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

ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ

F

Document de séance 5
Français seulement

Conférence régionale FAO/OMS sur la sécurité sanitaire des aliments pour l'Afrique

Harare, Zimbabwe, 3-6 octobre 2005

ANALYSE DE LA SITUATION DE LA SECURITE SANITAIRE DES ALIMENTS

(Préparé par la République du Bénin)

PARTIE I: Cadre juridique et politique, règlements et mécanismes d'application dans le domaine de la Sécurité Sanitaire des Aliments (S.S.A)

Introduction

Le cadre juridique béninois est caractérisé par l'existence de textes généraux – notamment des lois auxquels sont greffés une multitude de décrets et d'arrêtés d'application.

Le dispositif de mise en application de cet arsenal trouve son fondement, soit dans les textes de contrôle, soit dans des textes portant organisation des ministères ou directions techniques.

Il existe une architecture de contrôle assez ancienne aux niveaux central et déconcentré, quasi inexistant au niveau décentralisé, la réforme de l'administration étant récente.

I – Politique, lois et règlements

1.1. Politique

Il n'existe pas de document de politique clair dans le domaine de la sécurité Sanitaire des Aliments mais on note l'existence de divers documents dont la mise en œuvre contribue à réaliser la SSA.

Dans ce cadre, on note:

* La Déclaration de Politique de Développement Rural (DPDR) publiée en juillet 2001 qui fixe le « contrôle de la qualité et l'innocuité des aliments » parmi les objectifs de développement.

* Le cadrage macro-économique du secteur agricole prévoit le développement de la production en vue de permettre au pays de jouer un rôle plus important dans les exportations des produits agricoles, en faisant jouir les effets de compétitivité au niveau des branches et sous-branches de production de biens destinés à l'exportation.

* Il est également retenu au niveau macro-économique d'améliorer la santé et la nutrition et de développer les marchés efficaces de produits agricoles.

* Le Bénin est membre de l'UEMOA dont la politique agricole prend en compte les problèmes liés à la qualité, il adhère également à la formulation d'un programme SSA au sein de l'UEMOA

* Le cadre de stratégie sectorielle retient la gestion et le contrôle de la qualité comme des priorités nationales et envisage l'implication continue du secteur public dans ce domaine; les institutions étatiques se sont en outre désengagées de certaines de leurs tâches considérées comme traditionnelles

1-2 Organisation de mise en œuvre des textes

Le rôle des institutions publiques est prépondérant dans le contrôle des denrées alimentaires au Bénin ; on pourrait d'ailleurs affirmer que l'exclusivité des contrôles visant à garantir la qualité des aliments est exercée par l'Etat à travers certaines directions techniques des Ministères.

Pour l'application des textes sur le contrôle, les attributions sont également fixées par décret pris en conseil des Ministres, tandis que l'organisation et le fonctionnement des services de chaque direction sont fixés par arrêté ministériel.

Toutefois, les attributions spécifiques dans le cadre du contrôle des produits agricoles d'origine végétale et dans celui de la Protection des végétaux sont fixées à travers des lois.

a) organisation du contrôle décentralisé

Il relève des Maires conformément aux dispositions de la loi portant organisation de l'Administration territoriale**.**

Le Maire est chargé d'assurer entre autres, la salubrité publique, le contrôle de conformité aux normes des instruments de mesure, le respect des prescriptions en matière d'hygiène, notamment en matières d'hygiène des aliments, des lieux publics et établissements fréquentés par le public.

b) Organisation du contrôle au niveau central

Au Bénin, deux (02) ministères ont inscrit de façon nette les activités concourant à la SSA dans leurs missions. Il s'agit de:

- Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) dont le champ d'action couvre : la qualité des produits agricoles bruts ou transformés, locaux, importés ou d'exportation ; la santé animale ; la qualité des produits animaux et d'origine animale, les produits de la pêche, la protection phytosanitaire.

- Ministère de la Santé Publique (MSP) compétente pour la protection sanitaire, l'hygiène et l'assainissement de base.

On peut également citer le Ministère du Commerce qui intervient indirectement dans SSA à travers les activités de métrologie et la coordination des activités d'élaboration des normes.

c) Organisation du contrôle au niveau déconcentré

Le MAEP est représenté à l'intérieur du pays dans 6 zones agro-écologiques par des Centres d'Action Régionale pour la Promotion Agricole (CeRPA)- chaque centre dispose d'une Direction du Contrôle et de la Réglementation (DRC).

Les DRC ont pour mission d'assurer le contrôle, l'inspection et la réglementation dans les domaines des productions végétale animale et halieutique, de la promotion de la qualité et du conditionnement des produits agricoles d'origine végétale.

PARTIE II: Situation sur les capacités de ressources humaines

Effectifs du personnel des services de la SSA

Les services centraux sont rarement capables de donner spontanément les effectifs nationaux des agents déconcentrés. Toutefois, au niveau du MAEP, ce personnel est numériquement insuffisant et est actuellement estimé à deux cent quatre vingt seize (296 agents). Soixante seize (76) agents d'hygiène et de police sanitaire interviennent au Ministère de la Santé Publique (MSP).

Formation du personnel

La formation initiale des agents des divers services de contrôle est disparate. Il n'existe ni de politique de formation continue des agents ni une mise à jour périodique des contenus des formations dispensées dans les établissements recevant les futurs agents de contrôle. Par ailleurs, les cadres techniques et le personnel d'appui ne sont pas formés à la qualité de fonctionnaire.

Estimation des besoins en personnel

Les besoins complémentaires en effectifs notamment en personnel d'encadrement technique spécialisé et dans une moindre mesure, de personnel d'exécution sont plus ou moins importants et sont estimés par les services centraux du MAEP à deux cent quarante sept (247) agents.

Quant à la formation, elle constitue une préoccupation importante et concerne aussi bien la formation initiale, la formation spécialisée qualifiante et la formation continue. Les services de la SSA n'ont que faiblement bénéficié d'assistance technique pour leur renforcement. Les besoins exprimés sont également importants. Cependant, tous ces besoins ne pourront être définis clairement que lorsque les travaux préalables notamment les enquêtes sanitaires auront été réalisés car ils permettront de mettre en adéquation la nature, le volume de travail réel et le personnel actuellement en poste.

PARTIE III : Normes et règlements techniques correspondantes aux denrées alimentaires et les mécanismes d'application tant au niveau national qu'international

I – Introduction

Divers textes fondent l'intervention de l'Etat dans le domaine du contrôle des produits alimentaires, ils couvrent divers domaines dont la qualité, la production, la sécurité et la santé et se rapportent aux produits agricoles, aux aliments, aux animaux.

II – Synopsis des textes

Santé publique

- Loi n°87-015 du 21 septembre 1987, portant Code d'Hygiène Publique.
- Décret n°97-616 du 18 décembre 1997, portant application de la loi n°87-015 du 21 septembre 1987 portant Code d'Hygiène Publique.
- Loi n°98-30 du 12 février 1999, portant Loi cadre sur l'Environnement en République du Bénin.

Police sanitaire

- Ordonnance n°72-31 du 27 septembre 1972, portant réglementation de la Police Sanitaire des animaux et de l'inspection des denrées alimentaires d'origine animale.
- Décret n°85-243 du 14 juin 1985, relatif à l'hygiène de la production et de la commercialisation des denrées alimentaires.
- Décret n°97-624 du 31 décembre 1997, portant structure, composition et fonctionnement de la Police Sanitaire.

- Arrêté Gouverneur Général du 7 décembre 1905, portant réglementation de la Police Sanitaire des animaux en Afrique Occidentale Française.
- Arrêté n°384/MDR/DC/CC/CP du 22 octobre 1997, portant création, attributions et composition des Comités de Suivi et de Coordination du Programme d'Urgence de Lutte contre la Peste Porcine Africaine.
- Arrêté n°441/MDR/DC/CC/CP du 5 décembre 1997, portant nomination du Coordonnateur du Programme d'Urgence de Lutte contre la Peste Porcine Africaine.
- Arrêté n°124/MISAT/EDC/SG/DPPC du 28 juillet 1998, portant organisation et fonctionnement du réseau de surveillance épidémiologique (RESUREP) au Bénin.
- Arrêté n°392/MDR/DC/SG/CC/CP du 24 septembre 1998, portant création du Centre National de Surveillance Epidémiologique et d'Hygiène Alimentaire (CNSEHA).
- Arrêté n°582/MDR/DC/SG/CC/CP du décembre 1998, portant nomination du Coordonnateur du Centre National de Surveillance Epidémiologique et d'Hygiène Alimentaire (CNSEHA).
- Arrêté n°080/MDR/DCAB/SGM/DA/CP du 6 février 2001, portant création et fonctionnement du réseau de Surveillance Epidémiologique (RESUREP) au Bénin.
- Manuel de déclaration des maladies animales à l'Office International des Epizooties, 1999-2000.
- Projet de grille de tarification des prestations de Laboratoires de Diagnostic Vétérinaire au Bénin.
- Projet de décret portant création du Fonds de Lutte contre les Epizooties.
- Projet de décret relatif aux mesures générales et spéciales vis-à-vis de chaque maladie réputée légalement contagieuse.
- Projet de décret portant Réglementation de la Police Sanitaire aux frontières et à l'intérieur du territoire ;
- Projet de décret portant réglementation de la vaine pâture et de la garde des animaux domestiques
- Postes de surveillance active (postes frontaliers).
- Programmation de vaccination dans l'Atacora et la Donga.
- Programme de campagne de vaccination dans le Borgou et l'Alibori.
- Programme de campagne de vaccination dans le Mono et le Couffo.
- Proposition de calendrier prophylactique (Bovins et ovins/caprins).

Alimentation

- Loi n°84-009 du 15 mars 1984 sur le contrôle des denrées alimentaires
- Décret n°85-238 du 14 juin 1985 organisant la Recherche et la Constatation des Infractions à la Loi n°84-009 du 15 mars 1984 sur le Contrôle des Denrées Alimentaires et réglementant les Mesures Administratives prises en application de ladite Loi.
- Décret n°85-240 du 14 juin 1985, portant attributions, composition et fonctionnement de la Commission Nationale du Codex Alimentarius.
- Arrêté Interministériel n°347/MCAT/MDRAC/MSP/CAB/DCE/DCI du 24 décembre 1990, portant interdiction d'importation et de commercialisation des croupions de dinde en République du Bénin.
- Arrêté n°019/MCAT/DC/CTC du 27 mars 1996, portant interdiction temporaire d'importation de commercialisation, de transit des volailles, parties et abats de volailles congelés, œufs et produits dérivés et aliments du bétail originaires de la Belgique et conditions complémentaires de leur importation de tous pays.
- Arrêté n°579/MDR/DC/SG/CC/DE du 23 décembre 1998, portant autorisation partielle et temporaire de la reprise des activités de charcuterie.
- Arrêté Interministériel n°93/MCAT/MDR/MSP/MFE/DC/DCI/DE du 26 mai 2000, portant levée de l'interdiction temporaire d'importation et de commercialisation de la viande et des abats de bœufs de toute origine au Bénin.

- Arrêté n°1243/MAEP/D-CAB/SGM/DA/CSRH/SA du 23 décembre 2002, portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction de l'Alimentation et de la Nutrition Appliquée (DANA).
- Projet de décret portant Réglementation de l'hygiène et de l'inspection des denrées alimentaires d'origine animale ;
- Projet Arrêté Interministériel portant interdiction de l'abattage des animaux domestiques et de la vente de leur viande en dehors des lieux et endroits légalement autorisés
- Point sur les infrastructures d'abattages.
- Point des estampilles.
- Tableau des analyses micro biologiques et biochimiques à la Direction de l'Alimentation et de la Nutrition Appliquée (DANA).
- Grille de tarification des analyses de la Direction de l'Alimentation et de la Nutrition Appliquée (DANA).

Réglementation des intrants à la production

- Projet de décret portant Réglementation du commerce des produits destinés à l'alimentation des animaux domestiques.

Réglementation des animaux vivants et produits animaux (sperme, embryons…)

- Ordonnance n°74-83 du 27 décembre 1974, portant ratification de l'Accord portant organisation et réglementation des professions touchant au commerce du bétail et de la viande dans les Etats de la Communauté Economique du Bétail et de la Viande (CEBV) signé à Ouagadougou le 2 février 1974.
- Loi n°87-013 du 21 septembre 1987, portant réglementation de la vaine pâture, de la garde des animaux domestiques et de la transhumance.
- Décret n°88-258 du 27 juin 1988, portant organisation et réglementation des professions touchant au commerce du bétail et de la viande en République Populaire du Bénin.
- Décret n°89-377 du 10 octobre 1989, portant création d'une redevance d'utilisation des aménagements pastoraux et de pacage.
- Décret n°91-50 du 29 mars 1991, portant réglementation de l'importation des denrées congelées d'origine animale en République du Bénin.
- Arrêté n°165/MDRAC/DGM/DAFA/SAA du 12 juin 1989, portant fixation d'une taxe nationale de pacage sur le cheptel bovin sur toute l'étendue du territoire de la République Populaire du Bénin.
- Arrêté n°067/MCAT/D-CAB/DCI du 12 février 1991, portant réglementation de la commercialisation des denrées congelées d'origine animale en République du Bénin.
- Arrêté Interministériel n°010/MISAT/MDR/D-CAB du 20 janvier 1992, portant création, organisation, attributions et fonctionnement des Comités de Transhumance.
- Arrêté Interministériel n°0039/MISAT/MDR/DCAB du 31 mars 1994, portant organisation de la Transhumance 1993-1994.
- Arrêté n°113/MCAT/DC/DCI du 13 octobre 1997, portant interdiction temporaire d'importation, de transit et de commercialisation de porcs et de viande porcine en provenance des pays atteints par la Peste Porcine Africaine au Bénin.
- Arrêté Interministériel n°162/MCAT/MDR/MSP/MFE/DC/DCI/DE du 26 décembre 2000, portant interdiction temporaire d'importation, de commercialisation et de transit de la viande bovine, du sperme et des abats de bœufs et produits dérivés et aliments du bétail de toute origine.
- Décision A/DEC.5/10/98 relative à la réglementation de la transhumance entre les Etats membres de la CEDEAO.

- Projet de décret portant Réglementation des ventes et échanges d'animaux domestiques et portant détermination de la limite des responsabilités des bouchers et marchands de bétail en matière de pertes découlant des saisies de viandes dans les Abattoirs ;
- Projet de décret portant sur le transport international de produits pathologiques et de produits biologiques.
- Point des marchés dans les départements du Mono et du Couffo.
- Point des marchés à bétail dans les départements du Borgou et de l'Alibori.
- Point des marchés à bétail dans les départements de l'Atacora et de la Donga.
- Point des marchés à bétail dans les départements du Plateau et de l'Ouémé.
- Carte sur les mouvements de transhumance de bovins au Bénin.
- Arrêté n°1145/MAEP/D-CAB/SGM/DA/CSRH/SA du 2 décembre 2002, portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction de l'Elevage.
- Organigramme Direction Elevage et des Industries Animales (1987).
- Structure de la Direction de l'Elevage (31 décembre 1991)
- Découpages administratifs.

III – <u>Conclusion</u>

- Ces textes ont une intime relation avec ceux de la colonisation dont ils partagent d'ailleurs la motivation. Leur timide restauration n'a pas permis de s'écarter de la vision classique d'un contrôle répressif à outrance.
- La cohérence entre les lois, décrets et arrêtés n'est toujours pas assurée en raison des dysfonctionnements des structures de coordination
- Le niveau d'adoption des Normes Codex n'est pas adéquat mais le recours à ces normes est quasi-permanent
- Le niveau d'application des textes est bas car malgré leur caractère pénal, on ne note pas l'intervention des juridictions
- Les textes ne sont pas généralement en harmonie avec les normes internationales
- L'application des normes est perturbée par le manque de moyens, l'inadéquation des formations, les conflits entre niveaux de contrôle en raison de la rupture des chaînes de commandement entre les niveaux centraux et déconcentrés.

PARTIE IV: Surveillance des maladies transmises par les aliments

La surveillance des maladies transmises par les aliments est encore mal assurée pour diverses raisons, malgré l'existence des structures pouvant jouer ce rôle au Ministère de la Santé Publique.

Moyens de la surveillance et problèmes

La surveillance des maladies transmises par les aliments continue d'être une attribution du Ministère de la Santé Publique.

Le Bénin dispose de structures techniques chargées de la protection sanitaire, de l'hygiène et de l'assainissement et de service spécialisé en statistiques sanitaires.

Ces structures sont plus abordées par la gestion de grandes endémies, le VIH et les maladies émergentes dans un contexte de faiblesse numérique du personnel et de dénuement en équipements.

- Le concept SSA n'est pas connu et aucune organisation spécialisée n'est mise en place pour assurer la composante surveillance des maladies alimentaires.
- Les structures techniques existantes ne se préoccupent pas des questions relatives à l'épidémio surveillance des maladies alimentaires ni aux toxi-infections alimentaires.
- Les consommateurs ne collaborent pas à la surveillance des maladies faute de déclaration des intoxications.

Conclusion

Le Ministère de la Santé doit être renforcée dans ses prérogatives notamment en matière de toxi-infection alimentaire, d'épidémio-surveillance des maladies alimentaires, des législations relatives en statut médical. Ce renforcement permettra d'améliorer la situation actuelle.

En effet, plusieurs maladies sont transmises par les aliments en l'occurrence dans les pays en voie de développement ou l'alimentation de rue est très pratiquée et où le niveau d'hygiène est bas.

Au rang des maladies rencontrées on peut citer :

- les fièvres typhiques et paratyphiques;
- le choléra et les autres diarrhées;
- les shigueloses;
- les amibiases.

La surveillance de ces maladies se fait surtout en milieu hospitalier. Cette surveillance n'est pas rattachée au mode de transmission par les aliments mais entre dans une liste de maladies retenues par le pays en l'occurrence par le Ministère de la Santé Publique pour être surveillées.

Le tableau suivant nous montre la fréquence de quelques unes de ces affections sur une période de trois (03) ans.

MALADIES / ANNEES	Fièvre typhiques et paratyphique	Amibiase	Choléra
2001	261	2888	886
002	1848	4570	185
2003	3046	5189	025
TOTAL	**7155**	**12647**	**1096**

Vu la prévalence de plus en plus élevée de ces affections et sachant quelles sont d'étiologie alimentaire, un accent particulier doit donc être mis de toute évidence sur la SSA. Un système adéquat de surveillance des maladies liées aux aliments doit être mis au point au Bénin. Des systèmes adaptés d'information et de sensibilisation des populations sur ces maladies, et sur la sécurité sanitaire des aliments doivent être conçus et mis en œuvre.

PARTIE V: Coordination des activités de toutes les organisations impliquées dans la sécurité sanitaire des aliments

1 – Introduction

Au Bénin, la coordination des activités de toutes les organisations impliquées dans la sécurité sanitaire des aliments est réalisée à travers un système de contrôle des denrées alimentaires caractérisé par une loi ; un réseau de laboratoires et un organe de coordination des services de contrôle des denrées alimentaires. Le dispositif quoique appréciable mérite un renforcement pour lui garantir une durabilité.

2 – Présentation du système de contrôle des denrées alimentaires

Face à la multiplicité des services de contrôles, aux duplications des interventions et à l'inertie insinueuse qui compromettaient les contrôles des aliments, le Bénin a mis en place en 1983 un système de contrôle des denrées alimentaires dont les composants sont:

2-1 Une loi de base

La loi 84-009 du 15 Mars 1984 constitue le socle juridique rénové sur le fondement duquel les services de contrôles interviennent.

Ce texte a abrogé un ensemble d'anciennes dispositions légales et réglementaires, parfois contradictoires, parfois caduques ou inconnues.

La réglementation des denrées alimentaires repose sur les principes suivants :

- Une loi unique de base qui en ses articles 13 et 14 donne plein pouvoir à l'exécutif pour élaborer des règlements d'application.
- Une diversité des initiatives de propositions de textes : tous les acteurs peuvent prendre des initiatives et proposer des textes.
- Un mécanisme de centralisation des propositions et projets de textes : le secrétariat du Comité Technique de Contrôle des Denrées Alimentaires.
- Un organe consultatif : la Commission Nationale du Codex Alimentarius.

Dans le strict respect de ce dispositif, tout texte portant sur les aliments doit être transmis aux autorités gouvernementales par le secrétaire du comité technique de contrôle des denrées alimentaires, seul canal officiel.

Le respect de ces principes a permis d'élaborer, de faire adopter et de mettre en application de façon harmonisée une série de 8 décrets d'application de la loi sur les aspects suivants : additifs alimentaires, contaminants et substances indésirables ; procédures de contrôle et mesures administratives ; étiquetages, conditions de production et de commercialisation des denrées alimentaires ; déclarations et autorisations préalables de production et de commercialisation, etc.

2.2 Réseau de laboratoires

Dans le cadre du système, l'organisation des laboratoires répond au schéma ci-après :

- un Laboratoire Central de Contrôle des Denrées Alimentaires
- des laboratoires sectoriels d'analyse (produits agricoles ; produits de la pêche, élevage, santé) qui se consacrent à des analyses de routine.

Les laboratoires sectoriels gravitent autour du laboratoire central dont l'équipement et l'expertise devraient permettre un appui technique adéquat à tous les services d'inspection des denrées alimentaires, aux laboratoires sectoriels et aux services judiciaires pour les procédures contentieuses.

2.3 Un organe de coordination

Il a été crée par décret un organe de coordination dénommé « ***Comité Technique de Contrôle des Denrées Alimentaires*** » (***CTCDA***) regroupant les services publics impliqués directement ou indirectement dans les activités de contrôle des denrées alimentaires.

Le CTCDA est prévu pour recevoir les rapports d'activités des services de contrôle, organiser les opérations particulières portant sur les points déclarés prioritaires par le Gouvernement, prévoir un programme d'échantillonnage permettant d'organiser au mieux le fonctionnement du Laboratoire Central, établir annuellement les rapports bilan, mettre à jour le corpus réglementaire et donner les avis au Gouvernement sur l'application de la loi.

L'objectif poursuivi est de promouvoir la collaboration entre les services visant le même objectif de sécurisation du consommateur, de réduire les chevauchements et les vides, d'accroître les synergies et de mieux gérer les ressources humaines, matérielles et financières par une gestion concertée des activités de contrôle des aliments.

3 – Coordination des activités de normalisation

Le CTCDA ne comprend pas en son sein des structures privées ni celles de la société civile. Leur participation aux activités se déroule à travers la Commission Nationale du Codex Alimentarius (CNCA) qui, outre l'adoption des normes, donne son avis sur tous les projets de textes qui lui sont soumis par le CTCDA.

La CNCA regroupe les structures publiques, privés et la société civile.

Elle est plus orientée vers la promotion des normes Codex, en effet, elle est chargée de donner au Gouvernement tous avis utiles concernant la discussion et l'application sur le territoire national des normes internationales élaborées par la commission mixte FAO/OMS du Codex Alimentarius. Elle donne également tous avis utiles sur l'adoption des réglementations nationales relatives à la qualité des denrées alimentaires.

Le Bénin dispose aussi d'un organe de normalisation : le Centre Béninois de Normalisation et de Gestion de la Qualité (CEBENOR) à compétence très étendue et qui exerce en principe ses activités normatives à travers des comités sectoriels.

Conclusion

Le système de contrôle des denrées alimentaires au Bénin permet d'assurer la participation de tous les acteurs à la sauvegarde de la sécurité du consommateur.

L'expérience de ce système permet de lui accorder un crédit, aussi fraudait-il tenir compte des faiblesses ci-après:

- la loi unique n'est pas orientée sur la Sécurité Sanitaire des Aliments. Elle est une loi de police spéciale sur la répression des fraudes dont l'application est basée sur l'intervention impérative et exclusive du pouvoir public, ce qui crée une méfiance du secteur privé
- la formulation des attributions des structures membres du CTCDA, l'absence d'une politique écrite et partagée, l'absence de cadres logiques d'interventions propres aux structures et de plans de travail du comité font naître des crispations qui ont inhibé la dynamique du groupe avec une résurgence des conflits et doublons qui conduisent à l'inertie de l'organe
- les relations fonctionnelles entre les organes de coordination et les structures membres ne sont pas formalisées.

Il s'en est suivi: des velléités d'hégémonie entre structures ; l'absence de neutralité des structures assurant la gestion des mécanismes, le développement de sentiments de rivalités.

Malgré la noblesse du but visé et la pertinence de l'articulation du système, le dispositif ne pourra produire son plein effet si les lacunes ci-dessus répertoriées n'ont pas été résorbées.

PARTIE VI : Services d'Appui fournissant des laboratoires pour tous les dangers liés aux aliments

DIRECTIONS	SERVICES	LABORFATOIRES	DANGERS LIES AUX ALIMENTS PRIS EN COMPTE
DANA (Produits alimentaires)	SQALA (Service Qualité Analyse et Législation alimentaire)	LCADA Laboratoire central d'analyse des denrées alimentaires	Phisico-chimie Microbio-Mycologie Mycotoxine
DPQC (Produits agricoles de base)	SAP Service Analyse des Produits	LAPA Laboratoire Analyse des Produits Agricoles	Analyses physiques et sensorielles Analyse sur semences et plants Analyses physico-chimiques des produits agricoles
DNPS (Direction Protection Sanitaire)	SPS Service Protection Sanitaire	Laboratoire Santé Publique	Analyse contaminant Microbiologique eau et aliment
DHAB (Hygiène et assainissement de base		Laboratoire hygiène et assainissement de base	contaminant micro biologique Eau Aliment Enquête épidémiologique (DDS) CREPA
Institut National de Recherches Agricoles		Laboratoire Science du sol et d'environnement	Dosage des minéraux lourds (minéraux-toxique ABVT, histamine, $S0_2$ TMN-A
Direction de l'Elevage	SCDA	Laboratoire Vétérinaire	Diagnostis veterinaries et exploration
DAGRI	SPVCP	Centre de Développement des pesticides	Contamination et intoxication par les résidus des pesticides et des engrais.
		Postes de quarantaine	Introduction ou propagation d'organes nuisibles et animaux ravageurs des végétaux et des produits végétaux conformément à la CIPVI.

PARTIE VII: L'Inspection sur les denrées alimentaires et les mécanismes d'application, tant au niveau national qu'international

Les différents services de contrôle de la SSA interviennent sans des objectifs spécifiques et des stratégies préalablement définis. Les services centraux sont devenus des cellules d'exécution. Il n'existe pas de méthodologie harmonisée et formalisée, d'indicateurs objectivement vérifiables (listing des établissements contrôlés, planning d'inspection, comptes rendu de contrôle), ni d'enquête sanitaire au niveau national. Les services sont incapables d'évaluer les risques sanitaires nationaux.

Les contrôles essentiellement axés sur les produits finis se font dans les abattoirs et aires d'abattages, les entrepôts frigorifiques, les supermarchés, aux frontières surtout au port de Cotonou.

A l'exception des établissements de transformation des produits halieutiques destinés à l'exportation, les entreprises agro-alimentaires ne sont pratiquement pas suivies. L'évaluation chiffrée des activités est incomplète.

Les défis à relever

Toutes les insuffisances relevées précédemment constituent des défis à relever.

Solutions proposées

- Mise en place de cadres législatifs et réglementaire performants et réalistes
- Réorganisation des services de contrôle de la SSA avec l'établissement d'une chaîne de commandement unique. Cette organisation permettra le développement d'une approche intégrée de l'étable à la table
- Réforme de la politique de gestion du personnel des services de contrôle.

Partie VIII: Partenariats publics/prives pour la formation continue des responsables du contrôle des denrées alimentaires

1 - Introduction

La formation du personnel revêt une importance en SSA. Au Bénin, le secteur public et le secteur privé participent à la formation du personnel à travers les écoles professionnelles.

2 – Structure de formation

Le secteur public intervient plus largement dans la formation nationale du personnel à travers divers centres nationaux, régionaux et internationaux.

Le secteur privé dispose d'établissements dispensant des cours de spécialisation dans divers domaines qui contribuent à la SSA ; Il n'existe pas de formation continue basée sur des programmes élaborés et construits, ni de structure ayant en charge cette composante.

Les formations initiales de spécialisation des cadres sont entreprises à l'extérieur alors qu'au niveau national il existe des établissements pour la formation du personnel de soutien.

Les programmes ne sont pas mis en cohérence avec les contraintes internationales actuelles, les programmes exécutés permettent en effet de noter les écarts évidents avec la SSA.

Les recyclages pour le personnel en place sont beaucoup plus liés aux opportunités qu'à un plan interne aux administrations.

Conclusion

Il serait nécessaire de

- élaborer un agenda spécial de formation en SSA
- Recenser le potentiel de formation par pays (structures, expertises) et agréer des établissements
- Assurer une mise en réseau des établissements
- Assurer la mise en place d'un centre virtuel de formation

PARTIE IX: Communication parmi toutes les parties prenantes

La SSA mobilise des acteurs des secteurs public et privé et de la société civile. La communication est dans ce domaine un outil privilégié d'intégration ; une politique de SSA devra avoir une dimension nationale, régionale et internationale.

Eléments de communication

Il serait nécessaire de prendre en compte les besoins suivants :

- Mise en place d'ouvrages, de normes et textes, traités, accords et études
- Garantie de services centraux et municipaux de documentation
- Mise en place d'un centre d'information en ligne par zone
- Diffusion d'annuaires des laboratoires et services d'inspection
- Organisation de fora sur la SSA
- Mise en place d'un système d'alerte et de surveillance
- Mise en réseau des laboratoires
- Création de bulletin SSA
- Revue des bases de données existantes et mise en place d'une base africaine spécialisée « SSA ».

PARTIE X : Défis à relever et les solutions utilisées afin de les surmonter

1 – Introduction

L'amélioration de la SSA nécessite la prise de mesures adéquates et le suivi des exigences régionales et internationales

2 – Les défis et solutions

N°	Défis	Solutions
1	Absence d'une politique nationale de la SSA	• Evaluer les exigences contenues dans les différents accords • Déterminer le contenu d'une politique SSA • Susciter l'engagement des autorités • Veiller à la cohérence de cette politique avec le contexte international
2	Absence de législation spécifique à la SSA	• Adoption d'une directive cadre au niveau UEMOA • Intégration de la Directive cadre au droit national
3	Harmonisation des textes sur les additifs, contaminants, substances indésirables, étiquetage etc.	S'inspirer des directives techniques SSA de l'UEMOA
4	Désignation d'une structure de MAEP comme Chef de file SSA	• Identification d'une structure • Clarification des relations fonctionnelles entre administrations
5	Absence de contrôles sanitaires municipaux et d'appui des services de l'Etat aux communes	• Organisation des services techniques au sein des communes • Elaboration de règlement sanitaire national type.
6	Faiblesse des moyens techniques d'intervention	• Equiper les services d'inspection • Equiper les laboratoires d'analyse • Promouvoir l'accréditation des laboratoires • Déconcentrer les laboratoires • Former le personnel
7	Absence de relations fonctionnelles entre laboratoires	• Assurer une spécialisation • Assurer une coordination des actions
8	Niveau d'exposition des populations aux risques sanitaires mal connus	• Diligenter des enquêtes sanitaires • Renforcer les actions dans le secteur informel
9	Niveau assez faible dans l'implication des populations	• Renforcer les moyens des organisations des consommateurs • Promouvoir la coopération sous-régionale entre associations de consommateurs • Sensibiliser les populations
10	S'intégrer au contexte international	Faire appliquer les directives de l'UEMOA.

PARTIE XI: Degré d'utilisation de l'approche fondée sur la chaîne alimentaire

1 – Introduction

La stratégie de mise en œuvre de la politique agricole du Bénin a privilégié l'approche filière ; cette option a influencé l'organisation des structures techniques du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP), tant au niveau central qu'au niveau déconcentré.

2 – Niveau de prise en compte de l'approche filière dans le cadre de la SSA

2.1 Organisation au niveau central

L'organisation administrative du Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) traduit la volonté de l'autorité d'opérer par filière.
Au niveau central, cinq (05) directions techniques sont mises en place pour les fonctions de réglementation, de veille, d'impulsion, de programmation et de contrôle ; on note :

**** Pour la Filière Végétale*** :

La Direction de la Promotion de la Qualité et du Conditionnement des Produits Agricoles (DPQC) compétente pour exercer la police commerciale des produits agricoles bruts, semi-transformés dans les segments d'activités suivants : production et commercialisation primaire, distribution, stockage, exportation ou consommation locale.

- Le service de la Protection des Végétaux à la Direction de l'Agriculture, il est chargé de contrôler l'introduction et la propagation d'organismes nuisibles et animaux ravageurs de végétaux et des produits végétaux conformément à la CIPV.

**** Filière Animale***

Les missions de l'administration sont assurées par deux directions techniques
- La Direction de l'Elevage pour le contrôle des animaux et produits d'origine animale
- La Direction des Pêches pour le contrôle des Produits halieutiques.

Il existe en outre un segment charnière des produits alimentaires animé par la Direction de l'Alimentation et de la Nutrition Appliquée.

2.2 Organisation des contrôles selon l'approche filière au niveau central.

L'organisation en place permet de cerner les champs d'action suivants : production, commercialisation primaire, transformation, stockage, distribution, consommation, exportation, importation.

La maîtrise de ces opérations est assurée à travers une segmentation la gestion de chaque segment est confiée à une structure technique précise du MAEP ; on note

2-3 Organisation du contrôle au niveau déconcentré

Elle s'exerce à travers les Centres Régionaux pour la Promotion Agricole (CeRPA) selon l'approche filière.

L'organisation est faite par filière y compris halieutique et végétale à travers la Direction de la Réglementation et du contrôle (DRC).

a) La DRC

Les DRC s'occupent des fonctions régaliennes en matière de contrôle, d'inspection et de réglementation dans les domaines des productions végétale, animale et halieutique ; elles s'occupent également de la promotion de la qualité et du conditionnement des produits agricoles. Par rapport aux filières végétales chaque DRC comporte au niveau départemental trois (03) services techniques qui contribuent à la SSA.

- Le service de la surveillance phytosanitaire et du contrôle de la qualité des intrants agricoles (SPCI)
- Le service du contrôle des normes et de la qualité des produits d'origine végétale (SNCQPV)
- Le service du contrôle des produits d'origine animale et halieutique (SCPAH)

* ***Service de la surveillance phytosanitaire et du contrôle de la qualité des intrants agricoles (SPCI)***

Placé sous l'autorité du Directeur de la Réglementation et du contrôle et en s'appuyant sur les chargés, le service assure l'inspection et le contrôle phytosanitaire et garantit la qualité des intrants agricoles. A ce titre, il est chargé : d'assurer l'information et la formation des producteurs, des acteurs publics et privés et des collectivités locales sur la réglementation dans le domaine de la protection des végétaux ; de contribuer au contrôle de la surveillance phytosanitaire ; d'assurer la qualité des semences, plants, engrais, pesticides et autres intrants à mettre à la disposition des producteurs ; de participer à la mise en œuvre des campagnes de sensibilisation sur l'utilisation rationnelle des intrants.

* ***Service de contrôle des normes et de la qualité des produits d'origine végétale (SCNPPQPV)***

Placé sous l'autorité du Directeur de la Réglementation et du contrôle et en s'appuyant sur les chargés, ce service garantit le respect des normes et de la qualité des produits d'origine végétale locaux, importés, exportés et destinés à la commercialisation. A ce titre il est chargé : d'assurer l'information et la formation des producteurs, des acteurs publics et privés et des collectivités locales sur la réglementation dans le domaine de la production végétale ; assurer le contrôle et la surveillance continue de la qualité hygiénique, microbiologique et nutritionnelle des aliments d'origine végétale locaux et importés ;appuyer l'organisation et le suivi de la commercialisation des produits agricoles de concert avec les Directions Techniques concernées, les producteurs et leurs organisations professionnelles ;contribuer à la planification et à l'opérationnalisation des actions de la direction dans le cadre des stratégies du CeRPA ; garantir la qualité des produits d'origine végétale mis sur les marchés locaux et importés : rendre compte de ses activités au Directeur de la Réglementation et du contrôle.

* ***Service du contrôle des produits d'origine animale et halieutique (SCPAH)***

Placé sous l'autorité du Directeur de la Réglementation et du contrôle et en s'appuyant sur les chargés, ce service assure la protection sanitaire des cheptels, le contrôle des denrées d'origine animale et halieutique et le respect des techniques et mesures en matière de pêche. A ce titre il est chargé : d'assurer la qualité des aliments du bétail et autres intrants à mettre à la disposition des producteurs ;assurer les actions de protection sanitaire, de contrôle et d'inspection des denrées d'origine animale et halieutique ; assurer la lutte contre les épizooties ;assurer le contrôle de la transhumance de concert avec les autres acteurs ;assurer la surveillance des plans d'eau ;assurer le respect de la réglementation sur les méthodes, les techniques et les mesures en matière de pêche durable ;contribuer à la planification et l'opérationalisation des actions de la direction dans le cadre des stratégies des CeRPA ; rendre compte de ses activités au Directeur de la Réglementation et du Contrôle.

b) Organisation du contrôle au niveau communal et des zones par les structures déconcentrés

Chaque CeRPA es représenté au niveau communal par un Centre Communal pour la Promotion Agricole (CCPA) dirigé par le responsable communal pour la promotion agricole. Chaque responsable dispose d'un corps de contrôle.

Le corps de contrôle, est chargé sous l'autorité du Responsable Communal de mettre en œuvre la politique de l'état à travers ses fonctions régaliennes en matière de contrôle d'inspection et de réglementation dans les domaines des productions végétales, animales et halieutiques.

N.B. : Conformément à la réparation par filière, il existe à ce niveau deux grands corps de contrôle qui se répartissent les charges de contrôle :

* Filière végétale : les activités exercées en zone portent cumulativement sur la qualité et la salubrité des végétaux puis sur les contrôles phytosanitaires par un ou plusieurs agents selon l'importance de la zone.
* Filière animale : les activités de contrôle en zone portent cumulativement sur tous les produits animaux (y compris ceux de la pêche).

3 – Stratégie d'appui

Le schéma défini pour le contrôle au niveau du MAEP est couplé à un dispositif organisationnel de formation et de vulgarisation, ce dispositif est animé au niveau national par la Direction de la formation opérationnelle et de la vulgarisation.

Au niveau départemental au sein des CeRPA, il est installé une Direction de l'information, de la formation et de l'Appui aux organisations professionnelles (DIFAOP) chargée d'assurer la commercialisation et l'information rurales ainsi que l'accompagnement des Communes en matière de production végétale, animale et halieutique.

Un service de la promotion des filières agricoles (SPFA) assure la promotion et le développement des filières végétales animales et halieutiques notamment le volet « ***Production*** »

c) Les collectivités locales

Le contrôle par les collectivités territoriales n'est pas encore assuré ; une expérience pilote est en cours dans la municipalité de Cotonou.

Diverses études socio-économiques, chimiques et juridiques ont été menées, de même qu'une enquête sanitaire. Il a été retenu de prendre l'hygiène comme socle de la sécurité du consommateur et d'opter pour le contrôle de proximité qui suppose la responsabilisation des Communes.

Dans ce cadre, le Bénin s'est doté de deux projets de textes :
- un projet d'arrêté interministériel relatif à la sécurité sanitaire des aliments de rue
- un projet d'arrêté-type communal portant organisation du comité technique communal de sécurité sanitaire des aliments de rue.

La FAO et le MEHU préparent actuellement un programme de sensibilisation et de formation sur la sécurité sanitaire des aliments de rue.

PARTIE XII: Analyse des Atouts

Les bases juridiques et organisationnelles pouvant soutenir la Sécurité Sanitaire des Aliments (SSA) au Bénin existent mais elles sont à consolider.

Par ailleurs, divers documents de stratégies permettent d'affirmer l'engagement implicite des autorités.

Outre les atouts internes, le Bénin adhère à diverses politiques et à des programmes au niveau international qui sont favorables à la mise en œuvre de la SSA.

1 – Atouts

1.1 – Atouts internes

On peut citer l'existence de :

- documents de politique dont on peut tirer des arguments favorables à la SSA (Lettre de Politique Agricole, Schéma Directeur de Développement Rural, Plans d'Action)
- Cadre administratif et institutionnel qui permet d'identifier au Bénin un Ministère chef de file de la SSA : le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP)
- le contrôle déconcentré est assuré à travers des structures techniques rattachées au MAEP, chef de file de la SSA et cette organisation permet à l'Etat d'exercer l'administration sanitaire à la base
- la réforme de l'administration territoriale est effective et les structures se mettent progressivement en place
- l'arsenal juridique existe, quoique insuffisant et non orienté sur la SSA, il permet de disposer d'une base juridique pour les activités relatives à la SSA
- un mécanisme de coordination (des services de contrôle, de réglementation et de normalisation) existe
- la société civile à travers les associations de consommateurs et mouvements qualité est de plus en plus active
- la répartition des missions entre le secteur privé et le secteur public (niveau MAEP) est effective et favorise une meilleure implication du secteur privé
- les programmes précédents (ONUDI et programme qualité UEMOA) ont accru le niveau de conscience des acteurs publics et privés.

1.2 – Atouts externes

Le Bénin appartient à l'espace UEMOA pour laquelle l'ensemble des pays offre les atouts suivants :

- une homogénéité globale du cadre juridique et administratif du contrôle lié à la base commune du système juridique des pays membres (romano-germanique)
- une connaissance des imperfections administratives des systèmes de contrôle des aliments
- l'autorité chargée de la SSA est identifiable en raison de la forte emprise de la police agricole sur le dispositif de sécurité sanitaire des aliments, cet atout permettra de privilégier l'optique d'autorité compétente unique.
- Les administrations centrales existent, les missions concourant à la SSA sont souvent centralisées, du moins prioritairement logées au sein des ministères en charge de l'Agriculture, ceci pourrait contribuer à une définition claire des fonctions et attributions des structures.
- L'organisation administrative est effective, tant au niveau déconcentré qu'au niveau décentralisé et cette architecture pourrait permettre d'avoir des administrations d'intervention à la base.
- L'existence d'un contexte juridique et normatif favorable marqué par :

  * les accords de Marrakech et la création de l'OMC qui appliquent aux aliments les principes du Commerce International, notamment l'accord OTC et l'accord SPS

* les activités des organismes nationaux de normalisation (Commission Mixte FAO/OMS du Codex Alimentarius ; Office international des Epizooties ; Convention internationale pour la Protection des Végétaux) dont les normes ont dorénavant une valeur de référence. On peut noter également le projet de création au niveau de l'UEMOA du système de Normalisation, d'Accréditation et de Certification (NORMCERQ) pour son aptitude à réaliser une élaboration harmonisée des Normes et leur intégration aux droits nationaux
* les Accords de Cotonou qui prévoient une réforme radicale du volet commercial et qui introduit la réciprocité via les Accords de Partenariat Economique (APE) ce qui obligent les Etats à assurer la performance de leurs services officiels de contrôle, la crédibilité des compétences et à développer des approches actives, cohérentes et solidaires d'évaluation de la conformité au plan de la politique régionale.

1.2 – Au plan politique

- Le Protocole additionnel n° 2 du traité de l'UEMOA et l'Acte Additionnel n°3 portant Politique Agricole de l'Union (PAU) précisent respectivement les orientations relatives à la politique agricole et les grands axes d'intervention de la PAU dont le 2ème axe consacré à la SSA précise qu'il faut « assurer aux producteurs des conditions de mise en marché équitable pour leur production et garantir aux consommateurs le respect des normes, de la qualité et la régularité de leur approvisionnement ».
- L'UEMOA à laquelle appartient le Bénin offre un cadre pertinent pour engager les politiques visant à assurer la SAA.

Par ailleurs :
- le traité instituant l'UEMOA prévoit la possibilité de mener des politiques communes favorisant l'ouverture des marchés et l'amélioration des conditions du commerce (article 4 D) en harmonisant les règles applicables aux entreprises et aux produits mis sur le marché (article 60 s)
- l'UEMOA est en connexion avec les organisations internationales : en effet, à l'article 3, il est précisé ce qui suit « l'Union met en œuvre, de concert avec les organisations internationales ou régionales spécialisées, des actions communes en vue de l'amélioration du niveau sanitaire des populations » ; cette disposition permet à l'Union de s'engager directement dans la politique de la SSA en exerçant ses prérogatives prévues à l'article 26 du traité.
- Les pays de l'UEMOA bénéficient du projet UEMOA/ONUDI relatif au programme Qualité par la mise en place d'un système d'accréditation, de Normalisation et de promotion de la qualité
- Un diagnostic sur la SSA est établi assorti d'un schéma régional et d'une répartition des responsabilités entre l'Union et chacun des pays.

2 – CONCLUSION

La valorisation des atouts nécessite la prise en compte de certains des éléments dont :
- l'engagement du Bénin pour la SSA
- la rénovation du dispositif juridique et administratif du contrôle ; les textes existants ne sont pas centrés sur la SSA, il faut les compléter et cibler la structure technique chef de file de la SSA.
- la redéfinition du rôle des administrations centrales et déconcentrées et l'instauration d'un mécanisme efficace de coordination
- les pouvoirs et les missions des administrations décentralisées ne sont pas clairement définis
- le renforcement du personnel (effectif, qualification, formation uniformisée)
- le renforcement du matériel d'inspection et d'analyse
- l'étude des mesures visant au transfert des activités de SSA aux communes
- le renforcement ciblé des administrations impliquées dans la SSA (organisation)
- la définition d'un schéma type de développement des activités de la SSA au niveau des Etats et la mise en place d'un observatoire de suivi au niveau de la F.A.O
- la mise en cohérence de la stratégie de la FAO et de celle des autres Unions économiques.
- La professionnalisation des organisations non gouvernementales.

PARTIE XIII: Besoin de renforcement de capacité pour la promotion de la SSA

Domaines	Besoins	Observation
Equipement	Bureautique, technique, maintenance	Insuffisant
Personnel	Formation, recrutement de personnel qualifié, recyclage	Urgence signalée
Formation	Continue, administration	
Métrologie	Etalonnage, réglage vérification Maîtrise des mesures	Vide total dans ce domaine
Réseau	Réseau d'échange d'information	Inexistant pour la SSA en particulier
Comparaison inter laboratoire	Vérification de conformité	
Communication	Dynamique et durable sur les problèmes de sécurité	A instaurer
Partenariat	organisation des consommateurs pour sensibilisation du public Synergie des actions	Coopération régionale et internationale
Coordination des activités	Meilleur efficacité des actions	Autorité compétente, chef de fil
Auto financement	Autonomie et impartialité pour la fiabilité des résultats	Souhaitée pour l'indépendance du labo
Activité d'analyse des risques	Connaissance et prévention des risques	
Agrément des laboratoires	Laboratoire agrée avec attribution bien définie	Autorisation en relation avec le statut
Accréditation	Reconnaissance de compétence du laboratoire selon Norme iso 17005	Crédibilité du Laboratoire
Déconcentration	Rayonnement géographique des activités du laboratoire	Déconcentration et couverture sécuritaire

Perspectives
Diverses formations sur le système de management de la qualité selon ISO 9001 : 2000
Accompagnement à l'accréditation de laboratoires selon ISO 17025

Conclusion

Il est constaté l'absence d'intervention cohérente, de données et de leurs traitements statistiques.

Les laboratoires sont difficilement en mesure de déterminer les impacts (économique, sanitaires, sociaux) de leurs activités sur la population.

Pas d'analyse qualitative des risques. Les structures travaillent en vase clos ; pas de réseaux fonctionnels; pas de cadres de concertation, ni de définition des objectifs, programmes, moyens, procédures…

Une clarification et une saine répartition des attributions s'imposent ; leur accompagnement dans la démarche qualité devrait permettre de donner un nouveau souffle à ce secteur.