

E. HANAK, E. BOUTRIF, P. FABRE, M. PINEIRO, (éditeurs scientifiques), 2002. Gestion de la sécurité des aliments dans les pays en développement. Actes de l'atelier international, CIRAD-FAO, 11-13 décembre 2000, Montpellier, France, CIRAD-FAO. Cédérom du CIRAD, Montpellier, France.

Défense des consommateurs, sécurité alimentaire et environnement dans une économie tropicale en développement : Le cas des Philippines

B. S. MALAYANG III

School of Environmental Science and Management, University of the Philippines Los Baños College, Laguna, Philippines 4031. Adel : mmmmm@laguna.net

Résumé

La sécurité des aliments est une préoccupation de politique publique aux Philippines, comme ailleurs dans le monde. Actuellement, c'est principalement l'Etat qui promeut la protection des consommateurs et de l'environnement. S'il existe plusieurs organisations de consommateurs, elles ne semblent pas encore avoir acquis une base de représentativité suffisante pour influencer directement sur les producteurs et les consommateurs. Les efforts ont plus porté sur le débat « pour » et « contre » les organismes génétiquement modifiés (OGM) que sur le domaine traditionnel de la sécurité sanitaire des aliments. Avec des bases élargies, les mouvements de consommateurs pourraient jouer un rôle capital pour la sécurité alimentaire de la population, et ceci pour trois raisons : (1) ils augmentent le niveau des exigences sociales dans le domaine de la sécurité alimentaire et par conséquent, améliorent la compétitivité des exportations agroalimentaires ; (2) ils favorisent l'extension du réseau national de surveillance et d'évaluation de la sécurité des aliments ; (3) l'implication des consommateurs contribuera à la démocratisation des politiques et des prises de décision dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments.

Contexte

La sécurité des aliments est une préoccupation de politique publique aux Philippines, comme ailleurs dans le monde. Comme les autres consommateurs, les Philippines souhaitent consommer des aliments sûrs et en quantités suffisantes. Mais le pays rencontre des limites en matière de production alimentaire. Ces limites sont de nature écologique – en particulier concernant l'agriculture et l'industrie – et institutionnelle – pesant sur l'augmentation de la productivité agricole.. La croissance de la population est élevée (2,25% p. a.) et la demande alimentaire augmente ; l'habitat et les infrastructures convoitent le peu de terre qu'il reste à cultiver. Pour de nombreux consommateurs, la sûreté alimentaire est secondaire, la priorité étant d'avoir accès à la nourriture. Le gouvernement ne renonce pourtant pas : il recherche non seulement l'autosuffisance alimentaire, mais également la sûreté des aliments.

Parmi les mesures prises dans ce domaine, on peut noter l'introduction d'une loi de protection des consommateurs en 1999 (RA 7394) par laquelle l'Etat s'engage à assurer la qualité et la sécurité des aliments pour toute la population ; la constitution d'un Conseil national des consommateurs, constitué d'agents de l'Etat, des organisations de consommateurs, et de l'industrie (OFFICE OF THE PRESIDENT, 2000) ; et l'établissement

d'un Conseil national de sécurité alimentaire, qui a pour mission le développement d'un programme national de sécurité alimentaire et sécurité sanitaire de l'alimentation. Plusieurs départements ont été chargés de travailler sur ce sujet. Un comité national interministériel sur la bio-sécurité régule le développement et l'adoption de biotechnologies pour les plantes.

Sûreté alimentaire et environnement

Le Bureau des normes pour les produits issus de l'agriculture et de la pêche (BAFPS – Bureau of Agriculture and Fisheries Products Standards) a identifié que les risques alimentaires les plus courants dans le pays sont dus aux contaminations par les déchets, par les additifs, par les substances chimiques et par les micro-organismes (Tableau I). Ils sont souvent liés à de mauvaises manipulations, préparations et transformations, mais aussi aux conditions tropicales et humides du pays. La virulence est élevée. La décomposition est rapide. L'exposition chimique est importante du fait que, pour contrôler une grande variété de nuisibles, on utilise beaucoup de pesticides. Les personnes qui sont au contact des aliments lors de la production et de la transformation sont hautement exposées aux infections et maladies courantes des climats chauds et humides. La sûreté des aliments est souvent compromise et coûteuse à mettre en place.

Les OGM utilisés dans l'alimentation posent un autre problème, plus récent, de sûreté alimentaire aux Philippines, principalement parce que ces aliments sont perçus comme une menace pour la santé publique et la biodiversité. La biodiversité philippine est riche et très menacée ; elle tire sa valeur de sa fonction d'héritage et de ses fonctions en agriculture (Tableau II). L'atteinte à la biodiversité devient alors une grave préoccupation publique. Les biotechnologies végétales sont utilisées aux Philippines (Tableau III), mais dans certains segments de la population, on a peur que les OGM affectent la santé publique et la santé / intégrité des biotopes. On craint également qu'ils puissent nuire à la sûreté des cultures des agriculteurs (AERNI, 1998).

Défense des consommateurs

Il y a un grand nombre d'associations pour la défense des consommateurs aux Philippines. Elles sont principalement composées de personnalités, de militants de la sécurité des aliments, de notables et de fonctionnaires. La plupart de ces groupes, toutefois, se concentrent sur les problèmes de contaminations microbienne, chimique et physique, sur les problèmes d'étiquetage et sur les prix (LIZADA, 2000) ; leurs revendications sont adressées au gouvernement, pour le convaincre d'adopter certaines régulations et normes. Leur influence sur le comportement des producteurs et des consommateurs dans le domaine de la sécurité des aliments reste limitée, puisqu'ils ne semblent pas avoir une assise suffisamment importante pour pouvoir agir directement sur ces groupes. La protection des consommateurs dans ce cas dépend du gouvernement plus que de l'action collective des consommateurs.

On peut noter un intérêt social plus important concernant les OGM alimentaires. Les groupes de citoyens – qu'ils soient pour ou contre les OGM - de tailles pourtant modestes, ont fait beaucoup de bruit et n'ont pas lâché prise. Ils semblent avoir réussi à influencer directement les perceptions du public sur le problème de la sûreté humaine et écologique des aliments génétiquement modifiés, plus que sur les problèmes de contaminations microbienne, chimique ou physique. Leur influence sur la politique a été forte : des opposants ont bloqué la recherche et le développement dans le domaine des biotechnologies végétales, malgré

les compétences du pays dans ce domaine et l'importance des pertes économiques potentielles. Toutefois, les partisans ont réussi à faire pression sur le gouvernement afin qu'il augmente les financements de la recherche et développement des biotechnologies végétales (PHILIPPINE STAR, 6 août 2000).

Nécessité des mouvements de consommateurs

Comme beaucoup de pays en voie de développement, les Philippines dépendent fortement du système d'échanges internationaux. En 1999, les importations agroalimentaires du pays se sont élevées à 1.947 milliards de dollars US, contre 1.296 milliards de dollars US pour les exportations (BAS, 2000). Les problèmes locaux de sécurité alimentaire sont les mêmes que ceux que l'on peut trouver un peu partout dans le monde. Les mouvements de consommateurs, s'ils s'étendent, joueront un rôle important pour la sécurité alimentaire du pays, pour trois raisons : (1) ils augmentent le niveau des exigences publiques dans le domaine de la sécurité des aliments et par conséquent, améliorent la compétitivité des exportations agroalimentaires ; (2) ils favorisent l'extension du réseau national de surveillance et d'évaluation de la sécurité des aliments ; et enfin (3) l'implication des consommateurs contribuera à la démocratisation des politiques et des prises de décision dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments.

La première fait référence à l'influence directe des mouvements de consommateurs sur le marché ; il transfère les pressions en matière de sécurité des aliments du système fondé sur les principes de « commande et contrôle » vers l'économie. Ceci est un moyen d'agir sur les producteurs et les consommateurs plus efficace ; dans le premier cas, en effet, dans les économies en développement, des actions issues de la réglementation sont souvent sensibles à la corruption, et ont plus de chances d'échouer, que des actions menées en fonction des incitations économiques.

La seconde est cruciale pour deux raisons. (1) Les chaînes du froid sont souvent longues et les services de contrôle sont souvent mal équipés pour s'adapter à la diversité des sources et des localisation des chaînes d'approvisionnement. L'implication des citoyens permettra d'accéder à un système de surveillance conforme aux règlements. (2) Les contextes écologiques de la production alimentaire et de la consommation alimentaire sont très divers. L'implication directe des citoyens aura de grandes chances d'améliorer la surveillance des impacts de la production et de la consommation alimentaire sur l'Homme et l'Ecologie.

La troisième critique concerne trois points: (1) La dépendance du pays face aux importations alimentaires est élevée (GONZALES, 2000). Ce serait politiquement plus raisonnable et efficace qu'une plus grande partie de la population soit consultée au moment des décisions concernant les quantités de nourriture disponibles et nécessaires, et les risques qu'elle est prête à accepter quant à la sécurité environnementale, dans le cadre du processus inévitable de négociations liées aux échanges internationaux. (2) L'alimentation est un phénomène à la fois culturel et environnemental, c'est une façon de penser plus qu'une simple affaire du gouvernement ; elle instaure donc une relation de confiance (ou méfiance) du peuple à l'égard de l'Etat et des institutions alimentaires. Les risques en matière de sécurité alimentaire pour la population et l'environnement sont des questions politiques qui appellent des décisions de société sur les normes alimentaires, les investissements, la science et la technologie, l'éthique, et les engagements des partenaires commerciaux. (3) Là où les valeurs démocratiques peuvent nécessiter d'être soutenues, les individus eux-mêmes, au travers des mouvements de consommateurs citoyens, pourraient déterminer ce que doit être le rôle de l'Etat vis à vis de leur propre sécurité et de celle de leur environnement, et non l'inverse.

Les pays tropicaux en voie de développement comme les Philippines sont limités souvent par deux facteurs clés : la terre et la technologie. Soit la disponibilité en terre est limitée par rapport à la population, soit sa fertilité est faible par rapport à la demande de matières premières. Le besoin technologique est élevé (pour améliorer la productivité et la valeur de la terre), mais la capacité de l'économie à acquérir cette technologie est faible. L'économie, étant en zone tropicale, aura peut être un avantage en termes de biodiversité. La valeur économique et politique des ressources biologiques augmentera de pair avec l'augmentation de la demande globale d'information génétique. Leur valeur stratégique sera en hausse, tout comme leur valeur de protection. Dans ce contexte, la sécurité des aliments, en relation avec les technologies alimentaires, le commerce alimentaire et la sécurité alimentaire – représente une charge plus lourde politiquement et écologiquement. La sécurité des aliments devient une préoccupation à la croisée de problèmes sociaux, politiques, économiques, technologiques, éthiques et écologiques. Dans ce cadre, les mouvements de consommateurs deviennent indispensables à l'Etat pour la bonne réalisation un régime de politique alimentaire et solide et stable.

Références

AERNI, P. 1998. Public Acceptance of Genetically Engineered Food in Developing Countries: The Case of Transgenic Rice in the Philippines.” Draft Research Report for limited discussion in UPLB.

BONDOC, O. 1998. Biodiversity of Livestock and Poultry Genetic Resources in the Philippines. Los Baños: Animal Breeding Division, Institute of Animal Science, University of the Philippines Los Baños and the Philippine Council for Agriculture, Forestry and Natural Resources Research and Development, Department of Science and Technology.

BUREAU OF AGRICULTURAL STATISTICS (BAS), Department of Agriculture. 2000. Food trade statistics.

EVENSON, R. 1998. Priority Setting for Rice Biotechnology Research at IRRI. Los Baños: IRRI.

GONZALES, L. 2000. Carrying Capacity: Food Production in the Philippines and Selected Countries, paper presented to the National Academy of Science & Technology, Philippines, December 1999.

LIZADA, M.C., 2000. Presentation slides on food safety.

OFFICE OF THE PRESIDENT, Philippines. 2000. Letter of the Executive Secretary to the Secretary of Trade and Industry, appointing members of the National Consumer Affairs Council.

OLIVER, W., HEANEY, L., 1997. Biodiversity and Conservation in the Philippines. *In* Wildlife Conservation Society of the Philippines: Philippine Red Book, pp. 1-12.

Tableau I. Risques les plus souvent rencontrés associés à l'alimentation Philippine

| Viandes | Poissons | Légumes | Fruits |
|-------------------|-------------------------|-----------------------------|----------------|
| <i>E. coli</i> | <i>V. cholera</i> | <i>L. monocytogenes</i> | <i>E. coli</i> |
| Influenza avicole | <i>L. monocytogenes</i> | <i>C. botulinum</i> | Staphilococci |
| Trichinae | Nematode larvae | Salmonella | Protozoa |
| Antibiotiques | Hépatite A | Protozoa | Pesticides |
| Hormones | Aflatoxines | Mycotoxines | Hormones |
| Aflatoxines | Herbicides | Pesticides | Mycotoxines |
| Dioxine | Hg, Pb, Cu, Cd | Pb, Cu | Hg, Pb, Cd |
| Mercure | Allergènes | Alcaloïdes | Sécurité |
| Morceaux d'os | Neurotoxines | Acide oxalique | |
| | Sécurité | Cyanogéniques glucosides | |
| | | Sécurité | |

Source: LIZADA, 2000

Tableau II. Secteurs de la biodiversité et leurs services à l'agriculture Philippine

| Secteurs | Fonctions |
|----------------------|--|
| - Forêts | Bassins versants; coupe-vents et coupe-nuisibles; régulation du microclimat; milieu de pollinisation; croisement |
| - Zones marécageuses | Sources d'eau; régulation des microclimats; milieu de pollinisation; source de croisements |
| - Mer | Source d'alimentation animale et de matériel génétique pour l'aquaculture; régulation du climat |
| - Zones protégées | Milieu de pollinisation; croisements; eau; coupe-nuisibles ; source d'alimentation animale |
| - Zones agricoles | Source de matériel génétique; coupe-nuisibles; source d'alimentation animale |
| - Zones littorales | Réserve de poissons et terres d'élevage; source d'énergie; coupe vent et vague |

Source: A. ALCANTARA, P. PACARDO, P. SAJISE, Z. BATA-CATALAN, communication personnelle, 1999.

Tableau III. Cultures Philipponnes améliorées par culture-croisée ou auto-pollinisation en utilisant des variétés locales ou des croisements*

| Catégories | Cultures |
|--|--|
| Céréales | Maïs, blé, sorgho |
| Légumes | Haricot mongo, arachide, soja, |
| Produits maraîchers | Pole sitao, bush sitao, niébé, pomme de terre, tomate, aubergine, concombre, piment, petit pois, luffa, choux chinois, courge, radis, patola, courge amer, upo, gombo, divers haricots, poivron, pechay, pastèque, oignon, échalotte, chayote, ail, choux-fleur, laitue, maïs doux |
| Alimentation animale et cultures industrielles | Patate douce, manioc, coton, kenaf, abaca, noix de coco, cacao, café |
| Fleurs | Anthurium, mussaenda, hibiscus, orchidées |
| Fruits | Atemoya, atis, avocat, balimbing, banane, noix de cajou, chico, jaquier, lanzones, mangue, pili, tiesa, santol, rambutan, caimito, durian, guava, bignay, bitungol, papaye, ananas, citron, melons, guyabano, abin, bitongol |
| Animaux de ferme | Bétail, chèvre, volaille, porc, autres ruminants |

* Diffusé par le Conseil de l'industrie nationale semencière ou l'Institut de l'amélioration des plantes (IPB), ou développé par les paysans.

Source: Institute of Plant Breeding (IPB), University of the Philippines at Los Baños, communication personnelle, 1999 et 2000; BONDOC, 1998.