

Risque et récompense :

la salubrité des aliments et l'ALENA 2.0

par Rory McAlpine et Mike Robach



SEPTEMBRE 2017

Avant-propos

L'Institut canadien des politiques agroalimentaires (ICPA) et le Canada Institute du Wilson Center ont le plaisir de co-publier le court essai ci-après afin de susciter des conversations critiques présentant de l'intérêt dans les deux pays au sujet des changements dont il convient de tenir compte lors de prochains pourparlers sur la renégociation de l'ALÉNA. L'ICPA et le Wilson Center, en tant que groupes et réseaux de réflexion, sont au fait de l'importance d'un bon débat et d'un marché d'idées vigoureux. L'exposé qui suit encourage précisément au lancement d'un tel débat.

Nos deux organismes saisissent l'occasion que leur offrent les propos de l'exposé pour présenter à leurs intervenants respectifs, qui œuvrent en première ligne des politiques économiques canado-américaines, quelques nouvelles façons de mener une réflexion sur des enjeux importants en matière de salubrité des aliments. La salubrité des aliments n'est pas qu'un enjeu de la protection du consommateur; elle intervient également dans l'amélioration de la compétitivité de la chaîne d'approvisionnement canado-américaine dans le monde entier. Un régime de salubrité des aliments bien rodé contribue à faire augmenter la demande de produits alimentaires nord-américains salubres et sains.

À une époque marquée par le chambardement des échanges commerciaux et la rupture des chaînes d'approvisionnement, il est particulièrement important d'apporter à la table de négociation des suggestions pratiques qui concourront au renforcement du commerce, à l'intensification de la compétitivité, ainsi qu'à la sauvegarde et à la protection du bien-être des consommateurs. C'est pour cette raison que nous nous réjouissons de publier ce rapport, qui rend compte de l'expérience et du point de vue de deux des plus importantes sociétés agroalimentaires d'Amérique du Nord.

Cette publication, réalisée conjointement, a pour auteurs des participants des secteurs privés de l'agriculture et de l'alimentation et présente, bien entendu, leurs points de vue, qui ne sont pas nécessairement ceux de l'ICPA et du Wilson Center. Nous espérons que sa lecture vous plaira. Nous nous réjouissons de recevoir vos commentaires, que vous pourrez nous faire parvenir par courriel aux adresses buckinghamd@capi-icpa.ca et Laura.Dawson@wilsoncenter.org.



Don Buckingham, président-directeur général
L'institut canadien des politiques agroalimentaires (ICPA)



Laura Dawson, PhD
Directrice, Canada Institute

Risque et récompense : La salubrité des aliments et l'ALENA 2.0

Résumé

Le Canada et les É.-U. ont, d'un commun accord, créé la Commission mixte internationale en 1912, afin de protéger les voies navigables qu'ils partagent. L'heure a-t-elle sonnée, dans le cadre de l'histoire que nos deux pays ont en commun, d'agir de concert pour protéger notre approvisionnement alimentaire conjoint?

La population nord-américaine bénéficie d'un approvisionnement alimentaire commun, fortement intégré, qui compte peut-être parmi les plus sûrs du monde. Cette sûreté est étayée par de solides systèmes d'établissement de normes, d'inspection et de pratiques commerciales d'une grande uniformité, qui sont fermement ancrés dans les connaissances scientifiques. Pourtant, bien que des concepts comme le HACCP (système d'analyse des risques et de maîtrise des points critiques) – dont les origines remontent au programme spatial américain – soient devenus des notions universelles dans le domaine de la gestion des risques en matière de salubrité des aliments pour les organismes de réglementation et les entreprises alimentaires, l'approche que nous adoptons pour évaluer les risques en matière de salubrité des aliments est encore trop compartimentée. Si nous tirons parti de la renégociation de l'ALÉNA, nous avons l'occasion de réexaminer des structures transfrontalières pour faire en sorte que l'évaluation scientifique des risques en matière de salubrité des aliments soit effectuée de conserve, et non seulement en collaboration, de sorte que les décisions en matière de réglementation qui sont prises indépendamment aboutissent au meilleur résultat possible pour les consommateurs et les entreprises. Peu importe que des Canadiens dégustent des légumes-feuilles en provenance de Yuma, en Arizona, que des Américains se délectent de bacon au goût d'érable du Québec, ou que les uns et les autres savourent des crevettes géantes importées de Thaïlande, ce qui importe est qu'une « organisation canado-américaine chargée de l'évaluation des risques en matière de salubrité des aliments », en tant qu'émanation de la renégociation de l'ALÉNA, puisse renforcer la salubrité des aliments et la compétitivité des entreprises, tout en donnant un exemple au monde entier.

Un moment d'agir opportun

La santé, la sécurité et le bien-être économique des Canadiens et des Américains sont en grande partie déterminés par l'intégrité des écosystèmes du continent, des ressources naturelles et de l'infrastructure que nous partageons, en l'occurrence le climat, les bassins atmosphériques, l'eau douce, les paysages naturels, les pêcheries, les systèmes agroalimentaires et les réseaux de transport, de télécommunications et énergétiques. Dans chaque domaine, il vaut mieux évaluer et gérer conjointement les menaces qui pèsent sur la santé, la sécurité et l'économie, de préférence à la source (par exemple, au point où un agent infectieux et un hôte se rencontrent) et pas nécessairement au passage de la frontière. Le Canada et les É.-U. l'ont compris en 1912, année où ils ont créé la Commission mixte internationale chargée de gérer les eaux communes des Grands Lacs.

La nécessité d'une action conjointe est renforcée par le paradigme « Une santé »¹, qui reconnaît que la santé des humains est de plus en plus solidaire de celles des animaux et de l'environnement. Cela vaut tout particulièrement pour la récolte, la production et la distribution d'aliments et de boissons, par suite de l'importante intégration transfrontalière des chaînes d'approvisionnement alimentaire, de la transmissibilité des dangers (agents pathogènes, contaminants, zoonoses, etc.) et des menaces communes d'origine alimentaire provenant de l'étranger. Selon le Dr Paolo D'Odorico de l'Université de Virginie, de 1986 à 2009, la quantité d'aliments faisant l'objet d'échanges commerciaux a plus que doublé, et l'interconnexion du réseau trophique mondial s'est accrue de 50 pour cent. Le commerce international d'aliments représente désormais 23 pour cent de la production alimentaire mondiale.

En adoptant la *Food Safety Modernization Act* aux É.-U. et la *Loi sur la salubrité des aliments au Canada*, les deux pays ont entrepris la modernisation des lois et des règlements de leurs systèmes, en grande partie indépendants, de surveillance de la salubrité des aliments, en s'efforçant de leur conférer les caractéristiques suivantes : fondés davantage sur les risques, alimentés par des données, préventifs et axés sur les résultats. La renégociation de l'ALENA fournit cependant la possibilité d'étayer ces efforts par une infrastructure regroupée et scientifique, plus particulièrement dans les domaines de la détermination et de la surveillance des menaces pour la salubrité des aliments, de l'évaluation des risques et des approbations de technologies. Les avantages pour la santé publique, la compétitivité commerciale transfrontalière et l'exécution efficace des programmes pourraient être importants. Les programmes de travail portant sur la salubrité des aliments, l'inspection des viandes et la santé des animaux et des plantes du Conseil de coopération en matière de réglementation Canada-États-Unis (CCR) sont un bon début, mais les avantages tangibles pour les citoyens et les entreprises ont été rares. Il serait possible de réaliser des progrès plus importants en regroupant les fonctions

Une « organisation canado-américaine chargée de l'évaluation des risques en matière de salubrité des aliments » pourrait apporter les meilleures connaissances scientifiques possible aux premières étapes du processus décisionnel, réduire la tracasserie bureaucratique inutile et le dédoublement d'efforts entre les organismes et accélérer le temps de mise en marché des innovations et des pratiques exemplaires en matière de salubrité des aliments.

« administratives » de l'évaluation des risques des organisations canadiennes et américaines de réglementation de la salubrité des aliments en un partenariat institutionnel officiel. Une « organisation chargée de l'évaluation des risques en matière de salubrité des aliments » canado-américaine pourrait apporter les meilleures connaissances scientifiques possible aux premières étapes du processus décisionnel, réduire la tracasserie bureaucratique inutile et le dédoublement d'efforts entre les organismes et accélérer le temps de mise en marché des innovations et des pratiques exemplaires en matière de salubrité des aliments.

1. Le concept « Une santé » est une stratégie mondiale destinée à étendre les collaborations et les communications interdisciplinaires à tous les aspects des soins de santé pour l'être humain, les animaux et l'environnement. L'importance d'Une santé est prônée par des scientifiques de nombreux pays et reçoit l'appui d'organisations éminentes, parmi lesquelles l'Organisation mondiale de la Santé, l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture et l'Organisation mondiale de la santé animale. Pour plus de renseignements, visitez l'adresse : www.onehealthinitiative.com.

Une prochaine étape à franchir ensemble

Tout comme les parties à l'ALÉNA 1.0 ont agi en tant que chefs de file mondiaux en élaborant les disciplines modernes pour les mesures sanitaires et phytosanitaires (MSP) dans le cadre d'accords commerciaux, celles de l'ALÉNA 2.0 peuvent franchir le prochain pas. Il ne s'agit pas qu'un quelconque pays transige sur son droit d'établir son propre « niveau de protection » à l'égard de la salubrité des aliments, de la qualité ou de la nutrition d'aliments produits au pays ou importés. Il ne s'agit pas de modifier le mandat des organismes de réglementation en matière de salubrité des aliments, pas plus que leur alignement sur les limites de compétences, les responsabilités qui leur incombent pour les produits et les mandats qui leur sont conférés par la loi. Il s'agit bien plus de la collecte de données scientifiques et de l'évaluation des risques, qui sont effectuées afin de guider les choix qui sont faits au sujet des normes de sécurité pour les aliments (et les aliments pour animaux) et de leur application. Il s'agit de l'excellence, de la transparence, de la rapidité, de l'amélioration continue et du moindre coût. Il s'agit de jeter, pour la Food and Drug Administration (FDA), le U.S. Department of Agriculture (USDA), Santé Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA), un fondement de calibre mondial afin qu'ils améliorent continuellement leurs normes, politiques et affectations de ressources en matière de rendement à l'avantage des consommateurs, des entreprises et des contribuables. Par ailleurs, la cohérence avec l'engagement pris par le CCR à l'égard d'« ententes de partenariat » et d'« engagements officialisés » dans le Plan prospectif conjoint d'août 2014 est respectée.

Dans le monde entier, les principaux producteurs et distributeurs d'aliments et leurs clients harmonisent volontairement les pratiques exemplaires et les procédures d'audit en matière de salubrité des aliments avec les normes privées établies comme points de référence au plan international. Comme l'a relevé la professeure Jill Hobbs de l'Université de la Saskatchewan, « les processus d'harmonisation et de reconnaissance mutuelle (équivalence) de normes privées se déroulent peut-être plus vite que peut le faire la réglementation publique nationale, en particulier celle qui doit faire l'objet de négociations multilatérales. En fait, l'IASA (Initiative d'assurance de la salubrité des aliments) est l'exemple d'une tentative effectuée de manière coordonnée pour officialiser la reconnaissance mutuelle de l'équivalence de diverses normes privées de salubrité des aliments ». De même, des organismes mondiaux indépendants, notamment l'Organisation internationale de normalisation (ISO) et AOAC International, collaborent afin d'harmoniser davantage leurs exigences en matière de validation des méthodes d'essai analytiques. À l'échelon intergouvernemental, les organes de réglementation s'efforcent de parvenir au même résultat par l'entremise d'organisations comme le Codex Alimentarius de l'OMS/la FAO à Rome. Cependant, la démarche, qu'il peut falloir des années pour mener à bien à Rome, ne doit pas freiner les progrès accomplis en Amérique du Nord, et avant tout ceux qui sont réalisés par des professionnels de la réglementation de la salubrité des aliments canadiens et américains, qui « parlent fondamentalement la même langue » et puisent généralement dans la même expertise universitaire.

Il existe de nombreux exemples de résultats sous-optimaux auxquels aboutissent des efforts scientifiques décousus, et dont nos entreprises ressentent les effets chaque jour. Par exemple, au Canada, la moutarde passe pour un allergène prioritaire, alors que ce n'est pas le cas aux É.-U. Par ailleurs, alors que le Canada a davantage harmonisé sa politique en matière de lutte contre *Listeria monocytogenes* dans les aliments prêts-à-manger avec celle des É.-U., les définitions des surfaces qui entrent en contact avec des aliments et de celles qui entrent en contact avec des produits non alimentaires dans le milieu de la fabrication ne sont pas tout à fait les mêmes. Les É.-U. et le Canada ont suivi des démarches parallèles, mais différentes pour déterminer le risque que du bisphénol A (BPA) soit présent dans les matériaux de conditionnement d'aliments. Alors que la FDA peut juger qu'un agent

antimicrobien novateur est reconnu comme généralement sans danger pour la santé (GRAS), Santé Canada peut exiger qu'il soit entièrement approuvé avant la mise en marché. Les fabricants d'aliments américains peuvent avoir recours à des méthodes d'essai analytiques pour déterminer les dangers microbiologiques, pour autant qu'elles soient homologuées par des organisations indépendantes reconnues comme l'AOAC, alors que Santé Canada tient un recueil unique de méthodes approuvées. À l'heure actuelle, les É.-U. et le Canada déploient des efforts considérables pour que le séquençage du génome entier soit appliqué aux enquêtes sur la salubrité des aliments, mais sans les avantages d'une infrastructure bio-informatique combinée.

S'agissant des répercussions économiques, de telles différences peuvent empêcher ou perturber le commerce de produits agricoles et d'aliments finis, et les 47 milliards de dollars (USD) que représentent les échanges commerciaux annuels de produits agroalimentaires entre les É.-U. et le Canada ne sont pas un montant négligeable. Cependant, il y a un problème plus insidieux, en l'occurrence la distorsion de la concurrence qui se produit chaque fois que des technologies ou des protocoles de production plus nouveaux, plus sûrs et plus rentables ne sont pas également disponibles de part et d'autre de la frontière. Des entreprises peuvent innover dans l'un des pays, mais ne peuvent vendre dans l'autre. Par exemple, la société 3M a effectué des investissements considérables aux É.-U. et au Canada, et elle est un chef de file mondial de la découverte scientifique et de l'innovation, notamment dans le domaine de la salubrité des aliments. Elle possède un ensemble de « tests de dépistage moléculaire » qui peuvent améliorer sensiblement la performance et la rapidité des tests de dépistage d'*E. coli* 0157, de *Listeria* et de *Salmonelle*; pourtant, les versions les plus récentes de ces méthodes d'essai analytiques ne sont pas approuvées pour les tests obligatoires effectués au Canada. Les exploitants agricoles et les fabricants d'aliments peuvent constater que leurs concurrents réalisent des progrès outre-frontière grâce à un processus novateur qui leur est, quant à eux, refusé, alors même qu'ils desservent les mêmes clients dans le commerce de détail et la restauration. Les inspecteurs en salubrité des aliments prescrivent des règles qui comportent des différences subtiles pour tout, depuis la désinfection préopératoire jusqu'à la validation des cycles de cuisson et de refroidissement, alors même que les pays sont convenus de l'« équivalence des systèmes ».

Les leçons de l'étranger

De quoi pourrait donc avoir l'air une solution? L'ALÉNA 2.0 devrait sans aucun doute contenir un chapitre plus vigoureux sur les MSP, probablement calqué sur le chapitre consacré aux MSP adopté lors des négociations du Partenariat transpacifique (PTP), qui reprend, en élargissant la portée, les règles en matière de MSP de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).² Il devrait s'attacher avant tout à veiller à l'adoption de normes équitables, transparentes et scientifiques, de procédures d'évaluation de la conformité et de règles en matière de MSP, tout en éliminant les mesures discriminatoires. Mais si nous portons notre regard au-delà des disciplines typiques en matière de MSP et d'obstacles techniques au commerce (OTC) et des « groupes de travail techniques » (qui sont en grande partie inactifs dans le cadre de l'ALÉNA 1.0), nous pouvons nous montrer plus ambitieux lorsqu'il s'agit des évaluations scientifiques des risques qui pèsent sur la salubrité des aliments et des aliments pour animaux et éventuellement sur la santé des animaux. Nous pouvons tirer des enseignements de l'Union européenne qui a, il y a plus de 10 ans, créé l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA). L'EFSA est devenue une partie

2. Le chapitre sur les MSP de l'accord PTP contient de nouvelles disciplines qui limitent la capacité des Parties importatrices de recourir à des mesures protectionnistes pour restreindre le commerce de produits agricoles. Le PTP va plus loin que les règles de l'OMC, car il comporte une transparence plus élaborée et des dispositions visant la régionalisation, ainsi que de nouvelles disciplines en matière de MSP sur les vérifications des importations, la certification et les audits qui restreignent le commerce. Une des principales caractéristiques du chapitre sur les MPS du PTP est qu'il permet aux exportateurs de participer à divers processus d'importation reliés aux risques.

intégrante du système de salubrité des aliments de l'UE, qui donne des conseils scientifiques de calibre mondial, à jour et adaptés à l'usage aux pays membres. Elle a contribué à bâtir la capacité d'évaluation scientifique de l'UE et la communauté du savoir, et elle a guidé l'élaboration de règles et de normes scientifiques dans tous les pays de l'UE.

Une occasion de renforcer la salubrité des aliments en Amérique du Nord

La renégociation de l'ALÉNA est l'occasion de renforcer les résultats en matière de salubrité des aliments (et des aliments pour animaux) au moyen de l'établissement d'une nouvelle « organisation d'évaluation des risques en matière de salubrité des aliments » conjointe chargée de ce qui suit : i) effectuer des évaluations scientifiques des risques en matière de salubrité des aliments en recourant à des données communes (détermination des dangers, caractérisation des dangers, évaluation de l'exposition et caractérisation des risques), ii) recommander des pratiques exemplaires de gestion des risques en matière de salubrité des aliments le long du continuum de la ferme à l'assiette; iii) recueillir, analyser et communiquer les connaissances en matière de salubrité des aliments à l'avantage des consommateurs, des organismes gouvernementaux et des producteurs, exportateurs et importateurs d'aliments. L'organisation conjointe garantirait plus particulièrement que des assises scientifiques communes soient jetées pour ce qui suit :

- évaluer et empêcher l'émergence de menaces d'origine alimentaire (microbiologiques, chimiques et physiques, notamment, le cas échéant, celles qui sont reliées à la santé des animaux et des végétaux, par le concept « Une santé »);
- recommander des seuils de risque en matière de salubrité des aliments pour les agents pathogènes, les résidus chimiques, les agents allergènes, etc.;
- réaliser la modélisation de l'évaluation des risques pour diverses combinaisons agents pathogènes-aliments et des interventions éventuelles;
- approuver des interventions en matière de salubrité des aliments, des technologies et des méthodes d'essai analytiques;
- valider les pratiques exemplaires en matière de salubrité des aliments à tous les niveaux de la production, de la transformation, de la distribution et de la préparation des aliments;
- partager et interpréter les données émanant des tests et de la surveillance de la salubrité des aliments recueillies dans toute l'Amérique du Nord et dans le monde entier;
- examiner les risques émergents, établir des rapports entre la prévalence et les niveaux de contamination et actualiser les modèles d'évaluation des risques en conséquence;
- recommander des pratiques d'inspection de la salubrité des aliments novatrices, axées sur les résultats et des stratégies de promotion de la conformité;
- aider l'International Food Protection Training Institute et Salubrité des aliments au Canada à créer un cadre nord-américain d'apprentissage reposant sur les compétences pour assurer l'éducation et la formation normalisée et certifiée en salubrité des aliments;
- mettre en place des systèmes harmonisés pour la traçabilité de la viande, de la volaille et d'autres produits alimentaires tout au long de la chaîne d'approvisionnement, de l'origine jusqu'au consommateur.

À plus long terme, un solide fondement institutionnel pour l'évaluation des risques et le partage de connaissances en matière de salubrité des aliments pourrait déboucher sur le renforcement de partenariats afférents à la gestion des risques, à l'établissement de normes, à des programmes d'application de la réglementation et à l'exécution

opérationnelle effectifs. Il n'en est pas moins indéniable que lorsque les organes de réglementation américains et canadiens sont en train de mener une enquête sur la salubrité des aliments et de décider d'un rappel de produit concernant un pays particulier, l'évaluation des risques et la gestion des risques doivent se dérouler de conserve en temps réel, souvent sur la foi de renseignements imparfaits. Cependant, le travail d'évaluation scientifique des risques qui est effectué pour déterminer les niveaux inoffensifs de mycotoxines dans les céréales ou des mesures de contrôle acceptables de la condensation dans une usine de transformation de la viande est assorti à un domaine différent, dans lequel la collaboration scientifique institutionnalisée peut effectivement faire toute la différence. Un renforcement de la collaboration entre les É.-U. et le Canada en science de la salubrité des aliments mettra également nos pays en position de faire en sorte que les consommateurs du monde entier aient davantage confiance en l'intégrité de la production alimentaire nord-américaine et permettra de mieux gérer les risques liés à la salubrité des aliments afférents aux importations d'aliments depuis des pays moins développés. Cette collaboration peut devenir une feuille de route que d'autres régions pourront suivre et qui les incitera à maintenir l'effort articulé qu'elles déploient autour de l'harmonisation de la salubrité des aliments dans le monde.

De l'eau potable à la salubrité des aliments : historique de solutions collectives

L'ALÉNA existe à présent depuis 23 ans. Pendant cette période, les risques en matière de salubrité des aliments, l'intégration des systèmes alimentaires sur le continent nord-américain et dans le monde entier, ainsi que la pression qui s'exerce sur les organismes américains et canadiens de réglementation de la salubrité des aliments ont crû dans une égale mesure. Bien que quelques Américains lorgnent peut-être d'un œil envieux l'unique agence d'inspection des aliments (ACIA) du Canada, les Canadiens peuvent admirer les connaissances en matière de salubrité des aliments que possèdent des institutions américaines comme les Centers for Disease Control and Prevention (Centres de prévention et de lutte contre les maladies). Ce qu'il faut retenir, c'est que nos deux pays ont des points forts et que nous faisons mieux les choses lorsque nous les faisons ensemble. Dans les univers de la santé végétale et animale, l'Environmental Protection Agency des É.-U. et l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire du Canada ont pour la première fois approuvé conjointement une étiquette harmonisée de l'ALÉNA pour un produit pesticide en 2007, et il y a deux ans, Santé Canada et la FDA ont pour la première fois effectué ensemble un examen suivi de l'approbation d'un médicament vétérinaire pour un animal destiné à l'alimentation. Mais si nous remontons le cours du temps jusqu'en 1912, nous constatons que nous avons créé la Commission mixte internationale pour protéger nos voies navigables que nous partageons. En 1955, nous avons franchi un pas supplémentaire avec la Commission des Grands Lacs, car nous nous sommes rendu compte que la gestion réussie d'une source d'eau douce commune aussi précieuse l'exigeait. Notre approvisionnement alimentaire conjoint n'est guère différent. Qu'il s'agisse de protéger le lac Ontario de la moule zébrée ou d'effectuer une évaluation conjointe des risques que pose la présence de norovirus dans les moules (que la FDA et Santé Canada ont effectivement menée en 2014), nous obtenons de meilleurs résultats quand nous faisons le travail scientifique ensemble.

Ce que les É.-U. et le Canada ont fait il y a plus de 60 ans pour les Grands Lacs, nous pouvons le répéter à présent pour notre approvisionnement alimentaire. L'ALÉNA 2.0 nous en donne la possibilité.

Rory McAlpine, vice-président principal
Relations avec le gouvernement et l'industrie
Les Aliments Maple Leaf Inc.
Toronto (Ontario)

Mike Robach, vice-président
Corporate Food Safety and Regulatory Affairs
Cargill Inc.
Minneapolis (Minnesota)