



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

COMITÉ DE L'AGRICULTURE

Vingt-cinquième session

Rome, 26 – 30 septembre 2016

Rapport intérimaire sur le financement durable du programme de la FAO relatif à la fourniture d'avis scientifiques sur la sécurité sanitaire des aliments

I. Introduction

1. Le Comité de l'agriculture, à sa vingt-quatrième session, a examiné la Stratégie de la FAO destinée à améliorer la sécurité sanitaire des aliments au plan mondial¹. Le Comité a approuvé les principaux domaines de travail définis dans la stratégie et a recommandé que la FAO, ses Membres et ses partenaires cherchent de nouvelles sources de financement en vue de satisfaire les demandes de plus en plus nombreuses présentées dans le cadre du programme de la FAO relatif à la fourniture d'avis scientifiques sur la sécurité sanitaire des aliments.

2. Le présent document d'information propose une analyse approfondie du rôle et de la portée du programme de la FAO relatif à la fourniture d'avis scientifiques sur la sécurité sanitaire des aliments ainsi que des difficultés que présente la mobilisation de financements suffisants et durables. Il fait également le point sur la situation dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie de la FAO destinée à améliorer la sécurité sanitaire des aliments au plan mondial.

II. Rôle du programme de la FAO relatif à la fourniture d'avis scientifiques dans la gouvernance mondiale de la sécurité sanitaire des aliments

3. La FAO joue un rôle déterminant à l'échelle mondiale dans la gouvernance de la sécurité sanitaire des aliments. En collaboration avec l'OMS, la FAO assure le fonctionnement de la Commission du Codex Alimentarius, organe prééminent pour l'établissement de normes alimentaires internationales. Cette Commission mixte FAO/OMS est administrée par un secrétariat mixte, qui est hébergé par la FAO. Les dépenses de fonctionnement du secrétariat sont à la charge du budget du Programme mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires, auquel la FAO contribue à hauteur de 80 à 85 pour cent et l'OMS à hauteur de 15 à 20 pour cent. Par ailleurs, la FAO met en œuvre un

¹ COAG 2014/5: www.fao.org/3/a-ml159f.pdf.

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 peuvent être consultés à l'adresse www.fao.org.



mr253

programme de renforcement des capacités en matière de sécurité sanitaire des aliments, qui vise à accroître la participation des pays en développement aux travaux et aux décisions du Codex et à permettre à un plus grand nombre de pays d'appliquer, à l'échelle nationale, des normes et réglementations conformes au Codex Alimentarius.

4. Chacun des programmes des deux organisations relatifs à la fourniture d'avis scientifiques sur la sécurité sanitaire des aliments, programmes qui proposent des avis scientifiques et des évaluations des risques à l'appui de l'élaboration des normes du Codex, constitue un élément clé d'une gouvernance mondiale de la sécurité sanitaire des aliments fondée sur des données scientifiques servant à étayer les débats de plusieurs comités subsidiaires de la Commission du Codex Alimentarius. Sans les avis indépendants, compétents et pertinents à l'échelle mondiale émis par le Comité mixte FAO/OMS d'experts des additifs alimentaires (JECFA), la Consultation mixte FAO/OMS d'experts de l'évaluation des risques microbiologiques (JEMRA) et la Réunion conjointe FAO/OMS sur les résidus de pesticides (JMPR) ainsi que dans le cadre des réunions spéciales d'experts, la Commission du Codex Alimentarius ne disposerait pas de la base scientifique qui lui est indispensable pour définir, par consensus, les limites maximales de résidus (LMR) de pesticides et de médicaments vétérinaires, les limites maximales de contaminants dans les aliments, les spécifications relatives aux additifs alimentaires et les codes d'usages fondés sur l'analyse des risques, lesquels sont tous universellement acceptés. En outre, les normes du Codex relatives à la sécurité sanitaire des aliments sont reconnues dans l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) de l'Organisation mondiale du commerce; à ce titre, elles jouent un rôle déterminant dans la facilitation des échanges.

5. Alors que la FAO héberge le secrétariat mixte de la Commission du Codex Alimentarius comme cela a été mentionné précédemment, le programme relatif à la fourniture d'avis scientifiques sur la sécurité sanitaire des aliments est dirigé séparément par chacune des deux organisations. La FAO et l'OMS assument l'une et l'autre indépendamment les dépenses de personnel et hors personnel nécessaires à leurs contributions respectives au Programme; il est ainsi possible de tirer pleinement parti de la complémentarité du savoir-faire et des connaissances propres à chacune des organisations. En revanche, les dépenses de fonctionnement des programmes sont financées selon des modèles très différents: tandis que la FAO couvre la quasi-totalité des dépenses au moyen de son budget ordinaire (contributions mises en recouvrement), l'OMS continue de s'en remettre aux contributions volontaires pour la majorité des dépenses.

III. Importance d'un financement suffisant et durable

6. Depuis de nombreuses années, les membres du Codex lancent des appels répétés à la FAO et à l'OMS en faveur de la mobilisation de ressources humaines et financières stables et suffisantes pour le programme de fourniture d'avis scientifiques sur la sécurité sanitaire des aliments, un enjeu qu'ils jugent essentiel pour le bon fonctionnement du Codex Alimentarius.

7. En 2012, un sous-comité du Comité exécutif de la Commission du Codex a été créé pour déterminer les diverses options et stratégies de financement auxquelles il serait possible de recourir pour garantir un appui durable à la fourniture d'avis scientifiques par la FAO et l'OMS pour les activités du Codex. Depuis, une attention accrue a été accordée, à chacune des réunions du Comité exécutif et de la Commission du Codex, à la question de la mobilisation d'un financement suffisant et durable en faveur des avis scientifiques.

8. Pour comprendre pourquoi la question du financement est devenue un sujet de préoccupation pour la Commission du Codex, il convient de noter que l'OMS a régulièrement informé cette dernière que le montant limité des ressources budgétaires ordinaires allouées à son programme sur les avis scientifiques ne couvrait qu'en partie les dépenses de personnel et ne couvrait pas du tout le coût des activités. La dépendance de l'OMS à l'égard du financement volontaire constitue un facteur d'instabilité pour le programme.

9. Dans le cas de la FAO, tous les crédits alloués aux ressources humaines et la majorité de ceux affectés aux activités (80 pour cent environ) dans le cadre du programme relatif à la fourniture d'avis scientifiques sur la sécurité sanitaire des aliments proviennent du budget ordinaire de l'Organisation. Au cours des derniers exercices biennaux, le montant provenant du budget ordinaire est resté globalement stable, et ce, alors que le budget de la FAO est à croissance nulle. Depuis l'exercice 2014-2015, les crédits affectés aux dépenses de personnel et hors personnel de la FAO à l'appui des comités mixtes FAO/OMS d'experts ont été protégés en vertu du statut d'«activités techniques de l'Organisation» qui a été octroyé à leurs travaux, un statut qui assure la stabilité et la prévisibilité du financement sur le budget ordinaire de la FAO.

10. La Commission du Codex a salué les mesures prises par la FAO pour garantir la stabilité du financement de son programme de fourniture d'avis scientifiques. Elle a cependant noté que les deux organisations, aussi bien la FAO que l'OMS, devaient faire le nécessaire pour que leurs programmes respectifs bénéficient tous deux d'un soutien suffisant, de sorte qu'elle puisse compter sur un apport continu et prévisible d'avis scientifiques de la part des comités mixtes d'experts FAO/OMS.

11. Les demandes d'avis scientifiques émanant des membres du Codex se sont multipliées et ont gagné en complexité. Les comités mixtes d'experts FAO/OMS se sont attachés à fournir leurs avis avec une plus grande efficacité en tirant parti d'outils plus sophistiqués qui facilitent la communication et le partage des données. Il n'en demeure pas moins que les demandes en attente s'accumulent. À titre d'exemple, à l'heure actuelle, le retard pris dans le traitement des demandes d'avis scientifiques adressées par les comités sur les additifs alimentaires et sur les résidus de pesticides représente un retard de deux ans pour le Comité mixte FAO/OMS d'experts des additifs alimentaires et la Réunion conjointe FAO/OMS sur les résidus de pesticides. Il apparaît donc urgent d'accroître les capacités de la FAO et de l'OMS pour que les deux organisations puissent préparer et mettre en œuvre un plus grand nombre de réunions mixtes d'experts en vue d'absorber l'augmentation des demandes émanant de la Commission du Codex.

IV. Solutions envisagées pour un financement accru et durable

12. Au sein du Codex, plusieurs approches possibles ont été étudiées depuis 2012 pour parvenir à une augmentation durable du financement du programme FAO/OMS relatif à la fourniture d'avis scientifiques. Celles-ci sont pour l'essentiel résumées ci-après.

- a) Instauration d'une contribution obligatoire des pays membres du Codex, calculée d'après la valeur de leurs exportations de produits alimentaires. Cette proposition a été rejetée par la Commission du Codex.
- b) Élargissement de la base des contributions volontaires des pays. Dans le cadre des débats sur cette question, il a été suggéré d'envisager de renouveler l'Initiative mondiale en faveur des avis scientifiques relatifs à l'alimentation² à la lumière des enseignements tirés d'initiatives de mobilisation des ressources ayant donné de meilleurs résultats.
- c) Ouverture de la base des donateurs à des acteurs non étatiques. Il a été admis qu'une telle approche présentait des problèmes de taille compte tenu des politiques et règles strictes en vigueur au sein de la FAO et de l'OMS concernant la nécessité d'éviter tout conflit d'intérêts, réel ou perçu, en lien avec les activités de normalisation de l'Organisation.
- d) Affectation par la FAO et l'OMS de fonds suffisants au titre de leurs budgets ordinaires respectifs, sur une base équitable. Durant les débats lors de la trente-huitième session de la Commission du Codex, les membres du Codex ont fait savoir que l'approche la plus indiquée selon eux pour garantir un financement suffisant et durable consistait à financer intégralement le programme d'avis scientifiques sur les budgets ordinaires de la FAO et de l'OMS, à l'image du mode de financement utilisé pour le Secrétariat du Codex. Il a

² L'Initiative mondiale en faveur des avis scientifiques relatifs à l'alimentation a été établie en 2007 en vue de garantir le financement durable du programme de la FAO (mené en collaboration avec l'OMS) sur la fourniture d'avis scientifiques à la Commission du Codex Alimentarius et aux États membres.

cependant été admis que cette solution ne pourrait se concrétiser qu'à long terme et nécessiterait une décision des organes directeurs de chacune des deux organisations.

13. Alors que les débats au sein de la Commission du Codex ont principalement porté sur les ressources nécessaires au financement des dépenses de personnel et hors personnel de la FAO et de l'OMS destinées à la fourniture d'avis scientifiques, les deux organisations ont fait valoir à plusieurs reprises auprès des membres du Codex que le bon fonctionnement du programme dépendait en grande partie de la volonté des pays de continuer à nommer des experts pour participer aux comités mixtes d'experts, ce qui n'est pas sans poser de plus en plus de difficultés ces dernières années.

V. Mesures prises par la FAO depuis la vingt-quatrième session du Comité de l'agriculture

14. Face à la nécessité d'un financement stable, la FAO a octroyé à son programme relatif à la fourniture d'avis scientifiques sur la sécurité sanitaire des aliments le statut d'«activité technique de l'Organisation» et a protégé les fonds du budget ordinaire destinés au financement des dépenses de personnel et hors personnel, dans un contexte où le budget ordinaire est à croissance nulle depuis un certain temps et compte tenu des diverses priorités.

15. Compte tenu de la nécessité d'un financement plus important pour la fourniture d'avis scientifiques, la FAO a pris des mesures pour faciliter les contributions extrabudgétaires de ses États Membres. La FAO et l'OMS ont élaboré un projet de version améliorée du programme relatif à la fourniture d'avis scientifiques sur la sécurité sanitaire des aliments, qui permette de satisfaire les besoins croissants du Codex. Présenté à la trente-neuvième session de la Commission du Codex en juin 2016, ce projet a été accueilli favorablement par les membres. Il débouchera sur l'élaboration d'un document de projet à part entière dans l'objectif de soutenir plus fermement les efforts de mobilisation des ressources.

16. En outre, la FAO est en pourparlers avec les donateurs pour mobiliser des ressources par le biais des mécanismes habituels ou de nouveaux mécanismes. Ces activités ont abouti, à la satisfaction générale, au détachement d'un expert en évaluation des risques par le gouvernement du Canada pour renforcer les ressources en personnel du programme de la FAO relatif à la fourniture d'avis scientifiques, et ce, pendant une période de deux ans à compter du mois de juin 2016.

17. La FAO étudie également les éventuelles approches qu'elle pourrait adopter pour collaborer avec des acteurs non étatiques, ce qui permettrait d'élargir la base de donateurs et, partant, de pouvoir compter sur une réserve de financement d'un niveau suffisant et d'une plus grande fiabilité. Il convient de noter que la Stratégie de la FAO en matière de partenariats avec le secteur privé l'empêche d'accepter un quelconque soutien de la part du secteur privé pour son programme relatif à la fourniture d'avis scientifiques³.

VI. Conclusion

18. Les programmes de la FAO et de l'OMS relatifs à la fourniture d'avis scientifiques sur la sécurité sanitaire des aliments constituent un élément essentiel des travaux de la Commission du Codex Alimentarius. Étant donné qu'ils remplissent des fonctions complémentaires, ces programmes doivent tous deux se voir octroyer des ressources adéquates, faute de quoi la fourniture d'avis scientifiques communs s'en trouverait compromise.

19. La FAO a protégé le financement de la fourniture d'avis scientifiques au titre de son budget ordinaire en accordant à cette activité le statut d'activité technique de l'Organisation. Ce faisant, elle assure un financement prévisible, alors que l'OMS, pour sa part, continue d'être fortement tributaire

³ CX/CAC 14/37/12 Add.2

des contributions volontaires dans ce domaine. Le caractère incertain et instable du financement octroyé par l'OMS fragilise la fourniture d'avis scientifiques communs.

20. Les demandes d'avis scientifiques émanant des différents comités du Codex sont toujours plus nombreuses et souvent plus complexes. À l'heure actuelle, la demande d'avis scientifiques dépasse largement les capacités de la FAO et de l'OMS; une situation qui, si elle n'est pas corrigée, compromettra la réputation dont jouissent à l'échelle mondiale les normes de sécurité sanitaire des aliments élaborées par la Commission du Codex Alimentarius. Afin de répondre en toute fiabilité aux besoins des comités du Codex, il apparaît nécessaire de solidifier les programmes de la FAO et de l'OMS en augmentant les ressources (personnel et hors personnel). Ces ressources doivent être stables et prévisibles afin de garantir une planification efficace et un fonctionnement optimal du système.

21. Conformément aux recommandations formulées par le Comité de l'agriculture à sa vingt-quatrième session, la FAO doit s'attacher sans tarder à trouver des moyens d'attirer de nouvelles ressources à l'appui d'une planification à moyen et long termes en vue de satisfaire les demandes de plus en plus nombreuses présentées dans le cadre de son programme relatif à la fourniture d'avis scientifiques.