



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

F

COMITÉ FINANCIER

Cent soixante-dixième session

Rome, 21-25 mai 2018

**Travaux de la FAO relatifs à la fourniture d'avis scientifiques
sur la sécurité sanitaire des aliments aux fins du Codex Alimentarius:
mise en place d'une solution de financement durable**

Pour toute question de fond sur ce document, veuillez vous adresser à:

M. Dan Gustafson
Directeur général adjoint (Programmes)
Tél.: +3906 5705 6320

Le code QR peut être utilisé pour télécharger le présent document. Cette initiative de la FAO vise à instaurer des méthodes de travail et des modes de communication plus respectueux de l'environnement. Les autres documents de la FAO peuvent être consultés à l'adresse www.fao.org.



SUITE QUE LE COMITÉ FINANCIER EST INVITÉ À DONNER

- Le Comité financier est invité à approuver la ligne d'action proposée en vue de mettre en place une solution de financement durable des travaux de la FAO relatifs aux avis scientifiques en matière de sécurité sanitaire des aliments aux fins du Codex Alimentarius.

Projet d'avis

- **Le Comité financier a apporté son appui aux propositions de financement pérenne des travaux de la FAO relatifs aux avis scientifiques en matière de sécurité sanitaire des aliments aux fins du Codex Alimentarius.**

Informations générales

1. La FAO joue un rôle clé au plan mondial dans la gouvernance de la sécurité sanitaire des aliments et dans le développement des capacités dans ce domaine. La FAO accueille le secrétariat de la Commission mixte FAO/OMS et fournit, en collaboration avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS), les avis scientifiques sur lesquels reposent les normes du Codex. Le programme conjoint FAO/OMS relatif à la fourniture d'avis scientifiques à l'appui de l'élaboration des normes du Codex constitue un élément fondamental de la gouvernance mondiale de la sécurité sanitaire des aliments. Les groupes mixtes d'experts FAO/OMS fournissent des avis faisant autorité et pertinents au niveau mondial, sans lesquels bon nombre de normes de première importance en matière de sécurité sanitaire des aliments n'auraient pas vu le jour. Ces dernières années, les membres de la Commission du Codex Alimentarius ont insisté sur l'urgence d'accroître et de stabiliser les financements en faveur de ce programme en vue de résoudre les problèmes d'arriérés, qui vont croissant, et de pérenniser la production des avis scientifiques essentiels au travail de la Commission. Plusieurs organes directeurs se sont fait l'écho de ces appels.
2. La FAO et l'OMS défendent le recours à l'évaluation des risques pour toutes les questions relatives à la sécurité sanitaire des aliments, évaluation qui doit s'appuyer sur des avis scientifiques et des éléments probants solides fournis par des experts compétents et indépendants. L'évaluation des risques est une des composantes de l'analyse des risques, les deux autres étant la gestion du risque et la communication sur les risques.
3. Au plan international, trois comités d'experts scientifiques internationaux administrés conjointement par la FAO et l'OMS se chargent de l'évaluation des risques à l'appui des activités de la Commission du Codex Alimentarius. Il s'agit du Comité mixte FAO/OMS d'experts des additifs alimentaires (JECFA), qui se réunit depuis 1956, des Réunions conjointes d'experts FAO/OMS sur l'évaluation des risques microbiologiques (JEMRA) et de la Réunion conjointe FAO/OMS sur les résidus de pesticides (JMPR). En outre, la FAO et l'OMS organisent des consultations d'experts *ad hoc* quand il est nécessaire d'aborder des questions particulières que les groupes permanents ne traitent pas.
4. Les États Membres ont évoqué la possibilité d'élargir la base des donateurs en l'ouvrant non seulement à davantage de pays, mais aussi à des acteurs non étatiques, y compris du secteur privé. Jusqu'à présent, la FAO a insisté sur la nécessité impérieuse de préserver l'indépendance et l'impartialité du programme relatif à la fourniture d'avis scientifiques vis-à-vis des risques de conflits d'intérêts réels ou perçus que susciterait l'acceptation de fonds du secteur privé (entreprises et grandes fondations financées ou contrôlées par des organisations agroalimentaires du secteur privé ou à vocation commerciale). En 2017, la FAO a créé un programme cadre sous forme de fonds fiduciaire pour faciliter la collecte de fonds extrabudgétaires émanant d'États Membres dans le but de renforcer le programme relatif à la fourniture d'avis scientifiques.
5. À sa vingt-cinquième session (26-30 septembre 2016), le Comité de l'agriculture *«est convenu de demander à son Bureau de créer un Groupe de travail informel à composition non limitée chargé d'étudier les possibilités de financement adéquat et durable du programme OMS/FAO relatif à la fourniture d'avis scientifiques sur la sécurité sanitaire des aliments, qui fait fond sur les recommandations de la Commission du Codex Alimentarius, et de présenter ses recommandations à un organe directeur compétent de la FAO afin que celui-ci les examine en 2017-2018»*.
6. Le Groupe de travail à composition non limitée du Comité de l'agriculture s'est réuni à deux reprises et a formulé une série de questions à débattre lors d'une réunion conjointe organisée à l'occasion de la cent vingt-deuxième session du Comité du Programme et de la cent soixante-neuvième session du Comité financier (6 et 9 novembre 2017).

7. À sa cent cinquante-huitième session de décembre 2017, le Conseil de la FAO a donc approuvé¹ le rapport de la réunion conjointe² ainsi que:

- a) l'affectation, avec l'accord des partenaires fournisseurs de ressources, de 10 pour cent des soldes non dépensés du fonds fiduciaire du Mécanisme d'appui aux programmes multidonateurs/Suivi et analyse des politiques agricoles et alimentaires, jusqu'à concurrence d'un montant maximal de 0,5 million d'USD, au fonds fiduciaire sans droit de regard destiné à appuyer une solution de financement durable pour les travaux et activités de la FAO liés aux avis scientifiques en matière de sécurité sanitaire des aliments et liés au Codex Alimentarius;
- b) l'affectation de 50 pour cent du solde inutilisé des crédits ouverts pour 2016-2017, à partir d'un seuil de 5 millions d'USD et jusqu'à concurrence d'un montant maximal de 1 million d'USD, au fonds fiduciaire sans droit de regard.

¹ CL 158/REP, par. b.

² CL 158/8.

Points importants concernant la mise en œuvre des recommandations du Conseil

8. Les points à prendre en compte dans la mise en œuvre des recommandations du Conseil sont en cours d'élaboration pour ce qui touche les financements supplémentaires octroyés au programme de la FAO relatif à la fourniture d'avis scientifiques en matière de sécurité sanitaire des aliments et destinés aux activités de conseil scientifique des organes (JECFA, JEMRA et JMPR) et groupes d'experts *ad hoc* mixtes FAO/OMS («programme relatif à la fourniture d'avis scientifiques en matière de sécurité sanitaire des aliments»).

Solde non dépensé de la FAO

9. Certaines procédures administratives en vigueur permettent d'affecter tout solde inutilisé du Programme ordinaire de la FAO au programme relatif à la fourniture d'avis scientifiques en matière de sécurité sanitaire des aliments.

Contributions des États Membres

10. Plusieurs dispositifs existants liés aux fonds fiduciaires peuvent gérer comme il se doit les contributions des États Membres, y compris les soldes non dépensés des fonds fiduciaires du projet Suivi et analyse des politiques agricoles et alimentaires et du Mécanisme d'appui aux programmes multidonateurs.

Contributions d'acteurs non étatiques

11. Les mécanismes qui permettent au secteur privé de contribuer aux activités normatives de la FAO, en particulier sur le plan scientifique, suscitent des interrogations quant aux conflits d'intérêts réels ou perçus. Il est essentiel que le processus scientifique relatif à l'élaboration des normes de sécurité sanitaire des aliments suive son cours sans subir d'influence indésirable afin de préserver l'intégrité et la neutralité de l'établissement de ces normes et de ne pas rompre la confiance des Membres de la FAO et du grand public à l'égard de ces textes.

12. Diverses mesures seraient nécessaires pour traiter les conflits d'intérêts potentiels, gérer les risques exposés ici et faire en sorte qu'on ne puisse relier une contribution donnée à des travaux spécifiques du programme relatif à la fourniture d'avis scientifiques.

13. On pourrait à cette fin créer un fonds fiduciaire multidonateurs (Fonds fiduciaire MUL), de facto sans droit de regard puisque toutes les contributions seraient groupées sans affectation particulière, afin de prévenir efficacement toute influence des contributions sur le plan de travail, les activités et les produits scientifiques du programme. Il faudrait qu'un «pare-feu» clair et transparent sépare le Fonds fiduciaire MUL et les activités du programme relatif à la fourniture d'avis scientifiques financées par cet instrument. Plusieurs éléments sont envisagés pour garantir la solidité d'un tel pare-feu.

Programme relatif à la fourniture d'avis scientifiques en matière de sécurité sanitaire des aliments: champ d'application et nature des activités

14. Les activités liées aux avis scientifiques de la FAO obéissent à deux impératifs: d'une part les exigences résultant du système du Codex, d'autre part les besoins d'examen et d'actualisation des méthodes et des procédures qui s'expriment en interne dans le but de maintenir l'excellence et la crédibilité du programme FAO/OMS relatif à la fourniture d'avis scientifiques. Dans le premier cas, conformément au Manuel de procédure de la Commission du Codex Alimentarius, les demandes d'avis scientifiques émanant des divers comités techniques et équipes spéciales du Codex³ sont

³ Les comités qui sollicitent régulièrement des avis scientifiques de la part de la FAO et de l'OMS sont les comités du Codex sur l'hygiène alimentaire, sur les contaminants dans les aliments, sur les résidus de médicaments vétérinaires dans les aliments, sur les additifs alimentaires et sur les résidus de pesticides. Le

discutées et approuvées par les pays membres du Codex. Chaque comité ou équipe spéciale hiérarchise ses besoins et les communique à la FAO et à l'OMS indépendamment. Les différents comités mettent en œuvre divers processus pour établir les priorités de leurs travaux et des demandes présentées à la FAO et à l'OMS. Il arrive que les organes FAO/OMS chargés des avis scientifiques (en particulier le JECFA et la JMPR) reçoivent un nombre de demandes qui excède leurs capacités de traitement. Le cas échéant, les secrétariats de la FAO et de l'OMS se concertent pour établir les priorités et élaborer un plan de travail relatif aux avis scientifiques ensuite approuvés conformément aux mécanismes internes de ces organisations.

15. Dans le cadre des efforts d'amélioration permanente, la FAO et l'OMS décident des travaux nécessaires pour mettre à jour les processus scientifiques sur lesquels s'appuie le programme relatif à la fourniture d'avis scientifiques et pour perfectionner, s'il y a lieu, les mécanismes administratifs. Il faut souligner que le Cadre FAO/OMS pour la fourniture d'avis scientifiques définit déjà plusieurs procédures garantissant la transparence, l'indépendance et la crédibilité du programme, notamment concernant la déclaration d'intérêts, les règles de confidentialité et le code de conduite.

16. Le budget du programme de la FAO relatif à la fourniture d'avis scientifiques couvre principalement les postes suivants: dépenses de personnel; contractuels et consultants, selon les besoins techniques pour préparer les réunions conjointes d'experts ou pour améliorer et mettre à jour le programme; frais de voyage liés aux réunions conjointes d'experts.

Mise en œuvre des recommandations du Conseil: solution proposée

Fonds fiduciaire multidonateurs destiné aux contributions d'acteurs étatiques et non étatiques

17. Comme indiqué précédemment, la FAO a créé un programme cadre pour faciliter la réception de fonds octroyés par des États Membres sur une base volontaire dans le but de renforcer le programme relatif à la fourniture d'avis scientifiques. Deux fonds fiduciaires (auxquels le Canada contribue) sont déjà opérationnels et contribuent aux résultats et produits définis par le programme cadre. La cible budgétaire de ce programme cadre s'élève à 7 272 469 USD, nécessaires pour réaliser les produits attendus sur une période de cinq ans (2017-2022). Pour l'heure, 656 000 USD environ ont été collectés.

18. La FAO propose de créer un nouveau fonds fiduciaire multidonateurs (Fonds fiduciaire MUL) pour soutenir les opérations du Comité chargé des avis scientifiques. Le Fonds fiduciaire MUL prendrait en charge les frais de voyage des experts, les coûts associés aux contractuels et aux consultants participant à la préparation technique des réunions ainsi que les dépenses de fonctionnement de ces dernières. Ce Fonds fiduciaire MUL pourrait recueillir les fonds non utilisés du Programme ordinaire de la FAO pour 2016-2017 ou des fonds fiduciaires du Mécanisme d'appui aux programmes multidonateurs/Suivi et analyse des politiques agricoles et alimentaires, conformément à la décision du Conseil, ainsi que les contributions d'États Membres et d'acteurs non étatiques, en vue d'appuyer les activités du programme FAO/OMS relatif à la fourniture d'avis scientifique en matière de sécurité sanitaire des aliments.

19. Des acteurs du secteur privé pourraient notamment verser des contributions dénuées d'affectation particulière au Fonds fiduciaire MUL à l'appui des activités d'établissement de normes et de l'ensemble du programme relatif à la fourniture d'avis scientifiques aux fins du Codex. Ces contributions ne pourraient cibler ni une activité et/ou un thème spécifique ni un pays donné, en particulier dans le cas de recherches qui peuvent donner lieu à des politiques, directives et/ou déclarations. Il faut par ailleurs souligner que la contribution financière d'un acteur non étatique au programme de la FAO relatif à la fourniture d'avis scientifiques en matière de sécurité sanitaire des aliments ne signifie en aucune manière qu'un partenariat bilatéral a été établi entre cet acteur et la FAO.

Groupe intergouvernemental spécial sur la résistance aux antimicrobiens créé récemment a déjà soumis plusieurs demandes d'avis scientifiques.

20. Plusieurs caractéristiques peuvent garantir que le Fonds fiduciaire MUL constitue un pare-feu satisfaisant:

- a) le Fonds fiduciaire MUL serait établi pour une période de quatre ans (jusqu'au 31 décembre 2021);
- b) les contributions des acteurs non étatiques au programme relatif à la fourniture d'avis scientifiques seront entièrement groupées dans le Fonds fiduciaire MUL et ne seront plus identifiables dès lors qu'elles y seront versées;
- c) la FAO fournira chaque année à tous les partenaires du Fonds fiduciaire MUL un rapport descriptif et un rapport financier **globaux**, sans distinguer ni les partenaires ni les contributions. Ces modalités indiqueraient que les contributions versées au Fonds fiduciaire MUL ne sont pas liées à telle ou telle activité financée par le Fonds;
- d) les contributions au Fonds fiduciaire MUL ne seront acceptées qu'au titre de l'objectif global d'appui à la mise en œuvre du programme relatif à la fourniture d'avis scientifiques et pour combler les éventuels déficits de financement entravant la production des avis scientifiques demandés par la Commission du Codex Alimentarius. Les contributions assorties d'exigences de financement d'activités particulières, y compris des évaluations scientifiques de risques spécifiques, ne seraient pas acceptées;
- e) dans les six mois qui suivront la clôture du Fonds fiduciaire MUL, les contributeurs recevront un rapport final (rapport descriptif et rapport financier) pour l'ensemble du projet, sans distinction en fonction des partenaires et des contributions;
- f) le Fonds fiduciaire MUL fera l'objet d'une évaluation à mi-parcours à l'horizon 2020. Le groupe chargé de la planification scientifique est composé du Sous-Directeur général pour le Département de l'agriculture et de la protection des consommateurs et du Sous-Directeur général chargé du Département de la coopération technique. Il aura pour mandat d'examiner et d'approuver les plans de travail bisannuels;
- g) les contributions des partenaires seront formellement encadrées par un accord type. Tous les accords de contribution comprendront des clauses spéciales garantissant de l'indépendance du processus scientifique, notamment l'indépendance du personnel ou des procédures qui participent aux décisions relatives aux déboursements du Fonds fiduciaire MUL;
- h) les accords proscrireont l'emploi des logos de la FAO et/ou de l'OMS. Toutes les communications (internes ou externes) des contributeurs au Fonds devront être examinées et approuvées en amont par la FAO.

*Processus d'élaboration et de mise en œuvre du plan de travail
du programme de la FAO relatif à la fourniture d'avis scientifiques*

21. Comme cela a été indiqué précédemment, le plan de travail du programme de la FAO relatif à la fourniture d'avis scientifiques en matière de sécurité sanitaire des aliments dépend en grande partie des demandes présentées par les comités techniques du Codex; des procédures internes sont également en place pour établir les priorités et décider des travaux nécessaires pour actualiser ou améliorer le programme (sur le plan scientifique et en termes de procédures). L'amélioration de la transparence des procédures internes constituera une contribution importante au pare-feu et sera nécessaire à l'élaboration du plan de travail bisannuel que devra exécuter le Fonds fiduciaire MUL. Les mesures suivantes pourraient aller dans ce sens.

22. Formuler explicitement des éléments de réflexion pour orienter l'établissement des priorités et la planification du travail au sein de la FAO et de l'OMS, par exemple:

- a) ressources financières et humaines réellement disponibles à la FAO et à l'OMS;
- b) situations d'urgence en termes de santé publique et d'effets commerciaux appelant des mesures immédiates;
- c) garantir l'efficacité et l'efficacités des réunions:
 - i. en regroupant les questions qui correspondent le mieux à l'expertise des spécialistes invités afin de rentabiliser les réunions;

- ii. en faisant en sorte qu'un nombre suffisant d'experts soient présents pour traiter de chaque question afin de satisfaire le processus d'examen par les pairs
 - d) méthodologie:
 - i. garantir la pérennité du programme relatif à la fourniture d'avis scientifiques en apportant sans cesse des améliorations aux méthodes scientifiques employées;
 - ii. agencer les calendriers d'examen des substances au fur et à mesure que les méthodes pertinentes sont améliorées.
23. Renforcer et formaliser les processus d'approbation du programme de la FAO relatif à la fourniture d'avis scientifiques en matière de sécurité sanitaire des aliments:
- a) la FAO se dotera d'un comité *ad hoc* (provisoirement nommé «groupe chargé de la planification scientifique») qui examinera et approuvera le plan de travail bisannuel du programme relatif à la fourniture d'avis scientifiques en matière de sécurité sanitaire des aliments (en se fondant sur le mécanisme FAO/OMS d'établissement des priorités et de planification des travaux évoqué ci-dessus), en indiquant les activités qui seront financées (assorties du budget adapté) à l'aide du Fonds fiduciaire MUL. Le plan de travail ne tiendra pas compte de la source des financements;
 - b) le groupe chargé de la planification scientifique est composé du Sous-Directeur général pour le Département de l'agriculture et de la protection des consommateurs et du Sous-Directeur général chargé du Département de la coopération technique. Il aura pour mandat d'examiner et d'approuver les plans de travail bisannuels.
24. Mise à jour du Cadre FAO/OMS pour la fourniture d'avis scientifiques:
- a) en l'état, le document ne correspond pas aux pratiques actuelles (la section 2.4 décrit certains mécanismes clés).
25. Clarifier et améliorer le style des rapports du programme FAO/OMS relatifs à la fourniture d'avis scientifiques adressés à la Commission et au Comité exécutif du Codex pour faire le point sur les progrès et sur les travaux planifiés:
- a) documentation annuelle déjà fournie. Des modifications seraient bienvenues pour améliorer la clarté et la transparence sans pour autant compromettre l'indépendance des activités d'évaluation des risques des organes qui émettent des avis scientifiques vis-à-vis de la fonction de gestion des risques de la Commission.
26. Il faudra veiller à ce que les processus de planification et de mise en œuvre du programme de travail restent guidés par des considérations techniques et scientifiques et conformes au caractère mixte (FAO/OMS) du programme.

Sélection des acteurs non étatiques intéressés pour contribuer au programme relatif à la fourniture d'avis scientifiques

27. Bien qu'ils n'entraînent pas l'établissement d'un partenariat bilatéral avec la FAO, les fonds versés à l'Organisation par le secteur privé ou d'autres acteurs non étatiques devraient faire l'objet d'un examen et d'une analyse des risques d'ordre général selon les procédures de vigilance nécessaire, sous une forme allégée (c'est-à-dire sans appliquer strictement la procédure suivie habituellement pour les véritables partenariats). La Division des partenariats et de la coopération Sud-Sud procédera à une évaluation des risques, notamment pour ce qui touche les conflits d'intérêts potentiels, les risques financiers ainsi que les menaces sur la neutralité, l'indépendance ou la crédibilité scientifique, et elle prendra ses décisions au cas par cas. Les activités frappées d'exclusion par le système commun des Nations Unies resteraient proscrites (armes, trafics, etc.). Les acteurs non étatiques souhaitant apporter une contribution devraient informer la Division suffisamment tôt et lui fournir l'ensemble des documents nécessaires pour obtenir une approbation.

Évaluation des risques résiduels et de leurs effets potentiels

28. La FAO tient à souligner qu'au niveau mondial, le programme FAO/OMS relatif à la fourniture d'avis scientifiques n'a pas d'égal en termes d'acceptation, de représentativité et de crédibilité. Il est donc absolument primordial que la neutralité et l'intégrité de ce programme demeurent intactes et incontestables.
29. La FAO est convaincue que l'établissement d'un fonds fiduciaire multidonateurs assorti des procédures et mesures évoquées précédemment peut garantir l'indépendance et la neutralité du programme relatif à la fourniture d'avis scientifiques. Cependant, l'Organisation a parfaitement conscience qu'avec l'élargissement de la base de ressources du programme, le risque perçu deviendra encore plus délicat à gérer.
30. La FAO reconnaît qu'il sera très difficile d'aboutir à une situation exempte de tout risque. Des exemples récents montrent qu'en dépit des mesures de gestion des risques en place, les modalités actuelles de financement du programme relatif à la fourniture d'avis scientifiques sont périodiquement mises en doute et perturbées du fait de la perception d'influences indésirables de la part de l'industrie.
31. Bien que la FAO et l'OMS travaillent séparément sur leurs contributions à l'évaluation des risques mentionnée ci-dessus, les travaux des deux organisations sont ensuite mis en commun dans le cadre des trois comités d'experts scientifiques administrés conjointement. Compte tenu du caractère mixte du programme relatif à la fourniture d'avis scientifiques, les risques qui pèsent sur sa réputation peuvent se répercuter sur la FAO autant que sur l'OMS. Par conséquent, il faudra s'assurer que l'OMS accepte d'élargir la base de ressources (ouverture aux contributions du secteur privé) du programme relatif à la fourniture d'avis scientifiques par le biais d'un instrument géré par la FAO.
32. La FAO a informé ses homologues de l'OMS de la résolution du Conseil de la FAO et de son intention d'établir un nouveau fonds fiduciaire multidonateurs pour financer les opérations de ce programme. Une première discussion a eu lieu sur ce thème le 10 avril 2018 à Rome. L'OMS a ouvert les débats en reconnaissant que la question des financements issus d'acteurs non étatiques se posait de longue date au sein des deux organisations. Elle a souligné que les organes d'experts constituent la pierre angulaire des activités normatives de l'OMS et exigent un haut niveau de transparence et d'impartialité. L'OMS a par ailleurs fait observer que ces organes d'experts en matière de sécurité sanitaire des aliments étaient considérés comme des entités gérées conjointement par la FAO et l'OMS, sans distinction du travail réalisé par l'une ou l'autre de ces organisations.
33. L'OMS a accepté d'effectuer une consultation interne sur les questions juridiques, éthiques et relatives aux partenariats et à la mobilisation de ressources aux fins de la proposition en cours de discussion à la FAO. D'autre part, elle a exprimé son engagement à poursuivre l'exploration des moyens d'assurer la pérennité du financement des organes mixtes d'experts. L'OMS a demandé que les États Membres soient tenus informés et participent au processus afin de gérer les divergences qui peuvent se faire jour sur cette question entre les attentes des Membres de l'OMS et de la FAO et des missions qui siègent à Rome et à Genève.