



ORGANISATION DES
NATIONS UNIES
POUR L'ALIMENTATION
ET L'AGRICULTURE

ORGANISATION
MONDIALE
DE LA SANTÉ



F

Point 4.3 b) de l'ordre du jour

GF 01/12

FORUM MONDIAL FAO/OMS DES RESPONSABLES DE LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS

Marrakech (Maroc), 28-30 janvier 2002

Nouvelles approches du renforcement des capacités et de l'assistance technique - Partenariats

Deepak Gupta
Ministère de la santé et de la famille
Gouvernement indien

La place réservée au renforcement des capacités parmi les principaux thèmes à l'ordre du jour de cette réunion du Forum mondial témoigne de l'urgence reconnue de cet aspect dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments et du souci qu'ont les institutions multilatérales, peut-être aussi les pays développés, de s'engager sérieusement dans cette voie. La plupart des problèmes et des questions ont été mis en lumière dans l'excellent document de M. Rios présenté à la conférence de Melbourne en octobre 1999. Bien que les choses aient bien avancé, les problèmes de fond demeurent. L'intention de la présente communication est donc de rappeler nombre des points mentionnés dans le document cité et de chercher à réaffirmer les circonstances, les contraintes et les réalités concrètes dans lesquelles le renforcement des capacités doit s'inscrire, c'est-à-dire de tenter de présenter des possibilités pragmatiques et réalistes dans ce sens.

Nous nous sommes efforcés de traiter séparément trois questions, bien que des chevauchements soient inévitables: les systèmes nationaux de sécurité sanitaire des aliments (le domaine le plus important), les questions relatives au Codex et l'assistance technique bilatérale (en matière sanitaire et phytosanitaire, par exemple).

I. Rappel de la situation

1. Pays développés contre pays en développement: des scénarios divergents

Dans le monde développé, la généralisation de l'agriculture et des techniques d'élevage intensives a fait de l'alimentation un produit industriel comme un autre. Les réseaux de distribution permettent de diffuser largement et rapidement des produits alimentaires qui ont pu être contaminés. Les méthodes préventives telles que l'analyse HACCP se répandent et leur usage s'impose peu à peu. Le rappel de produits et la réputation commerciale deviennent des moyens de dissuasion plus puissants que les sanctions légales. Le goût pour les aliments frais et peu élaborés, l'intervalle de plus en plus long qui sépare la transformation des aliments de leur consommation, la tendance à consommer de plus en plus des aliments préparés hors du foyer et la proportion importante de produits et de matières premières d'origines diverses sont autant de facteurs qui favorisent une prévalence accrue des intoxications

Les opinions exprimées dans les documents du Forum mondial sont celles de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de la FAO ou de l'OMS. Les appellations employées et la présentation des données n'impliquent de la part de la FAO et de l'OMS aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

alimentaires d'origine microbienne. De fait, les crises survenues récemment poussent les consommateurs à exiger des aliments de plus en plus sûrs. Alors que la plupart des maladies graves traditionnelles sont maîtrisées, il n'est guère étonnant que ces protestations des consommateurs contribuent à faire de la sécurité sanitaire des aliments une priorité politique. Les contraintes commerciales auxquelles sont exposés les fabricants rejoignent les priorités de l'État pour diriger l'attention et les ressources sur ce problème. Dans l'ensemble, donc, l'environnement joue en faveur du développement des systèmes de contrôle sanitaire des aliments.

Si l'on compare maintenant ce scénario avec ce qui se passe dans la plupart des pays en développement, on constate, certes, qu'il existe des systèmes analogues, plus ou moins développés, mais la situation d'ensemble est radicalement différente. La production est essentiellement aux mains d'une multitude de petits producteurs, qu'il s'agisse de l'agriculture ou de la transformation. La distribution et la consommation se font en grande partie sur place, bien que les marchés traditionnels voient s'échanger des quantités importantes de produits frais. Les coutumes alimentaires veulent que l'on se nourrisse d'aliments cuits, surtout dans notre partie du monde. Les intoxications alimentaires constituent un problème grave, mais qui passe souvent inaperçu. La diarrhée est une cause importante de morbidité et de mortalité. Pour les pauvres des milieux ruraux, la question dominante est celle de la sécurité alimentaire, qui pose de graves problèmes de malnutrition et de carence en micronutriments. L'urbanisation rapide entraîne une concentration démographique croissante dans des bidonvilles où règnent la pauvreté, voire le dénuement, la promiscuité et l'absence d'hygiène. L'achat et la consommation de nourriture se font de plus en plus en dehors du foyer, auprès de marchands ambulants ou d'échoppes de vente d'aliments préparés. De surcroît, le développement, encore rudimentaire, et dépourvu d'actions palliatives, s'accompagne de nombreux risques pour la santé dus à l'industrialisation et à la pollution. Enfin et surtout, la sécurité sanitaire et l'hygiène des aliments sont méconnues.

2. Priorité à la sécurité sanitaire des denrées alimentaires dans les pays en développement

On a entendu dire à maintes reprises, parfois avec raison, que la sécurité sanitaire des denrées alimentaires ne comptait pas parmi les priorités des pays en développement. Il faut nuancer cette affirmation. Les pays en développement sont aux prises avec une multitude de problèmes et de crises budgétaires. Au cours de la dernière décennie, l'attention a été monopolisée par les réformes économiques et la libéralisation. Le développement du secteur social en a souffert. L'éducation a toujours été considérée comme un investissement économique et a toujours figuré en assez bonne place dans les programmes de gouvernement. Ce n'est pas le cas de la santé. L'OMS a chargé une Commission d'examiner les questions de santé et leur rapport avec le développement économique, sous l'égide du Professeur Jeffrey Sachs, de l'Université de Harvard, qui doit publier son rapport en décembre 2001. On peut s'attendre à ce que la Commission recommande un investissement minimum dans la santé de 30 à 40 dollars EU par habitant. Actuellement, les dépenses sont de l'ordre de 4 dollars. La différence doit provenir, pour la plupart, d'une aide extérieure du fait que, a) les revenus nationaux ne permettent pas de dégager de tels montants et que, b) la concurrence d'autres nécessités impérieuses n'autorise que des augmentations limitées du budget de la santé. Si les pays en développement doivent relever leurs dépenses de santé jusqu'à un seuil de 2 % de leur PIB, il faut aussi qu'une aide extérieure importante soit engagée en faveur du secteur de la santé. Les priorités que définira probablement la Commission pour les pays en développement porteront sur les maladies contagieuses, en particulier le VIH/SIDA, la tuberculose et le paludisme, l'anémie et la malnutrition, la réduction de la mortalité infantile par le développement de la vaccination et l'amélioration de la qualité de l'eau. Où est la priorité à la sécurité des aliments? La santé comme première priorité et la sécurité sanitaire des aliments, en deuxième place, ont donc encore un long chemin à parcourir dans les pays en développement. Il nous faudra aussi faire en sorte que l'importance de la sécurité sanitaire des aliments pour la santé publique soit mieux perçue. L'OMS a mis la sécurité sanitaire des aliments au rang de ses priorités, et il faudrait que la chose se vérifie dans la part des crédits qu'elle consacre à cette question par rapport aux autres maladies contagieuses. Cela aiderait aussi à définir les priorités au niveau national.

3. La sécurité sanitaire des aliments: un problème à dimensions multiples

À la différence de nombreux autres domaines de la santé, la sécurité sanitaire des aliments comporte des aspects multiples et représente un travail considérable. Les efforts sporadiques déployés dans différents secteurs ne créent pas une masse critique. Il manque une approche intégrée du problème dans sa globalité, ou une vision à long terme. C'est pourquoi l'aide fournie par l'OMS et la FAO au fil des années n'a pas toujours produit des résultats durables, ni créé un effet multiplicateur ou débouché sur un réseau institutionnel. Il est clair aussi que les gouvernements n'ont pas pu tirer le meilleur parti de ces ressources. Les experts internationaux qui se sont périodiquement penchés sur la question ont surtout préconisé des solutions normatives après avoir diagnostiqué les problèmes. C'est facile à faire. Peu d'entre eux ont établi un plan spécifique pour chaque pays. C'est là qu'est la difficulté.

4. L'accent est mis sur le secteur des exportations

Les contraintes que représentent pour l'économie d'un pays les exigences des pays importateurs font que la plupart des efforts faits par les pays en développement pour renforcer leurs capacités en matière de sécurité sanitaire des aliments, aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé, tendent à se limiter au secteur des exportations. L'assistance technique multilatérale, et plus encore bilatérale, a aussi tendance à aller dans ce sens. Ainsi, le renforcement des capacités dans l'ensemble du pays est resté en souffrance.

5. Avancer

Pour ce qui est du renforcement des capacités, peu de choses semblent donc avoir changé au fil des ans. Même si beaucoup a été fait, l'effet visible n'est guère probant et il y a inévitablement des variations d'un pays à un autre. On s'en aperçoit dans les rapports décennaux de l'OMS. Une étude menée par cette Organisation en 1989 dans 136 pays aboutissait à la constatation que:

"Quelques-uns seulement avaient une législation, des normes ou une réglementation appropriées et étaient en mesure de veiller à leur application et de les évaluer. La plupart manquaient de personnel qualifié, de mécanismes efficaces d'action intersectorielle, de moyens financiers et de stratégies pour remédier à ces faiblesses. Par conséquent, s'il est indispensable d'identifier les dangers et les risques liés à l'alimentation à des fins de planification stratégique, beaucoup de pays en développement sont dépourvus des moyens nécessaires pour évaluer et maîtriser ces risques."

Le projet actuel de texte de l'OMS pour une stratégie mondiale en faveur de la sécurité sanitaire des aliments dit maintenant:

"Nombre de pays en développement n'ont pas les moyens de faire face aux problèmes de sécurité sanitaire des aliments constatés aujourd'hui ou qui se font jour. Dépourvus de véritable cadre institutionnel, ils manquent de ressources techniques et financières, de personnel qualifié et d'informations sur les dangers et les risques. Ceux-ci sont particulièrement grands dans les pays à faible revenu qui connaissent un développement industriel et agricole rapide."

Il est donc temps de s'attaquer sérieusement au problème du renforcement des capacités et de le traiter comme un problème en soi et dans sa globalité. Le contexte indique comment doivent être conçus et appliqués les systèmes de contrôle des aliments. C'est aussi dans ce contexte qu'il faut voir les actions de renforcement des capacités et la nature et l'ampleur de l'assistance technique nécessaire.

II. Stratégie

1. Plan d'action national

On admet maintenant de plus en plus que le premier pas consiste à établir un Plan d'action national sur la base d'une évaluation objective des besoins. Cette évaluation fournirait des données qui seraient utilisées par les gouvernements membres et les organismes s'occupant du renforcement des capacités pour définir les priorités, prendre des décisions sur les actions à programmer et affecter des ressources. D'un pays à un autre, les situations peuvent être très différentes et faire appel à des solutions de types divers. L'évaluation permettra aussi de recenser ce qui existe dans le pays en matière d'institutions, leurs travaux et leur capacité, l'effectif et les domaines de compétence des experts. C'est un point important compte tenu de la nécessité de suivre une approche intersectorielle puisque de nombreux services seraient concernés, et ce sera utile pour définir les priorités, puisque, vu l'ampleur de la question de la sécurité sanitaire des aliments, il ne sera pas possible de réaliser ou de soutenir toutes les actions. Une fois le plan établi, on pourrait en définir les éléments qui feront l'objet d'une assistance bilatérale. Les institutions chargées de cette tâche seraient en revanche essentiellement homogènes et partageraient des ressources communes de professionnels formés, de manuels de formation et de matériel didactique, en évitant que les crédits, les activités ou les groupes ciblés, etc., ne fassent double emploi. Cela permettrait par ailleurs une collaboration des organismes de financement qui, sinon, procèdent de manière indépendante, ce qui entraîne des systèmes disparates et des résultats décousus, et permettrait d'éviter les contributions morcelées ou ad hoc. Suivant leur nature, les activités pourraient être réalisées par des organismes différents selon leurs avantages respectifs. Des possibilités de soutien naîtraient de la mise en place de partenariats. On aurait là des preuves tangibles de l'engagement des États membres et un tracé de la voie à suivre.

2. Renforcement des bureaux nationaux

La préparation de ce plan sera un travail de titan, surtout pour les grands pays. Force est de reconnaître qu'il y a trop peu de personnel technique aux secrétariats nationaux pour mettre en œuvre et coordonner une multitude d'activités simultanées dont beaucoup seront difficiles et nouvelles. Alors que cessions et réductions d'effectifs sont les mots d'ordre du jour, il ne sera pas facile de renforcer l'effectif de ces secrétariats. Il faut donc renforcer la cellule en déléguant quelques experts temporaires pour une durée suffisante et, pour que les résultats soient durables, déterminer les institutions à renforcer qui suivront alors les choses en connaissance de cause. Une fois en place l'informatique nécessaire et un cycle d'activités achevé, le mouvement sera enclenché. Il a été recommandé que les bureaux régionaux de l'OMS et ceux de la FAO aient une équipe permanente nombreuse pour la sécurité sanitaire des aliments. Nous ne saurions trop approuver. Il s'agit d'un minimum absolu et ces besoins sont immédiats.

3. Projets en collaboration

L'Inde a demandé une aide de la Banque mondiale pour le renforcement des capacités dans ce domaine. Le projet apportera des fonds, mais il manquera encore des compétences et une assistance technique. Au Viet Nam, l'OMS serait engagée dans une grande action visant à renforcer la Direction de l'alimentation (Ministère de la santé). Elle supervisera un projet en collaboration dont elle fournira le personnel et qui sera financé par la Banque pour le développement asiatique. Il s'agira de mettre au point un plan d'action national, de donner forme à une législation concernant les aliments, de développer l'assurance de qualité en laboratoire, de définir des procédures uniformes de contrôle des aliments et de créer un système de surveillance des maladies d'origine alimentaire. Ce type de projet peut servir de modèle pour d'autres projets conjoints.

4. Constitution de réseaux

Pour établir et mettre en œuvre le Plan national, il faut créer un réseau d'institutions et d'organismes. On trouvera ci-après le réseau proposé pour l'Inde sous le nom de National Alliance for Food Safety Promotion. La liste n'est pas exhaustive.

Institutions scientifiques	Association professionnelle et leur section	Organismes commerciaux
National Institution of Nutrition (NIN)	Nutrition Society	FICCI/CII
Central Food Technology Research Institute (CFTRI)	Association of Food Scientists and Technologists	CIFTI
Indian Toxicology Research Centre (ITRC)	Indian Dietetic Association	Association hôtelières
Home Science College Établissements de restauration Centres de gestion hôtelière	Association des professionnels de la restauration	Organismes sectoriels, par exemple Halwais Association

5. Impératifs de financement

Les pays en développement sont sans doute beaucoup plus conscients maintenant de l'importance de la sécurité sanitaire des aliments. La phase de démarrage pourrait avoir commencé, s'il est vrai que les pays et les organisations internationales y consacrent davantage de crédits et qu'une programmation appropriée et systématique est faite. Il est cependant clair que le débat que nous tiendrons à ce Forum mondial sur le renforcement des capacités ne sera utile que s'il s'accompagne de la promesse d'organismes extérieurs d'engager des crédits suffisants. Nous proposons de mettre sur pied un Fonds mondial pour la sécurité sanitaire des aliments, qui aura un mandat beaucoup plus large et qui donnera à l'OMS et à la FAO les moyens de fournir une assistance qui soit réellement efficace.

III. Domaines d'action spécifiques

Venons-en maintenant à certains domaines d'action prioritaires évoqués dans le projet de Stratégie mondiale de l'OMS pour la sécurité sanitaire des aliments et dans la stratégie régionale en dix points pour l'Asie du Sud-Est.

1. Surveillance des maladies d'origine alimentaire

L'absence de données fiables sur la charge de morbidité imputable aux maladies d'origine alimentaire empêche d'en mesurer l'impact sur la santé publique et d'imaginer des solutions adaptées aux risques. Il faut donc mettre au point des structures et des systèmes aux niveaux sub-national et national (ainsi que régional et international) pour surveiller les maladies d'origine alimentaire et, au niveau national, pour évaluer les risques et appliquer des politiques de gestion des risques. Dans ce domaine nouveau, une assistance est nécessaire. L'OMS devrait aider à préparer un projet pour des pays choisis par région et visant à créer des sites sentinelles au niveau régional. L'Inde dispose déjà d'institutions chargées de la surveillance épidémiologique. Nous avons par ailleurs commencé une démarche auprès de la Banque mondiale pour un projet de surveillance épidémiologique. L'aide supplémentaire dont l'Inde aurait besoin serait donc minime. Les pays pourraient aussi recevoir une aide à titre bilatéral, et les projets réussis pourraient servir de modèle ailleurs.

2. Infrastructure de laboratoires

Pour qu'un système de surveillance des maladies d'origine alimentaire soit efficace, il est indispensable de disposer d'une solide structure de laboratoires qui serve d'appui pour les systèmes réglementaires. Il s'agit malheureusement d'un point faible pour la plupart des pays en développement, dont les causes sont ainsi définies dans le document sur une stratégie régionale:

- insuffisance des ressources en de financement, équipement et personnel;
- insuffisance des dépenses récurrentes pour la réparation du matériel et le renouvellement des matériaux tels que matières consommables, colonnes, etc.
- bonnes compétences en analyse chimique, mais médiocres en microbiologie
- insuffisance des méthodes d'assurance de la qualité.

Avec les années, l'OMS, la FAO et d'autres organisations ont fourni une assistance importante dans ce domaine à l'Inde sous la forme de matériel de laboratoire et par la formation d'analystes et de chimistes du secteur public. Dans de nombreux laboratoires, ces prestations ont été bien exploitées, mais dans de nombreux autres, cela n'a pas été le cas.

Ici aussi le problème a de multiples dimensions et doit être traité en conséquence. Selon un point de vue, la cause en serait l'absence de coordination de l'aide extérieure accordée à certains laboratoires, principalement dans le secteur des exportations. Les instruments fournis sont trop sophistiqués, difficiles à manier et à entretenir dans les conditions locales et requièrent une aide extérieure coûteuse. On a donc laissé entendre qu'il serait nécessaire de procéder à une analyse des besoins en examinant quels types d'instruments, de modèles, de service après-vente, de schéma d'utilisation des matières consommables, etc. sont adaptés. L'une des possibilités consisterait à renforcer à peu de frais quelques laboratoires de niveau international qui pourraient servir de centres régionaux de ressources pour relever le niveau des laboratoires d'un pays ou des pays d'une région. Ils fourniraient aussi du matériel, contribueraient à son entretien, donneraient des normes de référence, des matières consommables, etc. à un réseau choisi de laboratoires. Ces centres pourraient, en plus du financement national, recevoir une assistance multilatérale. Ils pourraient aussi être mis à contribution pour des programmes d'analyse pour l'assurance de la qualité et des programmes de formation aux méthodes d'analyse, notamment aux BPL. L'initiative récente de l'AIEA à Vienne concernant divers polluants, financée conjointement par la FAO et l'OMS, est un bon exemple d'une utilisation optimale des ressources par la constitution de réseaux de laboratoires au niveau d'un pays, d'une région et au niveau international.

Sur un plan plus prosaïque, nous nous apprêtons à rénover l'infrastructure de nos laboratoires par le biais du projet de renforcement des capacités. Nous nous efforçons aussi de faire un audit de certains laboratoires et d'établir un plan de modernisation permettant aux laboratoires d'obtenir l'agrément de notre ministère national. Ce programme pourrait bénéficier de l'aide de donateurs et être transposé dans de nombreux pays. Par ailleurs, avec le raccourcissement de la durée de vie des instruments, il faut envisager une aide pour leur remplacement et l'application de principes de rémunération par des services.

Enfin, une aide spéciale est nécessaire pour mettre à niveau l'ensemble des systèmes d'analyse microbiologique de certains laboratoires dans chaque pays.

Selon un autre point de vue, les pays développés importateurs exigent une instrumentation et de méthodes d'analyse toujours plus perfectionnées. Il faut donc recenser quelles sont les méthodes

d'analyse qui sont pratiques et acceptables et ne nécessitent pas l'utilisation d'instruments très sophistiqués. Cela étant fait, une aide appropriée pourrait être fournie en produits, indépendamment de l'assistance informatique concernant l'étalonnage, les systèmes d'assurance de qualité, les modes opératoires normalisés, etc.

3. Bonnes pratiques

Traditionnellement, la sécurité sanitaire des aliments est vérifiée par des essais sur le produit final, et les coupables sont punis. Cela ne va pas sans difficultés car le personnel n'est pas assez nombreux pour contrôler le marché et les sanctions, qui passent par des procès longs et compliqués, n'aboutissent généralement à rien. C'est pourquoi on met de plus en plus l'accent sur l'approche préventive et l'adoption des principes HACCP, des BPF, BPH, etc., mais pour la plupart des pays en développement, il s'agit de concepts nouveaux.

L'OMS et la FAO ont généreusement fourni une assistance technique pour la formation aux méthodes HACCP. Les deux organisations ont assuré la formation de formateurs, qui s'inscrit beaucoup plus dans la durée. Les conseillers ont aussi organisé des séminaires HACCP durant leurs visites, mais il semble qu'il s'agisse d'un exercice ad hoc sans bénéfice très durable. Certains pays comme les États-Unis et l'UE ont aussi contribué à des actions de formation HACCP s'adressant pour une grande part aux secteurs d'exportation. L'UE met actuellement en place un programme avec le Forum qualité d'une grande organisation professionnelle pour former des professionnels de la qualité, mais les travaux ne concerneront qu'une vingtaine de PME. Un lien institutionnel a été établi avec un organisme de formation aux méthodes HACCP bien connu au Royaume-Uni. Ces partenariats comportant une mise en commun de moyens au niveau bilatéral constituent une forme d'accord qui mérite d'être encouragée. Nombreuses sont les organisations indiennes du secteur public ou privé et des secteurs d'exportation qui ont suivi, en particulier dans les secteurs des produits laitiers, des produits de la mer, ou de la transformation des fruits et légumes. Le problème réside dans le fait que les petites et moyennes entreprises représentent un secteur énorme et très dispersé et les grandes entreprises, un secteur très petit et non organisé.

L'approche suivie consiste principalement à organiser des séminaires, et la formation est l'activité de base. Nous ne savons vraiment pas combien de secteurs ont déjà été couverts, ni combien a déjà été fait dans chaque secteur, et avec quels résultats. Il est clair par ailleurs que des activités ne sont pas intégrées. Nous sommes donc convaincus de la nécessité de formuler un Plan national de formation et d'application des méthodes HACCP. Il s'agirait de recenser les besoins de différents secteurs, de faire le point sur les formateurs et le personnel formé, de déterminer quels sont les secteurs d'activité qui ont déjà reçu une formation, d'évaluer la mise en œuvre et d'analyser les réactions, de mettre au point une série de manuels sur les principes HACCP selon les branches d'activité, de revoir les matériels didactiques, etc. En même temps, il convient d'élaborer des normes de base en matière de pratiques de fabrication, d'agriculture et d'hygiène pour tous les secteurs (grand, moyen, petit et très petit), lesquelles devront être incorporées sous la forme de directives dans la législation nationale en matière de produits alimentaires. L'élaboration de ces normes génériques, qui deviendront ultérieurement des normes plus spécifiques, est une priorité de premier ordre.

4. Communication et formation

Ces considérations nous amènent au problème de la diffusion de l'information. Parmi les moyens que nous envisageons, citons la création d'un réseau d'instituts chargés d'adopter des projets concernant la vente ambulante ou encore, élément novateur, la diffusion de l'information au niveau local par des réunions de représentants des petits commerçants et des consommateurs, etc. En outre, tout cela devrait être intégré au cursus des établissements universitaires et professionnels qui dispensent un enseignement

et une formation au personnel des services de restauration. Cette filière permettrait de rendre ces connaissances immédiatement accessibles et favoriserait leur diffusion en aval. Une étude récente a permis de conclure que les universités ayant des programmes réguliers pouvaient jouer un rôle actif pour répandre les méthodes HACCP dans le pays. Pour le seul domaine de la pêche, le pays compte 8 universités agricoles et facultés de pêche.

Qu'il s'agisse de méthodes HACCP ou de la formation des fonctionnaires des services de réglementation ou des enseignants et étudiants de la filière mentionnée ci-dessus, les besoins de communication sont considérables puisque les destinataires, extrêmement divers, se comptent par milliers. Pour la normalisation, la qualité et la rapidité d'accès à l'information, il est temps de recourir aux techniques modernes de communication. Combien de séminaires auront lieu? Donc, nous devons organiser des programmes d'enseignement à distance, à la fois selon les méthodes traditionnelles et par Internet. Il s'agit d'un nouveau domaine prometteur pour l'avenir des travaux de la FAO et de l'OMS. Je suis sûr que l'Inde peut jouer un rôle important dans la préparation de cours de ce type.

5. Études – enquêtes

Il serait nécessaire de mener en parallèle des études régulières pour surveiller les taux et la nature des contaminants dans les produits alimentaires. Jusqu'ici, il s'agissait principalement d'études de laboratoire utilisées pour définir des normes. Il faut maintenant que ces études soient davantage basées sur le marché et leurs résultats utilisés pour toutes les activités mentionnées plus haut. En outre, la tâche pourrait n'être pas réservée seulement aux inspecteurs des services d'hygiène, et les étudiants des établissements dont nous avons parlé pourraient y être associés. Nous préparons un plan d'action dans ce sens. Le soutien devrait être facile.

6. Renforcement des institutions

Il existe dans de nombreux pays beaucoup d'institutions d'un excellent niveau qui disposent, chacune et ensemble, d'un fonds considérable de ressources humaines, techniques et financières. Il faut faire entrer ces institutions dans le système. Il n'est pas facile de constituer une agence de l'alimentation qui soit universelle. C'est pourquoi nous devons renforcer les institutions existantes de manière à ce que chacune puisse jouer un rôle important dans un secteur ou un type d'activité déterminé. Une fois le Plan national mis sur pied, il ne restera plus qu'à définir où le renforcement est indispensable. L'assistance nécessaire peut n'être pas très importante. Ce processus pourra déboucher sur la création de réseaux institutionnels au niveau d'un pays ou de plusieurs. Il existe en fait un potentiel important de coopération entre pays du Sud dans ce domaine, susceptible de multiplier la valeur produite par un montant donné d'assistance. Le personnel des services de l'État change. Ces institutions resteront, en tant que centres de ressources. Leur renforcement est indispensable pour une action durable, et elles pourront alors aussi jouer un rôle important dans les questions relevant du Codex.

IV. Questions relevant du Codex

1. Normes du Codex

Au cours de la dernière décennie, le commerce mondial des produits alimentaires s'est accru rapidement et les exportations des pays en développement ont augmenté. Les mesures SPS ont permis à nombre d'entre eux d'accéder à des marchés exigeants ou les ont aidés à conserver leur accès au marché lorsque les exigences à l'entrée ont changé. Il existe peut-être toutefois des motifs d'inquiétude. L'abaissement des droits de douane et la réduction des autres barrières dans les pays en développement s'accompagnent de normes élevées et d'exigences rigoureuses auxquelles doivent satisfaire les produits

alimentaires destinés aux pays développés. Ainsi, tandis que les pays en développement voient leurs exportations menacées, celles des pays développés sont facilitées.

Étant donné que les normes du Codex font maintenant référence dans le commerce international des denrées alimentaires, le processus de normalisation prend une importance critique, surtout pour les pays en développement. La plupart des normes sont établies sur la base de conditions et d'informations fournies par les pays développés. L'évolution des techniques permet de détecter un contaminant en quantités de plus en plus faibles, et des pressions s'exercent pour que les seuils prévus par les normes soient abaissés en conséquence. Les taux de contaminants n'ont parfois aucun rapport avec l'incidence ou le risque épidémiologique. On ne tient pas toujours pleinement compte des mesures de l'exposition à ces agents. Surtout, les données que fournissent les pays en développement à ce sujet ne sont que rarement examinées, et pourtant les normes deviennent mondiales. On est aussi saisi par le doute lorsque les pays développés disent chercher à atteindre "les niveaux de protection maximum", en rejetant la notion traditionnelle de "niveaux appropriés de protection". On a ainsi le sentiment que ces niveaux deviennent des obstacles non tarifaires et qu'ils représentent un surcroît important de dépenses pour les exportations des pays en développement. Le Secrétaire général de l'ONU a mentionné publiquement les coûts qu'entraîne pour les exportations africaines d'arachides vers l'Europe la limitation par l'UE des teneurs en aflatoxines à des taux jugés totalement irréalistes.

On ne peut donc manquer de se demander si les pays en développement ont voix au chapitre, comme il le faudrait, dans l'établissement des normes et comment faire pour que ce soit le cas. L'autre question qui se pose est celle de savoir ce qu'il faut faire pour que ces pays soient en mesure de respecter les normes lorsqu'elles ont été arrêtées. C'est là le deuxième aspect du contexte dans lequel il faut considérer les questions du renforcement des capacités et de l'assistance technique.

2. Participation des pays en développement

On parle depuis quelques années d'accroître la participation des pays en développement aux procédures du Codex, mais cela se limite presque exclusivement à leur participation physique aux réunions du Codex. L'Inde a fait valoir que, tout en admettant que c'était important, quoique largement symbolique, elle considérait qu'il l'était beaucoup plus encore de s'intéresser aux possibilités qui sont ménagées à ces pays de participer pleinement au processus de normalisation, et qui sont limitées avant tout par le manque d'infrastructures nationales leur permettant d'évaluer les projets de normes. Il ne fait aucun doute que leur participation s'est fortement accrue quant à son degré, ses modalités et sa qualité, mais il reste encore beaucoup à faire. La contradiction récurrente dans l'attitude des pays développés tient à ce que même s'ils reconnaissent qu'il y a des problèmes de participation effective, qui ne sont traités ou réglés qu'en partie seulement, des sujets de plus en plus sophistiqués viennent chaque jour grossir le programme de travail et l'on essaie en même temps d'avancer coûte que coûte en accélérant les procédures. C'est un aspect important du renforcement des capacités pour lequel une assistance s'impose.

3. Participation à la normalisation - Collecte de données et évaluation des risques

Si l'on veut que les pays en développement participent à la normalisation, il faut y recueillir des données ainsi que dans différentes régions et les intégrer au processus. L'Inde a insisté à plusieurs reprises sur ce point, accepté en principe par le Codex. L'Assemblée mondiale de la Santé a décidé à sa 53^{ème} session de mai 2000 que l'OMS ferait le plus large usage possible des informations émanant des pays en développement dans l'évaluation des risques pour la fixation de normes internationales. Nous ne pouvons donc que nous féliciter de la déclaration incluse dans le projet de stratégie mondiale de l'OMS pour la sécurité sanitaire des aliments, qui dit ceci:

" L'OMS améliorera les méthodes d'évaluation des risques associés aux substances chimiques et aux micro-organismes présents dans les aliments en vue de fournir au Codex des données exactes et représentatives au niveau mondial pour établir des normes. S'agissant des bases de données GEMS/Food, elle s'efforcera d'obtenir de meilleures données sur la consommation alimentaire et sur le degré de contamination des aliments dans les pays en développement afin de présenter au Codex des caractérisations des risques valables au niveau mondial."

Ces mesures ne souffrent aucun retard. Il ne suffira pas que la FAO et l'OMS invitent à soumettre des données ou à présenter des experts. Il faut recueillir les données, si elles existent quelque part dans le système, ou les produire autrement. Une assistance sera aussi nécessaire pour définir le type de données, le mécanisme de collecte, la constitution de bases de données concernant l'établissement des normes nationales et internationales. Avec le processus d'évaluation des risques, ce travail, en plus de produire les données, constituera en soi un renforcement des capacités.

Nous demandons instamment à l'OMS et à la FAO de créer un groupe de travail composé d'experts et de représentants de certains pays en développement pour étudier ce qu'il est nécessaire de faire en matière de renforcement des capacités et d'assistance financière pour produire ces données. L'idéal serait de désigner des institutions dans différentes régions qui serviraient d'institutions de liaison et de points focaux. Il s'agirait des mêmes institutions que celles que nous proposons de renforcer pour les systèmes nationaux de sécurité sanitaire des aliments, et ce seraient leurs experts qui seraient représentés au groupe d'experts constitué sur le modèle du JECFA ou des JMPR. La transparence des experts tient à leur indépendance par rapport à tout intérêt commercial ou industriel et non au fait qu'ils participent ou non à la production de statistiques nationales.

Pour mener à bien cette tâche, recueillir les données, il est nécessaire de disposer d'une bonne équipe pour la formation à l'évaluation qualitative et quantitative des risques, à la fois pour les risques chimiques et les risques microbiologiques. L'analyse des risques reste un domaine où il est urgent d'obtenir une assistance pour renforcer les capacités. La solution n'est pas dans de nouveaux séminaires. M. Rios a mentionné la création d'unités d'analyse des risques. Nous préconisons de les intégrer dans les institutions désignées. De plus, les universités pourraient être mises à contribution. Il faudrait aussi changer les méthodes de formation: applications pratiques avec l'appui d'un expert.

4. Renforcement de l'infrastructure nationale pour les travaux du Codex

C'est un domaine d'action qui va maintenant de soi. L'Inde est en train de réaliser un projet sous l'égide de la FAO qui contient les éléments suivants:

1. Renforcement du point de contact national du Codex et mise en réseau de tous les points pouvant avoir des activités ayant trait au Codex;
2. Mise au point de systèmes informatiques permettant d'accéder à l'information sur tous les sujets du Codex, les comités, les points de vue des pays, etc.;
3. Harmonisation avec le Codex, si possible, des normes et directives constituées en règles selon notre loi sur le PFA ;
4. Présentation des principes HACCP et élaboration de matériel didactique.

Ce projet, bien conçu, devrait donner des résultats tangibles. Il devrait notamment permettre de renforcer les capacités et l'aptitude à traiter des questions du Codex, de désigner des instituts de collaboration, de recenser et de traiter les besoins et les lacunes dans ce domaine et d'établir un plan

d'enseignement à long terme des méthodes HACCP. Ce projet devrait produire des avantages durables. On espère que l'évaluation de ses résultats pourra déboucher sur la mise en place de projets semblables dans d'autres pays. Pour ce qui est de l'Asie méridionale, les experts locaux et les compétences acquises dans ce projet pourraient être mis à contribution pour aider d'autres pays.

V. Accord SPS et coopération technique

1. Sensibilisation aux Accords SPS et OTC

Les accords SPS et OTC ont radicalement transformé l'environnement du commerce international des produits alimentaires. Il faut tout d'abord que les pays en développement comprennent bien les dispositions de ces accords et ce qu'elles impliquent. Au fil des ans, l'OMS a organisé de nombreux séminaires et programmes de formation, contribuant à faire sensiblement mieux connaître ces accords. Rares cependant sont ceux qui savent précisément comment fonctionnent les accords dans des domaines différents ou comment ils peuvent être une source d'avantages pour les pays en développement. Il reste donc nécessaire de diffuser des informations plus précises sur les accords et leur fonctionnement. Il faut également reconnaître qu'il y a, dans différents pays, une rotation constante du personnel traitant de ces questions. La formation doit donc être institutionnalisée aux niveaux national et régional. Ensuite, il faut changer les méthodes didactiques et prévoir des activités basées sur des exemples concrets et la préparation d'études de cas. Si les pays en développement n'ont pas recours à cette assistance, c'est peut-être parce qu'il y a un manque fondamental de communication. Il faudrait que des experts puissent présenter des possibilités explicites concernant certaines questions spécifiques de différente nature. Un cours convivial sur ces accords diffusé par Internet, comme le cours de l'OMPI sur les brevets, pourrait être d'une grande utilité. Un nombre important de personnes travaillant dans l'administration, dans des institutions ou des entreprises, entre autres, pourrait avoir accès directement à ce site et se familiariser avec le sujet. Nous recommandons que quelque chose soit fait dans ce sens immédiatement.

2. Assistance prévue par l'article 9 de l'Accord SPS

Une autre possibilité d'améliorer la capacité des pays en développement de réagir efficacement consisterait à recueillir et à diffuser des informations sur la nature de l'assistance technique qui a été ou n'a pas été fournie par les pays développés conformément à l'article 9 de l'Accord SPS. Il y a trop peu d'information, ou trop peu d'assistance, peut-être. À cet égard, le sentiment général est que cet article reste un vœu pieux et n'est pas complètement mis en œuvre. L'Inde a dépensé près de 25 millions de dollars pour s'adapter aux exigences d'un pays concernant les produits de la mer sans recevoir une quelconque aide. La tentative du Conseil indien de contrôle des exportations d'incorporer les dispositions des Accords dans des accords d'équivalence, n'a trouvé que peu d'échos. Nous entendons dire, par ailleurs, que les cas de rejet sont nombreux, même lorsque les unités de transformation suivent les BPH et les méthodes HACCP, et que les produits sont contrôlés et certifiés. C'est un domaine qu'il convient d'étudier séparément, en faisant ressortir les besoins d'assistance.

3. Renseignements sur les exigences à l'importation

Il est indispensable de faire connaître les conditions spécifiques d'importation de différents produits ou secteurs de produits, ou appliquées par différents pays importateurs, de même que les normes internationales qui posent des problèmes aux pays en développement. Les données sur les normes, les méthodes d'échantillonnage, de contrôle et d'essai, les procédures de recours, etc., pourraient être facilement accessibles dans des bases de données informatisées. Des études pourraient en outre indiquer:

- a) si ces conditions ou normes se justifient;
- b) quel serait le coût à la charge des pays en développement pour respecter ces exigences;
- c) quelle assistance l'Accord SPS obligerait-il le pays importateur à fournir aux pays en développement.

Il existe de nombreux experts ou institutions dans de nombreux pays en développement qui pourraient s'en charger, séparément ou en collaboration.

4. Accords d'équivalence

Un autre domaine où l'assistance est nécessaire est celui des accords d'équivalence. Il présente de sérieuses difficultés et on n'avance guère vers la signature d'accords d'équivalence. La reconnaissance de l'équivalence a un rôle très important pour faciliter les échanges. Il convient donc d'étudier de près quelle forme d'assistance peut être fournie dans ce domaine et par qui. C'est d'autant plus souhaitable que cela permettra de créer des liens directs entre les institutions concernées des deux pays.

5. Assistance bilatérale

Il est difficile de commenter ce point en raison du manque d'informations. Les États-Unis et l'UE ont donné une liste des activités qui ont reçu un soutien dans différents pays. Elles concernent principalement des séminaires animés par des experts et des actions de formation. L'UE a également mentionné certaines activités qui semblent aller au-delà des ateliers et portent effectivement sur la mise en place de mesures SPS dans différents secteurs. Dans les deux cas, il semble que l'accent soit mis surtout sur les produits de la mer et la pêche, et aussi sur les fruits et légumes. Il se peut donc que ces actions concernent directement les importations de produits importants pour ces pays.

6. Approche

Les travaux du Comité SPS ont montré que l'assistance:

- a) était dominée par les infrastructures "théoriques" telles que les séminaires;
- b) était fragmentée au lieu de suivre une approche englobant les aspects institutionnels, techniques et économiques;
- c) n'était pas coordonnée;
- d) devait répondre à une demande.

La première étape consiste donc à faire un diagnostic de la situation nationale pour inventorier les capacités existantes, recenser les problèmes et trouver ainsi quelles formes et quels supports d'assistance technique sont les mieux adaptés et pourraient être fournis de manière coordonnée par différents organismes. Cela nous ramène à la nécessité d'un Plan d'action national dans lequel s'inscrirait nécessairement tout projet d'aide.

VI. Conclusion

Les points examinés dans le présent document nous permettent de tirer les conclusions suivantes:

1. Si l'on admet que c'est en dernier ressort à chaque pays qu'il incombe de prendre des mesures pour moderniser ses systèmes de contrôle des aliments, il faut aussi reconnaître que les pays en développement ont besoin d'une aide financière importante, indépendamment de l'assistance technique, pour renforcer leurs capacités, sachant que la nature et l'importance de cette aide varient selon les pays. Un Fonds mondial pour la sécurité sanitaire des aliments devrait être créé.
2. Un plan d'action national devrait être établi. Ce travail en soi nécessiterait une aide. Il comportera un diagnostic et un programme et définira une hiérarchie des besoins et des activités. Il contiendra un Plan national de formation aux méthodes HACCP et d'application de ce contrôle.
3. La FAO et l'OMS assureraient la coordination au niveau national de toute l'assistance et coordonneraient l'assistance, bilatérale ou autre, avec le pays bénéficiaire en fonction des avantages respectifs des donateurs.
4. Un soutien technique suivi, assuré par la présence d'experts, doit être mis en place au point national de contrôle de la sécurité sanitaire des aliments pour apporter son concours dans les activités décrites. Les bureaux régionaux de l'OMS et de la FAO devront être considérablement renforcés en capacités techniques dans cette spécialité.
5. Toutes les activités proposées doivent en fin de compte, pour s'inscrire dans la durée, aboutir au renforcement des capacités par un renforcement des institutions d'un pays, dont la nature devra être définie.
6. L'OMS et la FAO devront faciliter la production de données par les pays en développement pour l'établissement de normes du Codex.
7. Des bases de données devront être créées pour répertorier les exigences à l'importation des pays développés.
8. Des programmes de formation et de sensibilisation devront être créés sur Internet pour différents domaines.