'élaboration de leur législation nationale ne sont pas applicables d'une manière générale, ni valables dans le monde entier<sup>5</sup>;
- Dans le cadre du Codex, il ne faudrait tenir compte que des autres facteurs pouvant être acceptés à l'échelle mondiale ou à l'échelle régionale dans le cas des normes et des textes apparentés régionaux;
- L'examen des autres facteurs spécifiques dans l'élaboration des recommandations de la Commission du Codex Alimentarius et de ses organes subsidiaires en matière de gestion des

---

5 Il faudrait éviter toute confusion entre la justification des mesures nationales dans le cadre des Accords SPS et TBT et leur validité au niveau international.

risques devrait être clairement étayé, notamment la justification de leur prise en compte, au cas par cas;

- On peut examiner l'applicabilité des options de gestion des risques en raison de la nature et des exigences particulières des méthodes de production ou de traitement, du transport et du stockage, en particulier dans les pays en développement; les préoccupations liées aux intérêts économiques et aux questions commerciales en général devraient être étayées par des données quantifiables;
- La prise en compte des autres facteurs légitimes dans la gestion des risques ne devrait pas créer d'obstacles injustifiés au commerce<sup>6</sup>; il faudrait accorder une attention particulière aux conséquences, pour les pays en développement, de la prise en compte de ces autres facteurs.

---

6

Conformément aux principes de l'OMC et compte tenu des dispositions particulières des accords SPS et TBT.