

Refonte de la législation alimentaire sur la sécurité des produits 2005 - 2006

L'échéance se rapproche...

A partir du 1er janvier 2005, l'essentiel des obligations précisées dans le règlement (CE) 178/2002 - qui établit les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire - devra être mis en œuvre par les opérateurs du secteur, notamment, l'autocontrôle, la traçabilité ou la coopération avec les autorités. Ce règlement, qui fixe le cadre des nouvelles exigences dans le domaine alimentaire, a été récemment complété par cinq textes relatifs à l'hygiène et aux contrôles officiels des denrées alimentaires et aliments pour animaux qui devront quant à eux être appliqués **à partir du 1er janvier 2006**. Ces documents modifient la réglementation en la rendant plus cohérente, en l'harmonisant et en instaurant des relations plus fortes entre les exploitants de la chaîne alimentaire.

■ Les grandes phases de l'harmonisation communautaire dans l'alimentaire

Dates	Etape	Faits marquants
1957	Traité de Rome - PAC	2 objectifs principaux : le développement de la production et la stabilité des prix.
1987	Acte unique européen	Le marché unique s'instaure peu à peu. La préoccupation sanitaire apparaît par l'adoption de mesures visant à garantir un niveau de sécurité équivalent pour tous les consommateurs européens.
1993	Traité de Maastricht	Les aspects de santé publique et de protection des consommateurs sont renforcés à la Commission.
1996	Crise de l'ESB	Crise de confiance sans précédent : découverte de la probable transmission à l'homme de l'agent de l'ESB.
1997	Réorganisation de la Commission	Séparation des fonctions d'expertise scientifique, législative et de contrôle.
1997/2000	Début de refonte législative	Livre vert suivi du livre blanc sur la sécurité des aliments.
1999	Traité d'Amsterdam : Réforme du traité fondateur	Les mesures sont désormais adoptées selon la procédure de codécision (Parlement et Conseil des Ministres).
2001-2002	Harmonisation et simplification des textes	Consolidation, refonte et simplification de toutes les législations sectorielles.

■ Le règlement 178/2002 : Un texte cadre pour la législation alimentaire

Applicable directement sans transposition dans les différents Etats membres de l'Union européenne, il concernera toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution des denrées alimentaires et des aliments pour animaux. Ce texte pose tout d'abord une série de principes, dont certains sont explicites : principe de précaution, principe de transparence, principe d'analyse des risques... et d'autres plus implicites : principe de prévention, principe d'innocuité des aliments...

Ce qu'il concerne :

1. L'alimentation humaine et animale
2. Toutes les denrées solides ou liquides à destination alimentaire sauf domestique
3. Toutes les entreprises publiques ou privées qui exercent une action sur les denrées depuis la production primaire (agriculture) jusqu'à la mise en marché
4. Les importateurs de denrées comme les producteurs communautaires
5. Les dispositions s'appliquent dans l'ensemble des Etats Membres (UE à 25)

Ce règlement liste un certain nombre d'obligations nouvelles ou réaffirmées :

■ **La traçabilité** pour chaque opérateur, les clients et les fournisseurs, la nature et la quantité de produit doivent être clairement identifiés. Chaque opérateur conserve toutefois une grande liberté de choix de moyens pour organiser cette traçabilité. Même si elle en résulte logiquement, la traçabilité interne n'est pas imposée explicitement par le règlement. Il n'y a pas obligation de transférer les données sauf à la demande des autorités. Les fournisseurs d'intrants, de médicaments vétérinaires et d'emballages deviennent indirectement concernés lorsque les produits qu'ils vendent concernent la chaîne alimentaire.

■ **L'autocontrôle** tout exploitant doit vérifier par lui-même le respect des prescriptions de la législation alimentaire applicables à ses activités.

■ **La sécurité** les produits mis sur le marché doivent être sûrs et une obligation de prudence s'impose selon une échelle de risque.

■ **La coopération** en cas de suspicion d'un risque ou de nécessité de retirer du marché un produit non-conforme, les exploitants doivent en informer les autorités et collaborer activement avec elles.

■ **La conformité** l'entreprise devra appliquer la législation alimentaire relative à ses activités et organiser une veille juridique afin de suivre l'évolution de cette réglementation.

■ **La loyauté** tout exploitant se doit de ne pas induire le consommateur en erreur par une présentation, un étiquetage ou une publicité des produits non- approprié.

■ **L'information** le consommateur est informé précisément en cas de retrait du marché d'un lot de produits jugés non-conformes.

■ Des relations entre acteurs du secteur renforcées

La refonte de cette législation alimentaire impose à chaque opérateur de prendre les mesures nécessaires pour produire, transporter, transformer et distribuer ses produits avec un niveau de sûreté alimentaire maximal tout en assurant à son activité la plus grande transparence possible. Pour atteindre cet objectif, les relations entre opéra-

teurs vont devoir évoluer et cela, à plusieurs niveaux :

■ entre exploitants du secteur tout d'abord où les relations vont être renforcées du fait des nouvelles exigences en terme de traçabilité et de responsabilité partagée,

■ avec les pouvoirs publics également où les échanges vont devenir plus systématiques en raison du devoir de coopération et d'information renforcé,

■ avec le consommateur enfin, autour duquel toute cette nouvelle législation a été bâtie.

■ Des principes, des obligations de résultats et peu d'exigences de moyens

De par sa structure même, ce règlement établit l'architecture globale du nouveau cadre réglementaire pour la sécurité des aliments et laisse un certain espace de liberté

dans la mise en œuvre de ces exigences. C'est pourquoi, certaines interrogations concernant par exemple le temps d'archi-

vage des données ou le délai de communication des informations aux autorités compétentes restent imprécisées à ce jour.

■ De nouvelles obligations qu'il faut replacer dans leur contexte

Le règlement 178/2002 pose les bases d'une nouvelle organisation de la chaîne alimentaire en intégrant notamment les principes de co-responsabilité des opérateurs. Il annonce une simplification des textes en vigueur et une meilleure lisibilité de la régle-

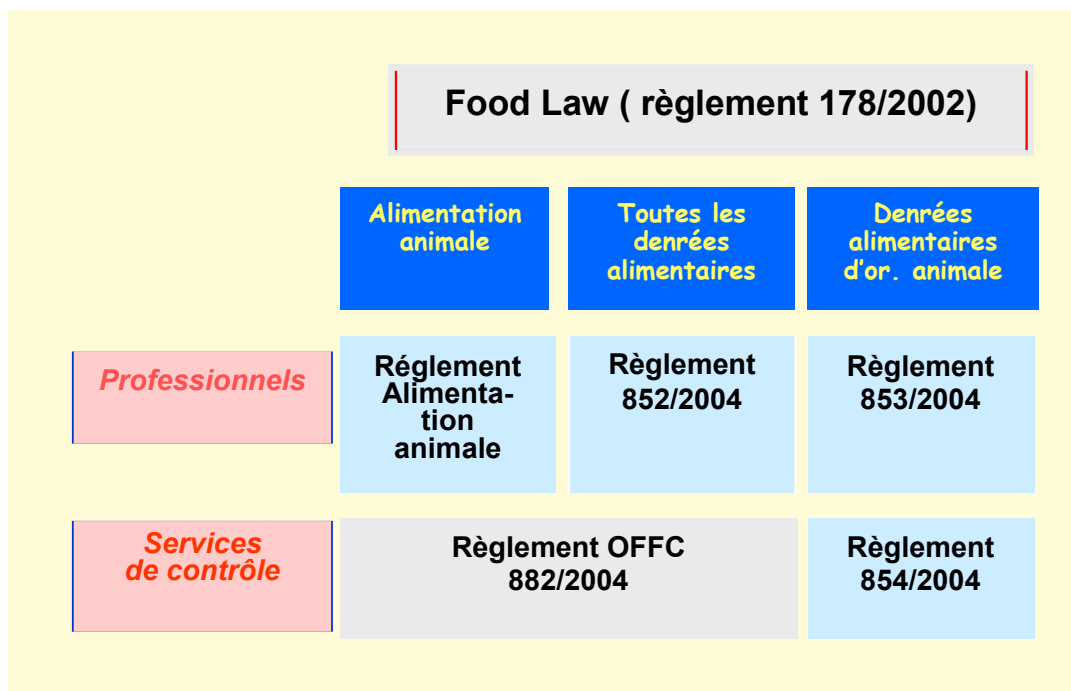
mentation européenne. En outre, les enjeux de la traçabilité se limitent dans le règlement à une identification claire de ses clients et fournisseurs et des produits qui leur ont été livrés, ce que bon nombre d'opérateurs font déjà. Il va également sans

dire que l'objectif de protection de la santé du consommateur poursuivi par le texte nécessite une parfaite connaissance de la part des opérateurs des flux de matières, indispensable en cas d'alerte pour procéder à des retraits et rappels ciblés.

■ Les autres textes législatifs de la réforme

Si le règlement 178/2002 constitue la pierre angulaire de cette nouvelle législation, d'autres textes sont parus en complément de ce document et notamment les règlements sur l'hygiène des produits. Le premier d'entre eux, le règlement (CE) 852/2004 dit " H1 " établit les règles relatives à l'hygiène générale des denrées alimentaires notamment. Il complète le règlement 178/2002 à travers :

- la responsabilité première des exploitants en matière de sécurité des aliments,
- la garantie de sécurité des aliments à toutes les étapes de la chaîne,
- l'obligation de maintien de la chaîne du froid pour les produits concernés,
- l'application des principes de l'HACCP (à l'exception des exploitations agricoles),
- l'encouragement au développement des guides de bonnes pratiques hygiéniques au niveau national et/ou communautaire.



Les autres règlements, quant à eux, traitent des dispositions spécifiques d'hygiène pour les produits d'origine animale d'une

part et pour les aliments pour animaux d'autre part. A ces règlements " hygiène " destinés aux professionnels de l'alimentaire, cor-

respondent des règlements concernant les contrôles officiels par les pouvoirs publics de ces dispositions.

■ Comment situer les démarches d'amélioration de la qualité dans ce contexte ?

Les démarches de sécurisation de la chaîne alimentaire initiées de manière volontaire, qu'ils s'agissent de normes AFNOR ou ISO, de guides interprofessionnels voir de référentiels privés, pourront servir de supports très utiles pour la mise en œuvre effective de cette réglementation. La norme NF V01-005 par exemple, support de la démarche Agri Confiance® fixe des exigences en matière de traçabilité, requiert d'établir des relations étroites avec ses clients et fournisseurs par le biais respectivement du contrat client et du contrat d'enga-

gements réciproques, exige une veille juridique et impose une procédure d'autocontrôle. A ce titre, elle se situe parfaitement en phase avec les nouvelles attentes du règlement 178/2002 et a permis, à bien des égards, d'anticiper son application.

Enfin, il semble évident que les contrôles officiels se focaliseront plus facilement sur les opérateurs qui ne sont engagés dans aucune démarche certifiée. A ce sujet, le règlement sur le contrôle officiel des denrées alimentaires et des aliments pour ani-

maux inclue notamment une possibilité pour les Etats membres d'envisager des contrôles de deuxième niveau, d'où la promotion faite aux normes dont les exigences sont évaluées par un organisme certificateur privé. Il s'agit clairement d'ouvrir la possibilité de diminuer le nombre de contrôles directs de la part des pouvoirs publics (PV, DSV, DGCCRF..) et de faire en sorte que les contrôles effectifs soient plus pertinents.

■ Vers un droit alimentaire européen

Le Conseil National de l'Alimentation a rendu le 29 juin 2004 son rapport¹ sur la mise en oeuvre du règlement 178/2002. Quatre questions à Etienne Rechart (Coop de France), président du Groupe de travail.

En tant que Président du groupe de travail du CNA, pouvez-vous nous dire quelles principales difficultés concernant l'application de ce texte avez-vous pu mettre en évidence ?

Elles sont d'abord conceptuelles car le texte établit des principes et définit des obligations en responsabilisant les opérateurs sur les moyens à mettre en oeuvre; cette conception diffère d'un règlement habituel d'application précise et sans interprétation.

Elles sont ensuite pratiques car les opérateurs sont à la recherche de précisions sur, par exemple, le principe de précaution, les délais de réponse aux autorités, la durée d'archivage des données, etc. alors qu'en fait ce sont les principes d'autocontrôle, de responsabilité et de coopération qui doivent guider l'anticipation et l'action.

On parle beaucoup de la traçabilité comme étant au cœur de ce nouveau texte. Est-ce la seule obligation nouvelle qui incombe aux opérateurs ?

C'est vrai : curieusement on a beaucoup parlé de la traçabilité alors que le texte est plutôt une " Constitution du droit alimentaire européen " dans laquelle cette obligation figure parmi d'autres beaucoup plus importantes du point de vue juridique.

Un point essentiel de ce document est de préciser des règles identiques applicables par tous les Etats membres et pour l'ensemble des produits fabriqués ou commercialisés sur le territoire de l'Union européenne élargie. Il est donc destiné à sécuriser dès à présent un marché de plus de 450 millions d'habitants.

Les opérateurs (agriculteurs, entreprises, importateurs...) devront en tenir compte

dans leurs activités car ce règlement rassemble l'essentiel des principes généraux qu'ils doivent connaître, parmi lesquels cette obligation de traçabilité à l'amont et à l'aval (article 18 et 19).



Etienne Rechart : "Ce règlement doit sécuriser un marché de plus de 450 millions d'habitants"

Quels conseils pourriez-vous donner aux opérateurs afin qu'ils envisagent ces nouvelles exigences avec le plus de sérénité possible ?

Si ce n'est déjà fait, il faut procéder rapidement, à chaque maillon de la chaîne, à une analyse des différents risques pour apprécier quels outils devront être mis en oeuvre.

Pour ma part, je pense que les systèmes de management de la qualité basés sur les normes ISO ou AFNOR doivent être vivement recommandés. Leur coût paraît toujours trop élevé mais il faut l'apprécier au regard des conséquences d'un non-respect de cette réglementation qui va rentrer en vigueur et du coût des non-conformités.

Même si la sécurité sanitaire des aliments s'est considérablement améliorée, les risques restent réels et j'invite l'ensemble des opérateurs et bien sûr les agriculteurs à développer solidairement des systèmes basés sur la démarche Agri Confiance®. Ce sera demain indispensable pour sécuriser les transformateurs et les distributeurs, et finalement répondre

aux demandes des consommateurs.

Malgré tout le travail accompli, certaines dispositions de ce règlement paraissent encore un peu confuses pour les professionnels qui devront l'appliquer. Doit-on en conclure qu'un document d'application sera nécessaire au niveau national ou communautaire ?

Lors d'une rencontre qui s'est tenue à Bruxelles en début d'année avec la Commission, cette question a été évoquée et il est apparu qu'un temps d'expérience était d'abord nécessaire avant d'envisager tout complément de réglementation. Depuis l'adoption des règlements du " paquet hygiène " en avril dernier, il me semble que les opérateurs et les autorités disposent de l'essentiel des exigences.

La question primordiale qui reste en suspens pour les mois à venir, c'est de savoir si les lignes directrices complémentaires ou les guides de bonnes pratiques d'hygiène devront être rédigés au niveau national ou communautaire.

Au stade où nous en sommes de la construction d'un espace européen alimentaire, j'ose espérer que les responsables professionnels et les pouvoirs publics de chaque pays sauront s'entendre pour que leur rédaction ait lieu dans un cadre européen plutôt que national !

¹ Rapport disponible sur le site du Ministère de l'Agriculture, du Ministère de l'Economie et des Finances ou de Coop de France

Contact : Olivier de Carne
odecarne@coopdefrance.coop
Tel : 01 44 17 57 00
www.coopdefrance.coop