

**COMMISSION DE L'AGRICULTURE, DES
PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION**

*Les nouveaux enjeux de la sécurité alimentaire
au Québec*

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ AU SECRÉTARIAT DES COMMISSIONS

PAR : Le BUREAU DE NORMALISATION DU QUÉBEC (BNQ)

DIRECTEUR DU BNQ



Jacques Girard, ing.

**GESTIONNAIRE DU PROGRAMME DE
CERTIFICATION HACCP**

Rédigé par :



Christine Dupuis, microbiologiste

En collaboration avec : Sylvain Allard, Jean Rousseau, Martine Talbot, Joanne Tanguay

Janvier 2004

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
1 INTRODUCTION	3
1.1 – Le Bureau de normalisation du Québec (BNQ)	3
1.2 – Implications et principales réalisations du BNQ dans le domaine alimentaire	3
1.3 – Objectifs du mémoire.....	4
2 LA SÉCURITE ALIMENTAIRE	5
2.1 – Approches et définitions	5
2.2 – Règles internationales en matière de sécurité alimentaire.....	5
2.3 – Système d’inspection canadien et québécois et enjeux	6
3 TRAÇABILITÉ DES PRODUITS ALIMENTAIRES	9
3.1 - La traçabilité : approche globale et harmonisation.....	9
3.2 – La traçabilité et HACCP	9
3.3 - La traçabilité : nouveaux enjeux et défis à relever	10
4 CONCLUSION	11

1 INTRODUCTION

1.1 – Le Bureau de normalisation du Québec (BNQ)

Le BNQ, créé par le gouvernement du Québec en 1961, est depuis 1990, une direction du Centre de recherche industrielle du Québec (CRIQ). Par le Décret 1601-88 du 19 octobre 1988, le gouvernement du Québec reconnaît le BNQ comme l'organisme central de normalisation, de certification et de diffusion d'information sur les normes et comme porte-parole du Québec auprès du Conseil canadien des normes (CCN) ou de tout autre organisme de normalisation.

Le BNQ a pour mission d'agir comme partenaire des milieux d'affaires, industriels, sociaux et réglementaires dans le secteur de la normalisation et de la qualité des produits, des systèmes et des services.

Le Bureau de normalisation du Québec (BNQ) est un organisme membre du Système national de normes du Canada et exerce ses activités dans :

- l'élaboration de normes;
- la certification de produits, de processus et de services;
- l'enregistrement de systèmes de gestion de la qualité et environnementale.

De plus, en vertu d'un accord conclu avec le CCN, le BNQ est habilité à évaluer les laboratoires au Québec qui désirent se faire accréditer dans le cadre du Programme d'accréditation des laboratoires - Canada (PALCAN)

Le BNQ compte parmi les rares organismes accrédités par le CCN à la fois en élaboration de normes, certification de produits et services et enregistrement de systèmes.

Le BNQ œuvre dans un grand nombre de secteurs, notamment ceux de l'environnement, de la construction, des travaux publics, de la santé et de la sécurité, du tourisme, de l'agroalimentaire et des services. Il compte sur une équipe de plus de 50 employés, 70 sous-traitants, et est appuyé par près de 700 bénévoles (membres de divers comités consultatifs, techniques, de normalisation,...) et par la structure administrative et de soutien du CRIQ.

1.2 – Implications et principales réalisations du BNQ dans le domaine alimentaire

Depuis février 2001, le BNQ est l'organisme reconnu par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) comme guichet unique à titre d'organisme de certification de systèmes HACCP (« Hazard Analysis Critical Control Point ») et d'élaboration de normes et programmes de salubrité alimentaire¹. Le partenariat MAPAQ/BNQ s'inscrit dans la stratégie québécoise de reconnaissance gouvernementale des programmes HACCP et offre à l'industrie alimentaire québécoise un

¹ Voir communiqué paru en 2001 : (<http://www.agr.gouv.qc.ca/info/cpresse/2001/0114.htm>)

modèle de reconnaissance unique en Amérique du Nord. En alliant leur expertise et leurs forces, le MAPAQ et le BNQ fournissent l'infrastructure nécessaire pour rendre disponible aux entreprises du Québec une reconnaissance gouvernementale crédible, de portée nationale et internationale, de leurs efforts en matière de salubrité et d'innocuité des aliments.

Le BNQ participe également à l'élaboration de programmes de salubrité auprès de diverses associations du Québec et participe aux comités gouvernementaux ou du milieu qui interviennent en sécurité alimentaire et HACCP, en traçabilité et autres sujets d'actualité du domaine.

Le BNQ compte sept entreprises certifiées HACCP actuellement et près d'une vingtaine d'autres entreprises dont la certification HACCP est prévue en 2004 ou 2005. Le BNQ a également développé ou développe des normes pour le domaine alimentaire, comme sa norme sur le sirop d'érable, celles sur la production de veau de grain, de veau de lait et de porc. Le BNQ compte sur des ressources internes et sur un réseau dynamique de partenaires externes pour rencontrer un niveau d'activités en augmentation dans ce domaine. Les échanges avec ses partenaires gouvernementaux principaux en salubrité alimentaire, le MAPAQ et l'agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA), avec les associations regroupant ses principaux clients et avec des organismes à l'étranger contribuent à le garder à jour sur les besoins en constante évolution de ses clients.

1.3 – Objectifs du mémoire

Comme organisme impliqué dans le domaine, il nous apparaît essentiel de transmettre aux parties intéressées les préoccupations en matière de sécurité alimentaire qui nous sont communiquées par nos clients et les organismes partenaires de nos comités de consultation, composés des principaux intervenants de l'industrie et des organismes réglementaires.

Il nous fait également plaisir de faire part de nos principaux constats découlant de nos expériences sur le terrain auprès de notre clientèle du Québec et à l'étranger en matière de sécurité alimentaire et de donner notre point de vue sur « *Les nouveaux enjeux de la sécurité alimentaire au Québec* ».

Nos commentaires seront présentés en deux volets, soient :

- La sécurité alimentaire : approches et définitions, règles internationales en matière de sécurité alimentaire, système d'inspection canadien et québécois et enjeux.
- La traçabilité des produits alimentaires : approche globale et harmonisation, traçabilité et HACCP, nouveaux enjeux et défis à relever.

Les éléments de réponses à certaines questions du document de consultation seront insérés dans le texte et le numéro des questions concernées mis entre parenthèses.

2.1 – Approches et définitions

Le BNQ est entièrement d'accord avec l'**approche** retenue par la Commission parlementaire dans le document de consultation à savoir, « l'approche de la ferme à la table » qui inclut tous les intervenants de la filière alimentaire, y compris les agriculteurs et les fournisseurs d'intrants agricoles, les responsables des abattoirs et des installations de conditionnement, les fabricants d'aliments, les transporteurs, les grossistes et les détaillants, les restaurateurs ainsi que les consommateurs et les autorités compétentes chargées de réglementer ce secteur d'activités ». Cette approche qui encourage la responsabilisation de tous les intervenants de tous les maillons de la chaîne alimentaire est, selon nous, celle qui peut avoir un impact positif plus important sur la sécurité alimentaire de façon globale et permettre au Québec de faire face plus efficacement aux défis dans ce domaine.

Pour ce qui est des termes et définitions utilisés en sécurité alimentaire, plusieurs membres de nos comités comme nous-mêmes constatons la nécessité de définir et d'utiliser un langage commun et en lien avec les définitions normalisées déjà adoptées au niveau international. Pour ne citer que quelques exemples flagrants, nous observons fréquemment l'utilisation indifférente de termes qui ne sont pas équivalents tels que « qualité des aliments », pour « sécurité alimentaire » et « Système qualité ou ISO 9000 » pour « Système HACCP ». Nous considérons que des efforts consacrés à ce niveau, de même qu'à l'établissement de règles de bonnes pratiques en matière de publicité sur les certifications de systèmes HACCP, constitueraient un bon point de départ afin de diminuer la confusion actuelle chez les consommateurs et les fausses déclarations potentielles.

2.2 – Règles internationales en matière de sécurité alimentaire

Tel que décrit dans le document de consultation, il existe une **référence internationale** soit la Commission du *Codex Alimentarius*² qui émet des normes alimentaires, dont la norme sur les principes généraux d'hygiène et le HACCP, et dont l'équivalent canadien pour HACCP est le PASA (ACIA). Ces référentiels, le « Codex » et le « PASA », sont les deux seuls sur lesquels le BNQ base actuellement ses décisions de certification de systèmes HACCP.

Malheureusement, bien que des initiatives soient en cours à l'heure actuelle, il y a **absence d'une structure internationale pour la reconnaissance des systèmes HACCP**, semblable à celle en place pour d'autres normes. Bien que les paliers gouvernementaux canadien et québécois soient très actifs pour compenser cette lacune importante, il demeure que l'absence actuelle de référentiels communs entre les pays ou reconnus comme étant équivalents à l'échelle internationale entraîne une confusion quant à la valeur des diverses certifications et reconnaissances délivrées. Ces certifications n'atteignent donc pas toujours le but visé à savoir de faciliter le commerce au niveau international.

Éventuellement nous devons nous positionner face à de nouveaux référentiels en émergence, tel que ISO 22000, qui s'inspire des différents codes d'usages internationaux de secteurs alimentaires variés, du *Codex Alimentarius* et du PASA et qui est susceptible de constituer une solution intéressante à l'égard de cette problématique.

² Créée en 1963 dans le cadre du programme mixte FAO/OMS.

Par ailleurs, à l'instar d'autres pays tels l'Australie et la Nouvelle-Zélande, mais contrairement à d'autres organismes ayant la même vocation que la nôtre, nous croyons en la complémentarité des rôles et des expertises respectives des organismes gouvernementaux d'inspection et des organismes de certification de systèmes en matière de gestion des risques alimentaires.

À notre avis, l'utilisation de référentiels reconnus à l'échelle internationale et la reconnaissance de ce principe fondamental sur la complémentarité des systèmes d'inspection et des systèmes d'audits de systèmes HACCP, sur lequel est basé le partenariat MAPAQ-BNQ, donne toute la crédibilité attendue d'une certification HACCP.

2.3 – Système d'inspection canadien et québécois et enjeux

L'approche d'inspection centralisée en place, le partage des responsabilités entre les deux paliers gouvernementaux et le cadre législatif et réglementaire actuel nous semblent adéquats pour relever les défis à venir. Toutefois l'absence inévitable des moyens requis pour suffire à la tâche devrait continuer à être compensée par l'ouverture / l'implication de l'État envers l'adoption et la reconnaissance de systèmes complémentaires, tels la certification de systèmes HACCP par un tiers neutre et impartial ou des programmes issus de la normalisation. (Q1, 2, 3, 4, 9)

Nous croyons que nous n'avons rien à envier à d'autres pays, bien au contraire, lorsque l'on considère les principaux faits suivants :

- 1- tous les efforts déployés par l'ACIA pour vulgariser les bonnes pratiques alimentaires et les principes du *Codex Alimentarius* via son programme PASA;
- 2- les décisions du MAPAQ d'introduire une méthode d'inspection base risque (IBR) combinée à la méthode 5M qui encourage la responsabilisation des entreprises, d'offrir aux entreprises du Québec une reconnaissance gouvernementale de leurs systèmes HACCP et, plus récemment, d'inclure le principe de précaution lors de la révision de sa Loi P-29;
- 3- la collaboration entre ces deux instances pour éviter, par le biais d'ententes auxiliaires fédérales-provinciales, la duplication de leurs activités respectives.

À la question de la Commission touchant l'importance de généraliser l'utilisation de la méthode HACCP à l'ensemble de l'industrie alimentaire québécoise, nous répondons qu'il s'agit, à notre avis, d'un incontournable et que le véritable défi à relever pour assurer la compétitivité des entreprises du Québec consiste à aider les entreprises qui désirent satisfaire les exigences de leurs clients à l'étranger, de plus en plus élevées dans un contexte de bioterrorisme par exemple, sans pénaliser celles qui n'exportent pas. (Q5)

Malheureusement, dans les faits, nous devons constater un faible taux d'adoption de la démarche HACCP par les entreprises en général, et au Québec en particulier, nonobstant les cas connus dans le secteur des viandes et des produits marins où il y a obligation pour l'exportation (ex. : USA).

Selon nos consultations et nos propres observations, cela s'explique principalement par :

1. l'absence d'obligation d'implanter cette démarche dans la majorité des secteurs;
2. la confusion quant aux termes, exigences, et référentiels utilisés;

3. le manque d'information sur les étapes de la démarche, les efforts réels à déployer et les bénéfices en découlant;
4. l'importance de la tâche et du temps requis pour l'implantation de la démarche lorsqu'il y a faiblesse des bonnes pratiques d'hygiène, comme c'est le cas dans certains secteurs alimentaires moins réglementés et à moindre risque.
5. le manque de support technique et financier lors de la phase d'implantation du système HACCP, particulièrement en contexte de PME, lorsque les ressources internes sont limitées.

Considérant ce qui précède, plusieurs pistes de solution peuvent être envisagées, à savoir :

1. soutenir techniquement les entreprises par la publication de guides de vulgarisation qui incluent des informations claires quant à la terminologie utilisée (ex.: norme, référentiel, programme), les critères/démarche à suivre pour choisir le référentiel s'appliquant à l'entreprise, les critères pour recruter un bon consultant, la séquence des activités pour mettre en œuvre un système, le temps et les ressources requises pour implanter ce système, la disponibilité de programmes d'aide gouvernementale, etc.
2. soutenir financièrement les entreprises par la création de programmes encourageant l'implantation de systèmes HACCP;
3. poursuivre les évaluations de risque pour tous les maillons de la chaîne alimentaire, afin de déterminer ceux qui sont les plus à risque et pour lesquels l'implantation de la démarche HACCP devra être priorisée;
4. élargir la reconnaissance gouvernementale à de nouvelles initiatives (programmes intermédiaires) visant la mise en place progressive et à plus long terme de systèmes HACCP pour les secteurs où une telle démarche est trop lourde à implanter (ex. : reconnaissance de l'application de bonnes pratiques alimentaires, de codes d'usages de secteurs, de normes de salubrité alimentaire reconnues, etc.);
5. envisager de rendre obligatoire l'implantation de systèmes HACCP pour les établissements provinciaux (non agréés au fédéral) oeuvrant dans les secteurs où cette obligation existe déjà aux USA et sera bientôt réglementé au Canada (ex. : viandes, produits marins).

Finalement, par rapport à d'autres enjeux mentionnés dans le document de consultation de la Commission, soit les OGM et les exigences relatives aux produits importés voici nos commentaires.

Nous comprenons l'importance accordée à la problématique des OGM compte tenu des inquiétudes soulevées par les consommateurs à ce sujet. À ce stade du dossier, et considérant que les études scientifiques réalisées jusqu'à maintenant n'ont pas encore réussi à dissiper les craintes des consommateurs sur le risque pour la santé humaine, nous préconisons davantage de transparence et d'informations dans ce dossier et suggérons que les représentants gouvernementaux et autres du Québec poursuivent leur implication dans le projet en cours d'élaboration d'une norme nationale sur les OGM.
(Q6)

Quant à savoir quels sont les meilleurs moyens à utiliser pour assurer la conformité des produits alimentaires importés aux normes canadiennes et québécoises de salubrité des aliments, nous croyons que le principe de réciprocité s'impose, à savoir que le fardeau de la preuve de conformité appartienne à celui

qui vend ses produits au Canada et au Québec. Cette logique, déjà appliquée dans d'autres secteurs, a démontré son efficacité à assurer le respect des exigences minimales déterminées pour chaque pays. **(Q8)**

En conclusion pour cette section, il ressort que le défi de la sécurité alimentaire est l'affaire de tous les intervenants, qu'il ne peut être relevé que par une plus grande responsabilisation de chaque acteur de la chaîne et une plus grande implication de l'État pour faciliter l'adoption et l'application par les entreprises québécoises de moyens plus efficaces en matière de prévention et de gestion des risques.

3.1 - La traçabilité : approche globale et harmonisation

En matière de traçabilité, force est de constater qu'il y a des différences importantes entre l'approche adoptée par l'Europe, une approche obligatoire, globale et intégrée à l'analyse de risques, et celles adoptées ou en développement en Amérique du Nord.

Le document de consultation traite principalement de la traçabilité d'un des premiers maillons de la chaîne alimentaire, soit la production animale, si on excepte la section qui touche à la traçabilité des aliments au Québec, où on parle aussi de « *la Loi sur les produits alimentaires (L.R.Q., c. P-29) a été modifiée en juin 2000 de manière à prévoir des dispositions pouvant obliger les exploitants d'entreprises agroalimentaires à mettre en place un système de traçabilité* ». Nous croyons qu'il y a plus d'avantages que d'inconvénients à progresser vers une **approche et un cadre réglementaire global en matière de traçabilité**, même si le système québécois est différent de celui qui est en vigueur ailleurs au Canada. L'approche du Québec pour la traçabilité doit donc continuer à s'étendre. On ne doit pas hésiter à s'inspirer du modèle européen dont l'avance est certaine en ce domaine. (Q12, 13, 14)

Nous croyons que, dans un monde idéal, le système de traçabilité du Québec devrait, pour être pleinement efficace, être harmonisé avec celui des autres provinces canadiennes et nos principaux partenaires économiques et que la répartition des responsabilités entre les différents paliers de gouvernement devrait être clairement établie. Par contre, il ne faut pas renoncer à exercer un leadership surtout quand la démarche américaine prévoit adopter un programme ressemblant beaucoup à celui du Québec pour la traçabilité des bovins (Q12).

3.2 – La traçabilité et HACCP

On introduit également, dans la partie qui traite de la traçabilité en Europe, des éléments qui touchent la traçabilité mais qui sont aussi des exigences des principes généraux d'hygiène (c'est le cas des procédures pour le retrait du marché) et des points qui relèvent de HACCP ou en sont les fondements (analyse du risque). Cela confirme, selon nous, une complémentarité de la traçabilité et de HACCP. La sécurité alimentaire étant envisagée en Europe de façon globale, les liens entre les deux sont d'autant plus évidents.

Pour nous, il est clair qu'un système de traçabilité doit être complémentaire/intégré au système HACCP. Cette position semble partagée par l'Europe (fondement analyse de risque), par les exigences actuelles du PASA et par l'étude de Zins Beausnesne et associés présentée au Fonds québécois d'adaptation des entreprises agroalimentaires inc. en mars 2003. Dans cette étude, on mentionne notamment, en conclusion: « La traçabilité est souvent associée dans l'esprit des répondants à la notion de qualité et salubrité : la moitié des entreprises ayant entendu parler de traçabilité ont été informées lors de la mise en place d'un système de qualité et nombre de répondants déclarent vouloir faire certifier leur système de traçabilité avec l'HACCP, ce qui indique bien le parallèle qu'ils font entre reconnaissance HACCP et programme de traçabilité ». La traçabilité seule ne suffit pas : le producteur ou le fabricant doit non seulement être en mesure d'identifier son ou ses produits mais d'assurer au consommateur, par exemple, que le mode d'alimentation de ses bêtes est conforme aux prescriptions sanitaires les plus strictes, que ses produits sont transportés dans des conditions de salubrité adéquates, que son produit identifié avec une « appellation réservée » est bien celui-là et non tel autre, etc. On doit donc à la fois « tracer » un produit

mais y associer tout ce qui en assure sa sécurité alimentaire (HACCP) et sa qualité (autres normes et caractéristiques particulières).

3.3 - La traçabilité : nouveaux enjeux et défis à relever

L'absence d'une approche globale au Québec conduit à une solution incomplète puisque la traçabilité demeure pour l'instant sectorielle. Les efforts d'implantation de la traçabilité plutôt limités aux animaux vivants pour l'instant risquent évidemment de ne pas entraîner de résultats d'amélioration de la sécurité alimentaire de façon globale. Il faut donc étendre la démarche aux autres maillons de la chaîne.

À la question de la Commission relative au degré de réalisme de l'objectif visé par rapport à l'implantation d'un système de traçabilité dans les secteurs bovin, ovin, porcin et horticole au Québec d'ici 2005, nous répondons que tout est possible lorsque les ressources sont allouées en fonction des priorités établies et que même si cet objectif peut paraître ambitieux pour certains, il demeure quand même limité à un nombre restreint de secteurs. **(Q10)**

Au-delà de la problématique de la sécurité alimentaire et des outils minimaux de traçabilité dont le gouvernement doit disposer pour gérer les situations de crise, le positionnement vers une approche plus globale de traçabilité procurerait, entre autres, les principaux avantages suivants :

- rejoindre les préoccupations des consommateurs pour les produits à tous les maillons d'une filière donnée;
- encourager une saine gestion, une responsabilisation et de l'interaction entre les producteurs, les fabricants et les distributeurs (meilleur contrôle des produits et rendements);
- permettre aux producteurs et fabricants d'amener des produits à valeur ajoutée en favorisant la différenciation des produits sur le marché (ex. : appellations réservées).

4 CONCLUSION

La consultation de la Commission sur « *Les nouveaux enjeux de la sécurité alimentaire au Québec* » pose un regard important sur les défis existants dans un domaine critique de l'économie et de la vie des Québécois, le domaine alimentaire. Selon nous, ces défis sont à la portée des Québécois et doivent être relevés.

Dans un contexte où les règles, normes et outils disponibles n'ont plus de frontières, le Québec pour faire face à ses défis doit utiliser tout ce qui est disponible pour le faire efficacement. En travaillant de concert avec les organismes réglementant les produits alimentaires, les autres intervenants du domaine (organismes d'enseignement, de recherche, associations de producteurs et fabricants alimentaires, organismes de normalisation et certification reconnus, etc.) peuvent apporter un soutien qui facilitera et enrichira la démarche visant une sécurité alimentaire accrue. Ce défi de la sécurité alimentaire devient donc l'affaire de tous.

Le BNQ désire également informer le Gouvernement du Québec que sa contribution lui est assurée afin de lui apporter son support pour réaliser les défis posés. Nos champs d'expertise et d'intervention variés, ainsi que nos diverses reconnaissances comme organisme soit d'élaboration de normes, soit de certification, notre reconnaissance exclusive par le MAPAQ pour les systèmes HACCP au Québec, les activités de partenariat que nous entretenons avec l'ACIA, notre entente spécifique avec l'Office de la langue française du Québec en matière d'élaboration de normes de terminologie utilisée par certains secteurs et la représentation de nos clients du domaine alimentaire sont parmi les facteurs qui nous motivent en ce sens.

De façon plus ciblée, le BNQ s'engage à maintenir sa participation aux sous-groupes HACCP et traçabilité du Comité qualité du MAPAQ ainsi qu'à toute autre initiative du milieu. Sa collaboration habituelle aux divers comités du Conseil canadien des normes (CCN) et plus spécifiquement sa participation au comité ISO-TC34³ canadien, qui couvre les produits alimentaires et qui est responsable des avis émis pour la norme ISO-22000, permettra également d'exercer une veille sur le développement de normes internationales en sécurité alimentaire.

Finalement, nous souhaitons que le Québec se dote d'une politique en matière de sécurité alimentaire qui soit cohérente et fondée sur **cinq** notions : **l'évaluation du risque, la précaution, l'intégration, l'impartialité et la transparence.**

Nous devons réfléchir à un développement durable et solidaire de l'agriculture, respectueux des intérêts des consommateurs, comme de ceux qui en vivent.

Nous attendons avec impatience les résultats des consultations effectuées par la Commission.

³ Ce comité dans sa version canadienne regroupe des intervenants du domaine alimentaire, incluant les organismes réglementaires et le BNQ, et participe par l'entremise d'un de ses groupes de travail (WG8), avec les autres comités de près d'une trentaine de pays, à l'élaboration de la norme ISO-22000.