

Renforcement des systèmes nationaux de contrôle alimentaire
Directives pour
l'évaluation des besoins en renforcement des capacités





Renforcement des systèmes nationaux de contrôle alimentaire
Directives pour
l'évaluation des besoins en renforcement des capacités



Les opinions exprimées dans la présente publication sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent aucune prise de position de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

ISBN 978-92-5-205536-5

Tous droits réservés. Les informations contenues dans ce produit d'information peuvent être reproduites ou diffusées à des fins éducatives et non commerciales sans autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur à condition que la source des informations soit clairement indiquée. Toutefois, ces informations ne peuvent pas être reproduites pour être vendues ou pour d'autres fins commerciales sans l'autorisation écrite du détenteur des droits d'auteur.

Les demandes d'autorisation doivent être adressées au Chef de la Sous-division des politiques et de l'appui en matière de publications électroniques, Division de l'information, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome (Italie) ou, par courrier électronique, à copyright@fao.org

© FAO 2007

Pour de plus amples informations:

Service de la qualité des aliments
et des normes alimentaires
Division de la nutrition et de la protection
des consommateurs
Organisation des Nations Unies
pour l'alimentation et l'agriculture
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome (Italie)
Télécopie: (+39) 06 57054593
Courriel: food-quality@fao.org
Site Internet:
www.fao.org/ag/agn/index_fr.stm

TABLES DES MATIÈRES

iv	Liste des figures, tableaux et encadrés
vii	Liste des annexes
x	Sigles et abréviations
xi	Remerciements
xii	Avant-propos
xiv	Portée et objectifs des directives
1	Première partie. Renforcement des capacités et processus d'évaluation des besoins
3	Introduction
11	Deuxième partie. Modules d'évaluation des besoins en renforcement des capacités dans les divers éléments constitutifs des systèmes nationaux de contrôle alimentaire
15	Introduction aux modules
21	Module 1. Évaluation des besoins en renforcement des capacités dans le domaine de la gestion du contrôle alimentaire
43	Module 2. Évaluation des besoins en renforcement des capacités dans le domaine de la législation alimentaire
70	Module 3. Évaluation des besoins en renforcement des capacités dans le domaine de l'inspection des aliments
89	Module 4. Évaluation des besoins en renforcement des capacités dans le domaine des laboratoires officiels de contrôle des aliments
113	Module 5. Évaluation des besoins en renforcement des capacités dans le domaine de l'information, de l'éducation et de la communication (IEC) en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments
131	Troisième partie. Outils et techniques
133	Groupes de discussion
135	Analyse SWOT
137	Diagramme de Venn
139	Évaluation d'impact de la réglementation et analyse des coûts-avantages
143	Bibliographie



LISTE DES FIGURES, TABLEAUX ET ENCADRÉS

Figures

- 4** Figure 1. Principaux maillons de la chaîne alimentaire
- 6** Figure 2. Niveaux et dimensions de la capacité en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments
- 8** Figure 3. Évaluation des besoins en renforcement des capacités, étape initiale du processus de consolidation des systèmes nationaux de contrôle alimentaire
- 16** Figure 4. Étapes de l'évaluation des besoins en matière de renforcement des capacités
- 27** Figure M1-1. Identification des besoins en renforcement des capacités dans le domaine de la gestion du contrôle alimentaire
- 50** Figure M2-1. Identification des besoins en renforcement des capacités dans le domaine de la législation alimentaire
- 75** Figure M3-1. Identification des besoins en renforcement des capacités dans le domaine de l'inspection des aliments
- 94** Figure M4-1. Identification des besoins en renforcement des capacités des laboratoires officiels de contrôle des aliments
- 118** Figure M5-1. Identification des besoins en renforcement des capacités dans le domaine de l'IEC en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments
- 135** Figure 5. Analyse SWOT: forces, faiblesses, opportunités, menaces
- 137** Figure 6. Exemple de diagramme de Venn dans le domaine de l'inspection des aliments

Tableaux

- 25** Tableau M1-1. Dimensions des capacités de gestion du contrôle alimentaire à l'échelle organisationnelle
- 25** Tableau M1-2. Dimensions des capacités de gestion du contrôle alimentaire à l'échelle du système
- 26** Tableau M1-3. Méthodes de collecte des données relatives à la gestion du contrôle alimentaire
- 30** Tableau M1-4. Matrice d'identification des besoins en renforcement des capacités dans le domaine de la gestion du contrôle alimentaire
- 45** Tableau M2-1. Exemples des responsabilités des organismes publics en matière de législation alimentaire
- 47** Tableau M2-2. Dimension de la capacité du cadre juridique et réglementaire en matière de contrôle alimentaire à l'échelle du système
- 48** Tableau M2-3. Dimension des capacités en matière de législation alimentaire à l'échelle organisationnelle
- 48** Tableau M2-4. Méthodes de collecte des données relatives à la législation alimentaire

- 52** Tableau M2-5. Matrice d'identification des besoins en renforcement des capacités dans le domaine de la législation alimentaire
- 73** Tableau M3-1. Dimensions de la capacité des services d'inspection alimentaire à l'échelle organisationnelle
- 74** Tableau M3-2. Dimensions de la capacité des services d'inspection alimentaire à l'échelle du système
- 74** Tableau M3-3. Méthodes de collecte des données relatives à l'inspection des aliments
- 78** Tableau M3-4. Matrice d'identification des besoins en renforcement des capacités dans le domaine de l'inspection des aliments
- 92** Tableau M4-1. Dimensions de la capacité des laboratoires officiels de contrôle des aliments à l'échelle organisationnelle
- 93** Tableau M4-2. Dimensions de la capacité des laboratoires officiels de contrôle des aliments à l'échelle du système
- 93** Tableau M4.3. Méthodes de collecte des données relatives aux laboratoires officiels de contrôle alimentaire
- 97** Tableau M4-4. Matrice d'identification des besoins en renforcement des capacités des laboratoires officiels de contrôle alimentaire
- 115** Tableau M5-1. Dimensions de la capacité des activités d'IEC en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments à l'échelle du système
- 116** Tableau M5-2. Dimensions de la capacité des activités d'IEC en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments à l'échelle organisationnelle
- 117** Tableau M5-3. Méthodes de collecte des données relatives aux activités d'IEC se rapportant à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments
- 120** Tableau M5-4. Matrice d'identification des besoins en renforcement de capacités dans le domaine des activités d'IEC
- 141** Tableau 1. Modèle simple des coûts et des avantages des nouvelles réglementations de l'UE en matière de sécurité sanitaire

Encadrés

- 16** Encadré 1. Points de repère établis pour un système national de contrôle alimentaire
- 17** Encadré 2. Lancer le processus d'évaluation des besoins en renforcement des capacités et mobiliser le soutien nécessaire
- 18** Encadré 3. Par où commencer l'évaluation des besoins?
- 19** Encadré 4. Principes directeurs de l'évaluation des besoins
- 19** Encadré 5. Responsabilités de l'équipe chargée de réaliser l'évaluation des besoins
- 20** Encadré 6. Ressources nécessaires à l'évaluation des besoins en renforcement des capacités
- 23** Encadré M1-1. Principales questions à prendre en compte lors de l'évaluation des besoins en renforcement de capacités dans le domaine de la gestion du contrôle alimentaire
- 23** Encadré M1-2. Différents systèmes de gestion du contrôle alimentaire
- 23** Encadré M1-3. Que recouvre la gestion du contrôle alimentaire?
- 24** Encadré M1-4. Organismes chargés de gestion du contrôle alimentaire
- 28** Encadré M1-5. Point de repères internationaux établis pour la gestion du contrôle alimentaire
- 29** Encadré M1-6. Options institutionnelles possibles en matière de gestion du contrôle alimentaire
- 43** Encadré M2-1. Définitions des lois, réglementations et normes alimentaires

44	Encadré M2-2. Principales questions à prendre en compte lors de l'évaluation des besoins en renforcement de capacités dans le domaine de la législation alimentaire
45	Encadré M2-3. Diversité des systèmes et des cadres juridiques régissant le contrôle alimentaire
49	Encadré M2-4. Liste de vérification en matière de législation alimentaire
50	Encadré M2-5. Points de repères internationaux en matière de législation alimentaire
71	Encadré M3-1. Définitions de l'inspection et de la certification des aliments
71	Encadré M3-2. Principales questions à prendre en compte lors de l'évaluation des besoins en renforcement de capacités dans le domaine de l'inspection des aliments
76	Encadré M3-3. Points de repères internationaux pour l'inspection des aliments
76	Encadré M3-4. Principales responsabilités des services d'inspection des aliments
89	Encadré M4-1. Principales questions à prendre en compte lors de l'évaluation des besoins en renforcement de capacités dans le domaine de la gestion du contrôle des aliments
95	Encadré M4-2. Points de repères internationaux pour les laboratoires officiels de contrôle des aliments
113	Encadré M5-1. L'IEC au service de l'amélioration de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments
114	Encadré M5-2. Principales questions à prendre en compte lors de l'évaluation des besoins en renforcement des activités d'IEC relatives à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments
118	Encadré M5-3. Points de repères internationaux pour les activités d'IEC relatives à la sécurité sanitaire et la qualité des aliments

> <

LISTE DES ANNEXES

Documents annexés au Module 1: Gestion du contrôle des aliments

- 32** 1-1. Élaboration d'un profil national de la chaîne alimentaire, de la ferme à la table
- 33** 1-2. Réalisation d'une analyse des divers groupes d'acteurs concernés par la gestion du contrôle alimentaire
- 34** 1-3. Groupes de discussion destinés aux représentants du gouvernement sur le thème de la gestion du contrôle alimentaire
- 35** 1.4. Groupes de discussion destinés aux représentants de l'industrie et des organisations de consommateurs sur le thème de la gestion du contrôle alimentaire
- 36** 1-5. Entretiens avec les fonctionnaires occupant des postes clés dans la gestion du contrôle alimentaire
- 37** 1-6. Exemple d'ordre du jour pour un atelier d'auto-évaluation (fondé sur l'analyse SWOT) en matière de gestion du contrôle alimentaire
- 38** 1-7. Scénario d'analyse SWOT dans le domaine de la gestion du contrôle alimentaire
- 39** 1-8. Modèle de rapport pour l'analyse de la situation de la gestion du contrôle alimentaire
- 40** 1-9. Liste de vérification pour la gestion du contrôle alimentaire
- 41** 1-10. Liste de vérification pour une stratégie de contrôle alimentaire
- 42** 1-11. Exemple d'ordre du jour pour un atelier d'évaluation des besoins dans le domaine de la gestion du contrôle alimentaire

Documents annexés au Module 2: Législation alimentaire

- 54** 2-1. Modèle de document pour la collecte de données relatives à la législation alimentaire
- 55** 2-2. Modèle de document pour la collecte de données relatives aux réglementations alimentaires
- 56** 2-3. Modèle de document pour la collecte de données relatives aux normes alimentaires
- 57** 2-4. Modèle de document pour la collecte de données relatives aux principes directeurs, aux codes de conduite et documents connexes
- 58** 2-5. Étapes de l'analyse des documents ayant trait à la législation alimentaire
- 60** 2-6. Cadre juridique et réglementaire du contrôle alimentaire: Matrice pour l'analyse des diverses catégories d'acteurs
- 61** 2-7. Scénario d'analyse SWOT dans le domaine de la législation alimentaire
- 62** 2-8. Groupes de discussion destinés aux inspecteurs sur le thème de la législation alimentaire
- 63** 2-9. Groupes de discussion destinés aux représentants de l'industrie et aux organisations de consommateurs sur le thème de la législation alimentaire

- 64** 2-10. Modèle de rapport sur l'analyse de la situation de la législation alimentaire
- 65** 2-11. Modèle d'ordre du jour pour un atelier d'évaluation des besoins dans le domaine de la législation alimentaire
- 66** 2-12. Directives relatives à l'élaboration d'une législation alimentaire nationale

Documents annexés au Module 3: Inspection des aliments

- 81** 3-1. Analyse des documents relatifs à l'inspection des aliments
- 82** 3-2. Groupes de discussion destinés aux inspecteurs de produits alimentaires
- 83** 3-3. Groupes de discussion destinés aux entreprises sur le thème de l'inspection des aliments
- 84** 3-4. Groupes de discussion sur l'éducation et la formation en matière d'inspection alimentaire
- 85** 3-5. Scénario d'analyse SWOT pour l'inspection des aliments
- 86** 3-6. Modèle de rapport sur l'analyse de la situation de l'inspection alimentaire
- 87** 3-7. Définition des priorités d'inspection alimentaire en fonction de la catégorisation des risques des entreprises agro-alimentaires
- 88** 3-8. Exemple d'ordre du jour pour un atelier d'évaluation des besoins dans le domaine de l'inspection des aliments

Documents annexés au Module 4: Laboratoires officiels de contrôle des aliments

- 100** 4-1. Inventaire des laboratoires officiels de contrôle des aliments
- 101** 4-2. Inventaire du matériel et des instruments des laboratoires officiels de contrôle des aliments
- 103** 4-3. Analyse des documents relatifs aux laboratoires officiels de contrôle des aliments
- 104** 4-4. Enquête sur l'évaluation des capacités des laboratoires officiels de contrôle des aliments
- 108** 4-5. Groupes de discussion destinés au personnel des laboratoires officiels de contrôle des aliments
- 109** 4-6. Groupes de discussion destinés aux fonctionnaires chargés de la gestion du contrôle et de l'inspection des aliments ainsi qu'aux représentants de l'industrie et/ou d'organisations de consommateurs sur le thème des prestations des laboratoires officiels de contrôle des aliments
- 110** 4-7. Scénario d'analyse SWOT pour les laboratoires officiels de contrôle des aliments
- 111** 4-8. Modèle de rapport sur l'analyse de la situation des laboratoires officiels de contrôle des aliments
- 112** 4-9. Exemple d'ordre du jour pour un atelier d'évaluation des besoins des laboratoires officiels de contrôle des aliments

Documents annexés au Module 5: Information, éducation et communication en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments

- 122** 5-1. Inventaire des documents d'information relatifs à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments
- 123** 5-2. Analyse des divers groupes d'acteurs concernés par les activités d'IEC relatives à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments
- 124** 5-3. Groupes de discussion destinés aux fonctionnaires des organismes publics sur le thème de l'IEC en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments
- 125** 5-4. Groupes de discussion destinés aux consommateurs et leurs organisations sur le thème de l'IEC en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments

- 126** 5-5. Groupes de discussion destinés à l'industrie alimentaire et à ses associations sur le thème de l'IEC en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments
- 127** 5-6. Scénario d'analyse SWOT pour les activités d'IEC relatives trait à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments
- 128** 5-7. Modèle de rapport sur l'analyse de la situation de l'IEC en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments
- 129** 5-8. Modèle d'ordre du jour pour un atelier d'évaluation des besoins en matière d'IEC dans le domaine de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments



SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ANASE	Association des Nations de l'Asie du Sud-Est
AQA	Assurance de qualité analytique
CAC	Commission du Codex Alimentarius
COP	Codes de pratique
BPA	Bonnes pratiques agricoles
BPF	Bonnes pratiques de fabrication
BPH	Bonnes pratiques d'hygiène
BPL	Bonnes pratiques de laboratoire
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FSAI	Autorité irlandaise de sécurité des aliments
HACCP	Système d'analyse des risques et points critiques pour leur maîtrise
IEC	Information, éducation et communication
IPO	Instructions permanentes d'opération
ISO	Organisation internationale de normalisation
SPS	Mesures sanitaires et phytosanitaires
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OGM	Organisme génétiquement modifié
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
OTC	Obstacles techniques au commerce
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SWOT	Forces, faiblesses, opportunités, menaces
UE	Union européenne



REMERCIEMENTS

Le présent document a été élaboré par Marlynne Hopper, Consultante, et Ezzeddine Boutrif, Chef, Service de la qualité des aliments et des normes alimentaires, Division de la nutrition et de la protection des consommateurs. Plusieurs personnes employées par ce service et d'autres unités de la FAO nous ont aidés à le rédiger et nous les remercions pour leurs avis et leurs observations.

Des experts, venus du monde entier et spécialisés dans les divers domaines touchant à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments, ont activement participé à la révision de la première version du document dans le cadre d'un processus d'évaluation par des pairs. Ce processus a notamment fait appel à une réunion à New Delhi (Inde), du 14 au 16 février 2005, à laquelle ont participé: Delia Rodríguez Amaya, Université de Campinas (Brésil), Lennart Johansen, Ministère de la pêche (Norvège), Sri Ram Khanna, Université de Delhi (Inde), Raj Malik (Inde), Alan Reilly, Agence irlandaise de sécurité sanitaire des aliments, Theo Van de Venter, Département de la santé (Afrique du Sud), Mohammed Fahmi Saddik, Institution national de la nutrition (Égypte) et Noraini Mohd Othman, Département de la santé publique, Ministère de la santé (Malaisie). Dennis Bittisnich, rattaché au Ministère de l'agriculture, des pêches et des forêts en Australie, nous a également transmis ses observations par écrit sur le document préliminaire. La FAO tient à exprimer ses plus sincères remerciements à tous ces spécialistes pour l'intérêt et l'engagement dont ils ont fait preuve à l'égard du processus d'évaluation et pour leurs précieuses contributions à la rédaction des présentes directives.



AVANT-PROPOS

La sécurité sanitaire et la qualité des aliments sont au cœur du mandat de la FAO. La déclaration du Sommet mondial de l'alimentation, qui s'est tenu à Rome en novembre 1996, réaffirme le droit de chaque être humain d'avoir accès à une nourriture saine et nutritive conformément au droit à une nourriture adéquate et au droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim. En collaboration avec d'autres gouvernements nationaux, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et d'autres organisations internationales et donateurs, entreprises alimentaires, instituts scientifiques et ONG, la FAO accorde depuis plus de 40 ans une priorité élevée au renforcement de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments.

Cette question ne cesse de prendre de l'importance sur la scène nationale et internationale. Le nombre croissant des membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et l'obligation de se conformer à l'Accord d'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et à l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) ont transformé le contexte international du commerce des produits agricoles et alimentaires. Les risques, nouveaux ou déjà existants, liés à l'alimentation, les récentes crises alimentaires transfrontières et le renforcement de la sensibilisation des consommateurs aux questions de sécurité sanitaire et de qualité des aliments ont, pour leur part, mis en évidence de nouveaux enjeux. Parallèlement, les organismes des Nations Unies, les organisations internationales, les donateurs, les gouvernements nationaux et d'autres parties ont réitéré l'importance de consolider les capacités en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments afin de protéger la santé publique et/ou de promouvoir le développement. En conséquence, le nombre de projets et de programmes en ce sens a beaucoup augmenté.

Pour que les mesures de renforcement des capacités soient fructueuses et durables, il est indispensable d'identifier, d'analyser et d'établir précisément les priorités en besoins. De nombreux pays manquent toutefois d'expérience dans l'évaluation des besoins qui représente souvent un processus complexe, conditionné par divers facteurs: priorités conflictuelles, rivalité au niveau de l'obtention de ressources, ou bien encore insuffisance d'informations.

En collaboration avec l'OMS, la FAO a donc élaboré les présentes directives pour aider les pouvoirs publics à identifier les besoins en renforcement de capacités dans les éléments constitutifs fondamentaux d'un système national de contrôle alimentaire. Une version condensée (*Renforcement des systèmes nationaux de contrôle alimentaire: guide rapide pour l'évaluation des besoins en renforcement des capacités*) est en cours d'élaboration pour les situations exigeant une évaluation plus rapide. Ces deux documents complètent la publication FAO/OMS intitulée *Directives pour le renforcement des systèmes nationaux de contrôle alimentaire*¹ qui portent sur

l'établissement d'un système de réglementation intégré, fondé sur une démarche transparente, axé sur le risque et faisant appel à la participation de tous les groupes d'acteurs concernés, de la ferme à la table. Ensemble, ces trois documents constituent un guide théorique des caractéristiques d'un système national de contrôle de sécurité sanitaire des aliments. Ils donnent également des conseils pratiques en vue de définir les capacités permettant d'établir, de développer et/ou d'améliorer ces systèmes.

En aidant les pouvoirs publics à évaluer les besoins en renforcement des capacités, l'objectif de la FAO est de consolider les résultats et l'efficacité des activités réalisées à ce titre. La FAO contribuera ainsi à protéger les consommateurs contre le risque des maladies d'origine alimentaire et à renforcer la conformité aux réglementations sanitaires et phytosanitaires régissant le commerce international des denrées alimentaires.



Ezzeddine Boutrif

Chef,

Service de la qualité

des aliments et

des normes alimentaires

> <

¹ FAO/OMS. 2003. Garantir la sécurité sanitaire et la qualité des aliments. Directives pour le renforcement des systèmes nationaux de contrôle alimentaire. Étude: Alimentation et nutrition no. 76, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Rome (Italie) (<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/y8705e/y8705e00.pdf>).

PORTÉE ET OBJECTIFS DES DIRECTIVES

Les présentes directives traitent du rôle des organismes publics au sein d'un système complet de sécurité sanitaire et de qualité des aliments² (par la suite désigné 'système national de contrôle alimentaire'). Elles ont été élaborées dans l'objectif d'aider les gouvernements à évaluer leurs capacités dans les éléments constitutifs fondamentaux d'un système national de contrôle alimentaire et à déterminer leurs besoins de renforcement. Dans ce contexte, elles complètent la publication FAO/OMS intitulée *Directives pour le renforcement des systèmes nationaux de contrôle alimentaire* qui portent sur l'établissement d'un système intégré de réglementation en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments, fondé sur une démarche transparente, axé sur le risque et faisant appel à toutes les parties concernées, de la ferme à la table.

À la différence d'autres méthodologies d'évaluation et d'audit destinées à vérifier que l'industrie alimentaire respecte les réglementations et normes applicables, les présentes directives s'adressent aux organismes publics et aux autorités chargés du contrôle de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments. Ce sont les seules à fournir à la fois une méthode d'auto-évaluation des besoins en renforcement de capacités ainsi que des points de repères internationaux et des principes applicables à chaque élément fondamental d'un système national de contrôle alimentaire.

L'identification des besoins est une étape essentielle dans le processus de renforcement des capacités des systèmes nationaux de contrôle alimentaire. L'évaluation des besoins et le renforcement des capacités sont des moyens pour atteindre un but. L'objectif global est d'améliorer la santé publique, de relever les niveaux de vie, de protéger les intérêts des consommateurs, de stimuler le développement économique et de lutter contre la pauvreté en favorisant le commerce de produits conformes aux exigences internationales. Ces avantages sont cités à l'article 9 de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et à l'article 12 de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui demandent qu'une plus grande attention soit accordée au renforcement des capacités des pays en développement et des pays en transition dans les domaines relevant de l'Accord SPS, dont la salubrité et la qualité des aliments.

Contenu et structure

Après avoir introduit le processus global de l'évaluation des besoins en renforcement des capacités, plusieurs modules sont présentés pour aider les fonctionnaires des organismes

² La sécurité alimentaire consiste à garantir que les aliments sont sans danger pour les consommateurs lorsqu'ils sont préparés et/ou consommés pour l'usage auxquels ils sont destinés. La qualité des aliments réfère à l'ensemble des propriétés et des caractéristiques positives d'un produit qui se reflètent dans la valeur que leur accorde le consommateur (valeur nutritionnelle, origine, couleur, goût, texture et méthodes de production/transformation, etc.) et à l'absence de défauts (altération, contamination due à des impuretés, décoloration, odeur désagréable, etc.).

publics à évaluer les besoins dans les cinq domaines constitutifs d'un système national de contrôle alimentaire: i) la gestion du contrôle des aliments, ii) la législation alimentaire, iii) les services d'inspection, iv) les laboratoires officiels de contrôle des aliments et v) l'information, l'éducation et la communication (IEC) en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments. La dernière partie du document présente les outils et techniques utilisés.

Les modules contiennent des instructions pas à pas et une méthodologie participative d'auto-évaluation. Chaque module est conçu de manière à être utilisé indépendamment et il n'est donc pas utile de consulter l'ensemble des directives. Les pays choisiront les modules en fonction de leurs besoins. Compte tenu de la nature multidimensionnelle des systèmes de contrôle alimentaire et des liens existant entre les divers éléments qui les constituent, les interdépendances possibles entre modules sont indiquées dans toute la mesure du possible.

Audience ciblée

Les directives s'adressent aux fonctionnaires des autorités nationales intervenant dans les différentes facettes du système de contrôle alimentaire à l'échelle politique et/ou opérationnelle. Elles ont été plus particulièrement élaborées à l'intention des organismes publics des pays en développement et des pays en transition, mais peuvent être également utilisées par les organismes officiels de contrôle alimentaire dans les pays développés ainsi que par les organismes donateurs soutenant les activités de renforcement des capacités ayant trait à la sécurité sanitaire dans les pays en développement et dans les pays en transition. Elles pourront en outre se révéler utiles aux organisations des divers groupes concernés (associations de l'industrie alimentaire, organisations de consommateurs, ONG et instituts universitaires, par exemple) ainsi qu'aux consultants spécialisés dans les activités de renforcement des systèmes de contrôle alimentaire.



PREMIÈRE PARTIE

RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

ET PROCESSUS D'ÉVALUATION DES BESOINS

- 3** **Introduction**
- 5** Capacité en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments
- 7** Qu'est-ce-que le renforcement des capacités?
- 7** Évaluation des besoins en renforcement des capacités des systèmes nationaux de contrôle alimentaire





INTRODUCTION

La qualité et la sécurité sanitaire sont essentielles pour la sécurité alimentaire, la santé publique et le développement économique. Le renforcement de la sécurité alimentaire est indispensable pour accroître la sécurité alimentaire qui n'est considérée atteinte que lorsque tous les individus peuvent accéder à tout moment aux aliments salubres et nutritifs dont ils ont besoin pour mener une vie saine et active (Déclaration du Sommet mondial de l'alimentation, 1996). En augmentant l'approvisionnement en produits sains et conformes à l'hygiène, on réduit par là même l'incidence des maladies d'origine alimentaire qui provoque, chaque année, de nombreuses pathologies, parfois mortelles, et de lourdes pertes économiques, tant dans les pays en développement que dans les pays développés. La sécurité sanitaire et la qualité des exportations de denrées alimentaires favorisent également le commerce international, permettant ainsi de générer la croissance et de faire reculer la pauvreté.

Les principaux objectifs d'un système national de contrôle alimentaire sont les suivants:

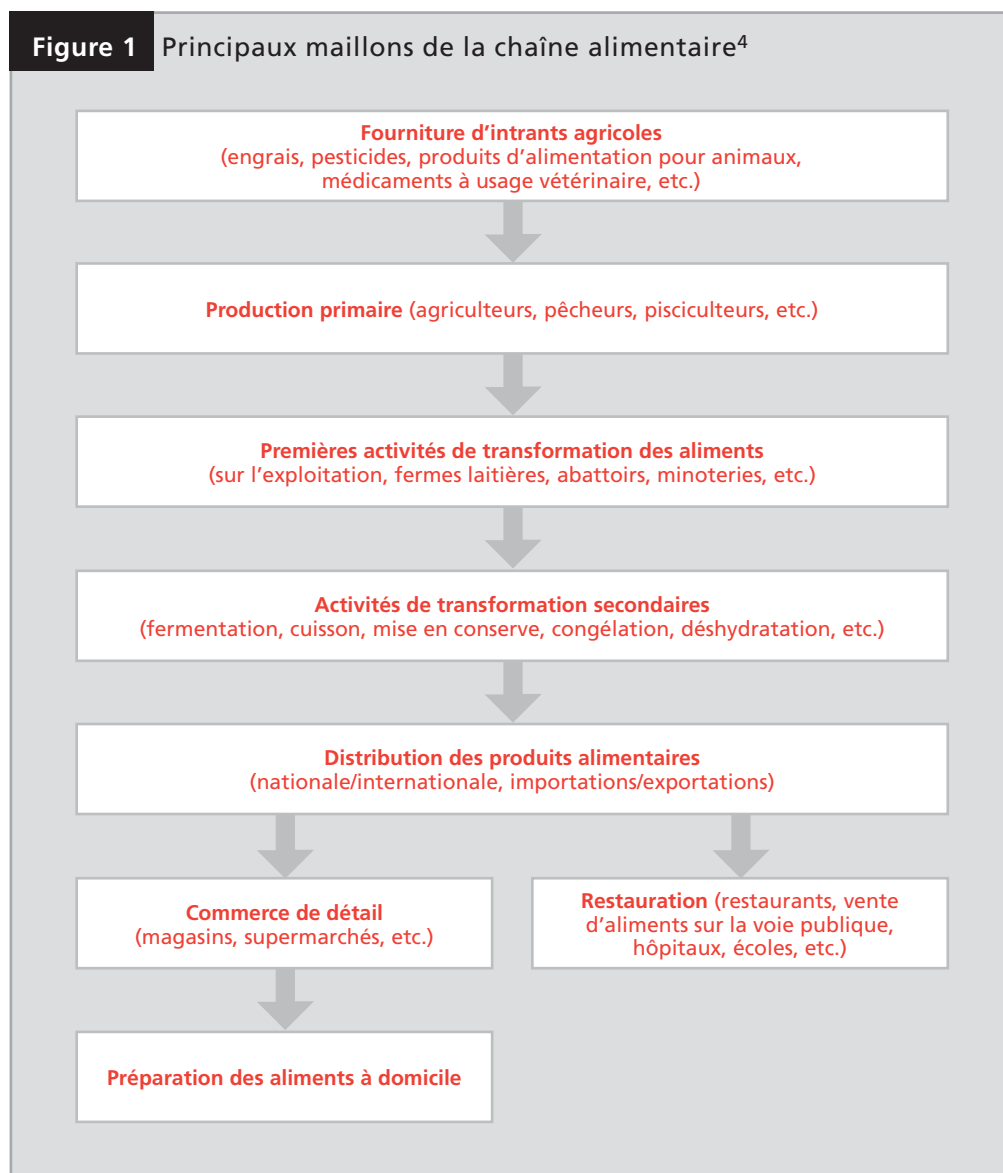
- protéger la santé publique en limitant le risque de maladies d'origine alimentaire,
- protéger les consommateurs contre des produits malsains, nocifs, mal étiquetés ou falsifiés,
- contribuer au développement économique en maintenant la confiance des consommateurs dans le système de production alimentaire et en instaurant des bases réglementaires judicieuses pour le commerce national et international des denrées alimentaires.

Pour atteindre ces objectifs, tous les acteurs de la chaîne alimentaire, de la ferme à la table, doivent prendre des mesures appropriées et se concerter (figure 1). À cette fin, l'industrie, les consommateurs et leurs organisations, les instituts universitaires et scientifiques, les pouvoirs publics et autres parties prenantes ont un rôle de premier plan à jouer. L'utilisation de l'analyse des risques³ est la pierre angulaire de tout système de sécurité sanitaire. Elle sert de cadre aux pouvoirs publics pour évaluer, maîtriser et faire connaître, en collaboration avec divers autres acteurs concernés, les risques liés au manque de sécurité sanitaire.

Dans de nombreux pays, le système national de contrôle alimentaire n'est en mesure ni de fournir une quantité suffisante d'aliments sains aux consommateurs nationaux, ni de répondre aux critères sanitaires et phytosanitaires internationaux exigés pour les exportations. Pour répondre à ces préoccupations, il est donc recommandé de renforcer les capacités dans le domaine de la sécurité sanitaire. Le renforcement des capacités est

³ L'analyse des risques est une méthode comportant trois éléments: l'évaluation des risques, la gestion des risques et la communication des risques (CAC. 2005. *Manuel de procédure*, 15ème édition). Pour de plus amples informations, consulter: FAO/OMS. *Food Safety Risk Analysis: A Manual for National Food Safety Authorities* (document en cours de publication).

Figure 1 Principaux maillons de la chaîne alimentaire⁴



indispensable pour élaborer des systèmes de contrôle alimentaire modernes, fondés sur la science et l'analyse des risques. On pourra ainsi:

- minimiser les risques chroniques et aigus susceptibles d'altérer les aliments et de les rendre nocifs pour les consommateurs (renforcement de la sécurité sanitaire),
- réduire les caractéristiques négatives des aliments (détérioration, contamination par impuretés, décoloration, etc.) et mettre en valeur les caractéristiques positives (couleurs, goût, texture, etc.) qui les rendent attrayants aux consommateurs (renforcement de la qualité); enfin,
- garantir aux consommateurs nationaux et aux pays importateurs que les aliments sont sains et répondent à leurs attentes.

Le présent chapitre introduit les notions qui sous-tendent le renforcement des capacités et l'évaluation des besoins. Il décrit également le cadre conceptuel des présentes directives. La signification donnée au terme 'capacité' influe sur la démarche de renforcement des capacités. Avant d'utiliser les modules, il est donc important d'introduire et de clarifier les notions auxquelles ils se réfèrent.

⁴ Fondé sur *Guidelines for strengthening a national food safety programme*. 1996. Organisation mondiale de la santé (OMS), Genève (Suisse).

Capacité en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments

Le terme 'capacité' recouvre diverses significations. Il renvoie parfois à des compétences ou à des connaissances techniques individuelles, à la disponibilité de ressources humaines ou financières suffisantes, aux capacités globales d'une organisation ou à la manière dont une organisation utilise les moyens dont elle dispose pour atteindre des résultats. Une capacité peut être décrite en terme quantitatif (nombre d'employés, par exemple), mais s'exprime souvent en termes de qualité de performance ou de résultats à atteindre.

Selon le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le terme se définit par la capacité des individus, des organisations et des systèmes à s'acquitter de leurs fonctions de manière efficace, efficiente et durable (PNUD, 1998). Si l'on utilise cette définition, on peut alors considérer que la capacité en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments est la capacité d'individus, d'organisations et de systèmes, de la ferme à la table, de s'acquitter de manière efficace, efficiente et durable des fonctions permettant de garantir la salubrité et la qualité des aliments destinés à des fins de consommation nationale et d'exportation.

Compte tenu de la nature multidimensionnelle de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments ainsi que de la diversité des groupes concernés, les capacités se répartissent à divers niveaux parmi un large éventail d'acteurs. De nombreux types d'individus, de groupes et d'organisations y contribuent. Les agriculteurs et les transformateurs, les manutentionnaires, les distributeurs, les grossistes et les détaillants, les entreprises alimentaires, les consommateurs et leurs organisations, les universités et instituts de recherche, les agences d'inspection des aliments, les laboratoires de contrôle alimentaire et divers organismes publics de niveau central ou périphérique (responsables de l'agriculture, de la santé, du commerce, de l'industrie, des normes, etc.) assument tous un rôle dans la sécurité sanitaire et la qualité des aliments.

Le système ou le contexte dans lequel opèrent ces groupes est un élément important de la capacité puisqu'il détermine le cadre dans lequel les groupes remplissent leurs fonctions et interagissent. De même, quel que soit le pays, le système lui-même s'inscrit dans un contexte politique et économique plus vaste. Cette question dépasse toutefois l'objectif et la portée des présentes directives.

Niveaux et dimensions de la capacité

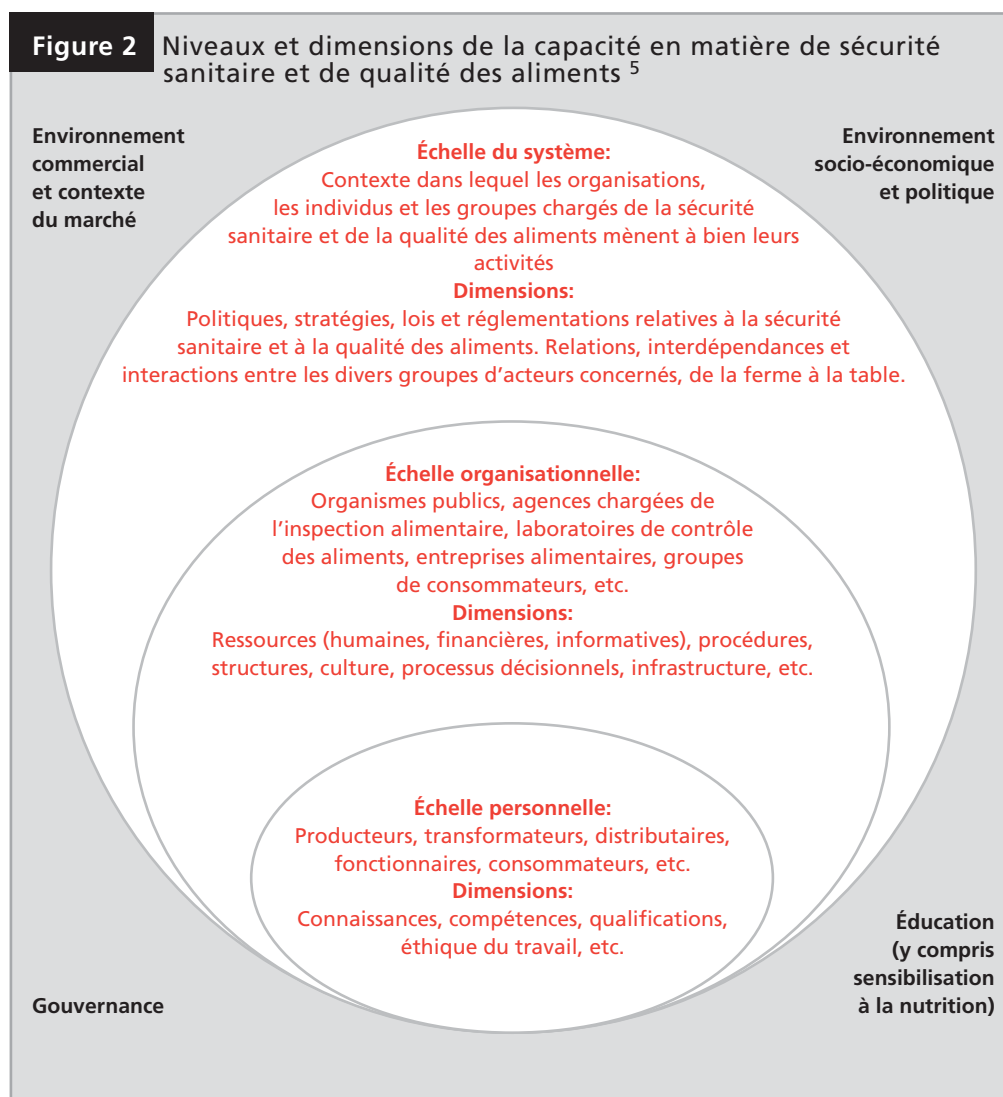
Comme l'indique la figure 2, les capacités en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments existent à trois niveaux étroitement liés:

- i) le système, ou contexte, dans lequel les organisations, les groupes et les individus mènent à bien leurs activités,
- ii) les organisations et les groupes au sein du système,
- iii) les individus au sein des organisations et des groupes.

À chacun de ces niveaux correspondent diverses dimensions de la capacité en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments:

- à l'échelle du système, ces dimensions recouvrent les politiques, les lois, les réglementations et les normes qui définissent un cadre pour la sécurité sanitaire et la qualité des aliments ainsi que les mécanismes de gestion, de communication et de coordination entre les divers organismes concernés;
- à l'échelle organisationnelle, outre les ressources humaines, financières, informatives et autres, ces dimensions portent sur le mandat, la structure, les procédures opérationnelles et la culture des organisations chargées des questions de sécurité alimentaire et de qualité des aliments;
- à l'échelle individuelle, les connaissances, les compétences, les qualifications, l'expérience et l'éthique sont toutes des composantes de la capacité.

Figure 2 Niveaux et dimensions de la capacité en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments ⁵



Processus d'évaluation des besoins

Ces dimensions représentent les caractéristiques essentielles de la capacité. Certaines sont transversales et présentes à chacun des niveaux. Ainsi, la capacité globale en ressources humaines d'une organisation dépend de toute évidence de l'effectif du personnel, de ses qualifications et de ses compétences ainsi que du contexte opérationnel externe.

Lorsque l'on évalue les capacités en fonction de ces divers niveaux et dimensions, les relations qui les lient apparaissent et l'on peut s'apercevoir que la cause profonde d'une faible capacité à un niveau peut se situer à un autre niveau. Ainsi, les capacités d'un organisme d'inspection peuvent être conditionnées à la fois par les paramètres du système (adéquation des lois et réglementations, par exemple) et par des facteurs internes à l'organisme (compétences, encadrement, ressources ou intégrité du personnel). De même, les capacités des laboratoires officiels de contrôle des aliments chargés de surveiller et de détecter les contaminants de manière efficace peuvent dépendre aussi bien de la disponibilité d'échantillons convenablement prélevés (ce qui incombe généralement aux inspecteurs) que des qualifications et des compétences des analystes et de leur accès à un matériel et à des produits adéquats.

⁵ Figure élaborée sur le concept des capacités au sein des systèmes. Pour de plus amples informations, voir: PNUD. 1998a. *Capacity assessment and development in a systems and strategic management context*. Étude technique consultative no. 3, janvier 1998. Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). New York (<http://magnet.undp.org/docs/cap/CAPTECH3.htm>).

Qu'est-ce-que le renforcement des capacités?

La définition a beaucoup changé depuis les dix dernières années. Autrefois, l'accent était mis sur le renforcement des compétences des individus ou des unités internes à une organisation, et le travail était en général confié à des organismes externes. L'important était de fournir une formation, des ressources financières et du matériel pour que les membres du personnel, à titre individuel, en renforçant leurs connaissances et leurs compétences, puissent enrichir les capacités de l'organisation dans son ensemble et atteindre les objectifs fixés. Toutefois, il est peu à peu apparu clairement que la formation en elle-même, hormis les bénéfices que les stagiaires tiraient de l'acquisition de nouvelles connaissances et compétences, ne garantissait pas aux organisations d'obtenir des résultats plus probants. Si, au sein de l'organisation, les conditions nécessaires pour intégrer les nouvelles acquisitions du personnel n'étaient pas réunies, l'impact de la formation était loin d'atteindre le but recherché. On s'est alors graduellement rendu compte que le renforcement des capacités ne consistait pas seulement à former du personnel, mais qu'il devait tenir compte du système ou de l'environnement dans lequel les individus, les organisations et les sociétés opèrent et interagissent (PNUD, 1998a).

Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le renforcement des capacités est '... un processus par lequel les individus, les groupes, les organisations, les institutions et les sociétés renforcent leurs aptitudes à: i) s'acquitter de leurs fonctions, résoudre des problèmes, définir et atteindre des objectifs et ii) comprendre et satisfaire leurs besoins de développement dans un contexte large et de manière durable' (PUND, 1998a). Cette définition fait ressortir trois aspects importants: a) le renforcement des capacités est un processus continu, b) les ressources humaines et la manière dont elles sont utilisées sont essentielles au renforcement des capacités, c) le cadre général (système) au sein duquel les individus et les organisations remplissent leurs fonctions est important.

Il découle de cette définition que le **développement des capacités en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments** est un processus par lequel les acteurs concernés, de la ferme à la table (y compris les organismes publics, les entreprises alimentaires et les consommateurs), renforcent leurs aptitudes pour s'acquitter de leurs fonctions et de leurs responsabilités, résoudre des problèmes, définir et atteindre des objectifs, comprendre leurs besoins et y répondre, et collaborer de manière efficace dans l'objectif de garantir la sécurité sanitaire et la qualité des aliments destinés à la consommation intérieure et à l'exportation.

Le renforcement des capacités dans le domaine de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments repose donc sur un processus continu d'améliorations spécifiques aux capacités existantes et aux besoins identifiés. Ce processus peut s'appliquer à divers niveaux (individus, organisations ou contexte opérationnel) et porter sur les différentes dimensions de la capacité. Il peut également cibler diverses catégories d'acteurs, de la ferme à la table: organismes publics, industrie ou bien encore, consommateurs et leurs organisations. Les présentes directives traitent du renforcement des systèmes nationaux de contrôle alimentaire et s'adressent aux organismes publics.

Évaluation des besoins en renforcement des capacités des systèmes nationaux de contrôle alimentaire

L'évaluation des besoins est une étape initiale importante pour renforcer les divers types de capacités (réglementaires, humaines, opérationnelles, scientifiques, budgétaires) nécessaires à l'établissement d'un système efficace de contrôle alimentaire. Elle constitue une démarche systématique et participative permettant: i) de déterminer et de comprendre les principales forces et faiblesses du système établi, ii) d'identifier les points



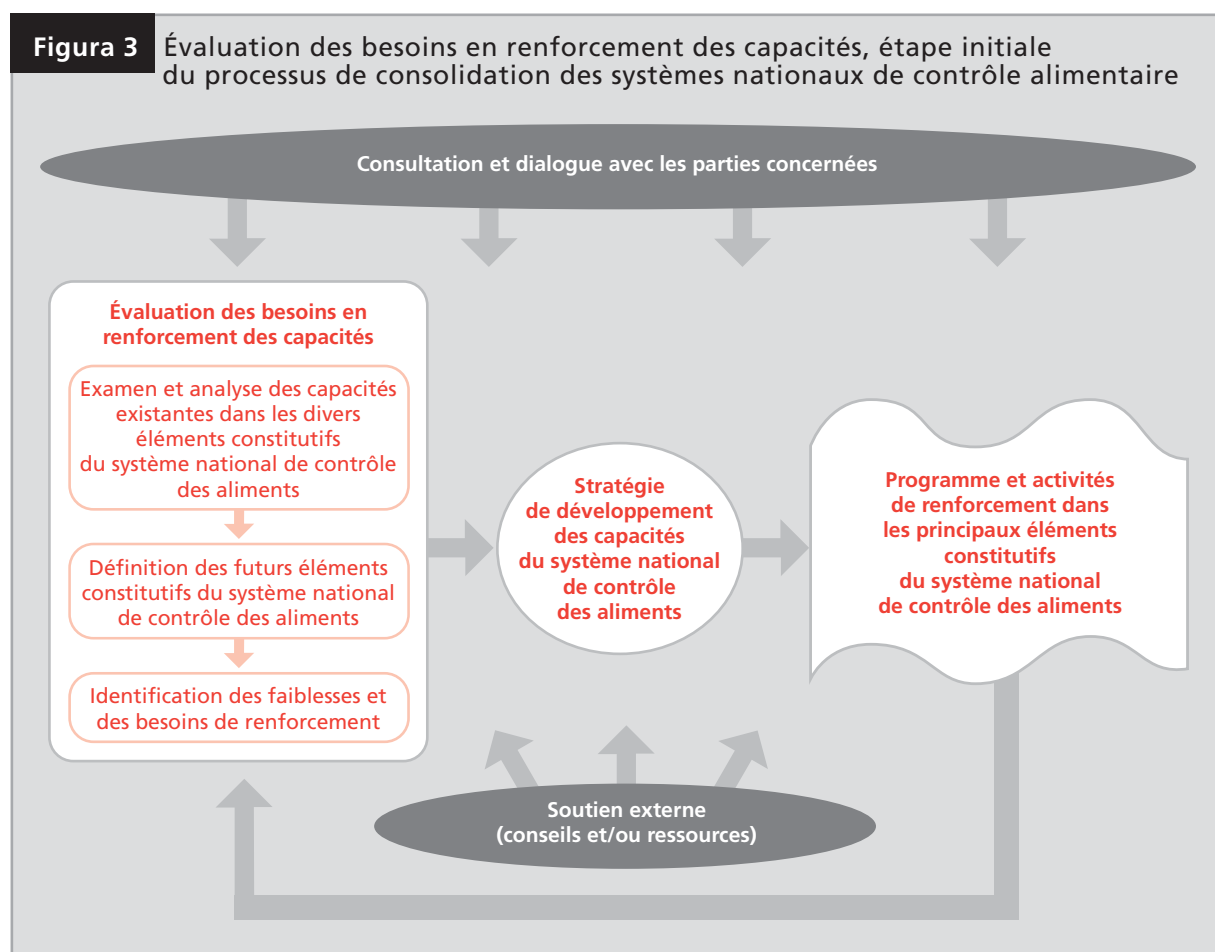
à améliorer, iii) d'étudier diverses mesures possibles pour répondre aux besoins et aux priorités. L'évaluation contribue à garantir que les initiatives et les programmes de renforcement des capacités sont axés sur la demande, qu'ils sont fondés sur des réalités et des besoins locaux, et qu'ils s'appuient sur les capacités existantes.

Quels sont les avantages d'une évaluation des besoins en renforcement des capacités?

En s'engageant dans les efforts systématiques et continus d'évaluation des capacités dans les éléments constitutifs d'un système national de contrôle alimentaire, les organismes publics pourront mieux planifier, exécuter et suivre les programmes et activités relevant de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments. En évaluant les besoins, ils pourront mieux définir les priorités et organiser leur travail, utiliser les ressources disponibles plus judicieusement et mobiliser des fonds supplémentaires pour répondre aux besoins non couverts. Ils seront ainsi en meilleure position pour garantir la qualité et la sécurité sanitaire des aliments fournis aux consommateurs et pour respecter les réglementations sanitaires et phytosanitaires exigées par les pays importateurs.

La réalisation d'une évaluation est un moyen d'adapter les activités et les programmes de renforcement des capacités à la situation et aux conditions de chaque pays. Les besoins varieront en fonction de la structure du secteur agricole et alimentaire ainsi que du type du système de contrôle alimentaire et de son stade de développement. Ainsi, les besoins des pays où les responsabilités de contrôle alimentaire sont réparties entre divers organismes aux niveaux central, régional ou local ne seront pas identiques à ceux dotés d'un système national de contrôle alimentaire centralisé. De même, les États membres de

Figura 3 Évaluation des besoins en renforcement des capacités, étape initiale du processus de consolidation des systèmes nationaux de contrôle alimentaire



l'OMC qui ont le potentiel d'augmenter les exportations alimentaires n'auront pas les mêmes besoins que ceux fortement tributaires des importations de produits agricoles et alimentaires. Comme le montre la figure 3, l'évaluation des besoins est donc un préalable essentiel au processus global du renforcement des capacités.

Le processus d'évaluation permettra également de renforcer la sensibilisation des divers organismes publics à la nature multidimensionnelle de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments ainsi qu'aux complémentarités et aux interdépendances des fonctions des divers groupes d'acteurs. Il contribuera en outre à consolider la concertation et la coordination, et à identifier des domaines d'action commune. Par ailleurs, en faisant de la sécurité sanitaire et la qualité des aliments une priorité nationale au service de la protection de la santé publique et du développement économique, une évaluation des besoins en renforcement des capacités appuiera les démarches visant à mobiliser des fonds et des ressources supplémentaires, tant sur le territoire national qu'auprès de donateurs internationaux, pour répondre aux besoins déterminés.

Enfin et surtout, il donnera la possibilité au personnel des organismes concernés d'acquérir de nouvelles compétences et connaissances, et de contribuer ainsi à la culture organisationnelle. Dans ce contexte, des conseils seront fournis pour adapter le contenu et l'exécution des programmes de formation et d'éducation en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments aux besoins et aux problématiques actuels.

Quels sont les facteurs déterminant le besoin d'une évaluation?

La décision de procéder à une évaluation des besoins en renforcement des capacités d'un système national de contrôle alimentaire résulte souvent de l'identification d'un problème ou de la perception d'une opportunité. Les facteurs déclenchants changent selon les pays et les époques. La prise de décision peut également être motivée par divers groupes: consommateurs et leurs organisations, industrie alimentaire ou associations industrielles, groupes de pression ou ONG, ou encore responsables politiques ou administratifs.

Dans de nombreux cas, une crise provoque ou accélère la décision (inquiétude des consommateurs face à une épidémie d'origine alimentaire ou difficultés économiques résultant de l'interdiction d'exporter des denrées alimentaires imposée par des pays importateurs). Parfois, les politiciens et les fonctionnaires souhaitent réaliser une évaluation pour tirer profit d'une opportunité. Certains pays, par exemple, décideront d'évaluer les besoins en renforcement des capacités du système national de contrôle alimentaire pour consolider leur demande d'adhésion à l'OMC ou à des groupements économiques régionaux, pour prouver qu'ils sont en mesure de se conformer aux normes du Codex et aux conditions stipulées dans les accords SPS et OTC, ou encore pour aider à établir ou à consolider leur position d'exportateur sur le marché des produits alimentaires.

Comment identifier les besoins en renforcement de capacités?

Un besoin en renforcement de capacités représente un écart entre 'ce qui est' (le présent) et ce qui 'pourrait être' (l'avenir souhaité). Le processus d'évaluation des besoins doit donc tenir précisément compte de la situation actuelle du système national de contrôle alimentaire (ou de l'une de ses composantes) et définir les objectifs susceptibles d'être atteints à moyen terme sur la base des critères et des repères internationaux établis pour les systèmes de contrôle alimentaire. Les besoins de renforcement seront alors définis en fonction de la différence entre les capacités existantes et celles faisant défaut.

On commencera donc par examiner et analyser la situation actuelle pour garantir que l'évaluation des besoins tient pleinement compte des conditions locales, y compris des forces, des faiblesses, des opportunités et des menaces caractérisant le système de contrôle



alimentaire. Il est indispensable de définir clairement les capacités et les lacunes des compétences existantes si l'on veut que les activités de renforcement des capacités soient fructueuses. Même si les symptômes de la faiblesse des capacités sont similaires (maladies d'origine alimentaire largement répandues ou refoulements et consignations répétés des exportations de produits agricoles et alimentaires), on ne devra pas en déduire que leurs causes sont identiques dans tous les pays.

En réfléchissant à la situation recherchée, les organismes publics concernés pourront envisager le système de contrôle alimentaire qu'ils souhaitent mettre en place à moyen terme (environ 5 ans ou tout autre délai cohérent avec les processus budgétaires et/ou de planification nationaux) et dégager un consensus en la matière. Cette étape permettra de définir le but, le rôle et les caractéristiques des principaux éléments du futur système national de contrôle alimentaire. Pour cela, on fera appel à la créativité, mais il faudra s'assurer que le système recherché se fonde sur des tests d'évaluation de performance, et donc sur le respect des recommandations et des bonnes pratiques acceptés au niveau international. En tenant compte de la situation existante au niveau national, on garantira en outre que le processus est ancré dans la réalité. Il est important d'obtenir une vision commune de la situation recherchée pour identifier les priorités, les mesures et les stratégies qui permettront de la concrétiser. Inviter les organisations et les groupes d'acteurs concernés à participer à l'évaluation renforcera leur engagement à prendre les mesures nécessaires.



DEUXIÈME PARTIE
MODULES D'ÉVALUATION DES BESOINS
EN RENFORCEMENT DES CAPACITÉS
DANS LES DIVERS ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS
DES SYSTÈMES NATIONAUX DE CONTRÔLE ALIMENTAIRE



- 15** **Introduction aux modules**
- 15** Structure et contenu des modules
- 16** Utilisation des modules
- 21** **Module 1. Évaluation des besoins en renforcement des capacités dans le domaine de la gestion du contrôle alimentaire**
- 21** Introduction
- DÉMARRER**
- 22** PREMIÈRE ÉTAPE: Constituer une équipe pour gérer le processus d'évaluation des besoins en renforcement des capacités
- 22** DEUXIÈME ÉTAPE: Définir la portée de l'évaluation des besoins en renforcement des capacités
- ANALYSE DE LA SITUATION ACTUELLE**
- 24** TROISIÈME ÉTAPE: Recueillir et analyser les données relatives à la gestion du contrôle alimentaire
- 26** QUATRIÈME ÉTAPE: Documenter et examiner les résultats de l'analyse de la situation
- ENVISAGER L'AVENIR ET IDENTIFIER LES BESOINS DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS**
- 27** CINQUIÈME ÉTAPE: Définir le système de gestion du contrôle alimentaire recherché à moyen terme
- 28** SIXIÈME ÉTAPE: Identifier les besoins en renforcement des capacités dans le domaine de la gestion du contrôle alimentaire
- 29** SEPTIÈME ÉTAPE: Définir les mesures de renforcement des capacités dans le domaine de la gestion du contrôle alimentaire en fonction des besoins identifiés
- 32** *Annexes*
- 43** **Module 2. Évaluation des besoins en renforcement des capacités dans le domaine de la législation**
- 43** Introduction
- DÉMARRER**
- 44** PREMIÈRE ÉTAPE: Constituer une équipe pour gérer le processus d'évaluation des besoins en renforcement des capacités
- 44** DEUXIÈME ÉTAPE: Définir la portée de l'évaluation des besoins en renforcement des capacités
- ANALYSE DE LA SITUATION ACTUELLE**
- 46** TROISIÈME ÉTAPE: Recueillir et analyser les données relatives à la législation alimentaire
- 49** QUATRIÈME ÉTAPE: Documenter et examiner les résultats de l'analyse de la situation
- ENVISAGER L'AVENIR ET IDENTIFIER LES BESOINS DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS**
- 49** CINQUIÈME ÉTAPE: Définir le cadre juridique et réglementaire recherché dans le domaine du contrôle alimentaire à moyen terme
- 51** SIXIÈME ÉTAPE: Identifier les besoins en renforcement des capacités dans le domaine de la législation alimentaire

- 53** SEPTIÈME ÉTAPE: Définir les mesures de renforcement des capacités dans le domaine de la législation alimentaire en fonction des besoins identifiés
- 54** *Annexes*
- 70** **Module 3. Évaluation des besoins en renforcement des capacités dans le domaine de l'inspection des aliments**
- 70** Introduction
- DÉMARRER**
- 70** PREMIÈRE ÉTAPE: Constituer une équipe pour gérer le processus d'évaluation des besoins en renforcement des capacités
- 72** DEUXIÈME ÉTAPE: Définir la portée de l'évaluation des besoins en renforcement des capacités
- ANALYSE DE LA SITUATION ACTUELLE**
- 72** TROISIÈME ÉTAPE: Recueillir et analyser des données relatives à l'inspection des aliments
- 75** QUATRIÈME ÉTAPE: Documenter et examiner les résultats de l'analyse de la situation
- ENVISAGER L'AVENIR ET IDENTIFIER LES BESOINS DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS**
- 75** CINQUIÈME ÉTAPE: Définir le système d'inspection des aliments recherché à moyen terme
- 77** SIXIÈME ÉTAPE: Définir les besoins en renforcement des capacités dans le domaine de l'inspection des aliments
- 80** SEPTIÈME ÉTAPE: Définir les mesures de renforcement des capacités dans le domaine de l'inspection des aliments en fonction des besoins identifiés
- 81** *Annexes*
- 89** **Module 4. Évaluation des besoins en renforcement des capacités dans le domaine des laboratoires officiels de contrôle des aliments**
- 89** Introduction
- DÉMARRER**
- 90** PREMIÈRE ÉTAPE: Constituer une équipe pour gérer le processus d'évaluation des besoins en renforcement des capacités
- 90** DEUXIÈME ÉTAPE: Définir la portée de l'évaluation des besoins en renforcement des capacités
- ANALYSE DE LA SITUATION ACTUELLE**
- 91** TROISIÈME ÉTAPE: Recueillir et analyser des données sur les analyses de laboratoire
- 91** QUATRIÈME ÉTAPE: Documenter et examiner les résultats de l'analyse de la situation
- ENVISAGER L'AVENIR ET IDENTIFIER LES BESOINS DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS**
- 94** CINQUIÈME ÉTAPE: Définir les laboratoires officiels de contrôle des aliments recherchés à moyen terme

- 96 SIXIÈME ÉTAPE: Définir les besoins en renforcement des capacités des laboratoires officiels de contrôle des aliments
- 96 SEPTIÈME ÉTAPE: Définir les mesures de renforcement des capacités des laboratoires officiels de contrôle des aliments en fonction des besoins identifiés
- 100 *Annexes*
- 113** **Module 5. Évaluation des besoins en renforcement des capacités dans le domaine de l'information, de l'éducation et de la communication (IEC) en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments**
- 113 Introduction
- DÉMARRER
- 114 PREMIÈRE ÉTAPE: Constituer une équipe pour gérer le processus d'évaluation des besoins en renforcement des capacités
- 114 DEUXIÈME ÉTAPE: Définir la portée de l'évaluation des besoins en renforcement des capacités
- ANALYSE DE LA SITUATION ACTUELLE
- 115 TROISIÈME ÉTAPE: Recueillir et analyser des données sur l'IEC en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments
- 117 QUATRIÈME ÉTAPE: Documenter et examiner les résultats de l'analyse de la situation
- ENVISAGER L'AVENIR ET IDENTIFIER LES BESOINS DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS
- 118 CINQUIÈME ÉTAPE: Définir les activités d'IEC se rapportant à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments recherchées à moyen terme
- 119 SIXIÈME ÉTAPE: Définir les besoins en renforcement des capacités dans le domaine des activités d'IEC se rapportant à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments
- 119 SEPTIÈME ÉTAPE: Définir les mesures de renforcement des activités d'IEC ayant trait à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments en fonction des besoins identifiés
- 122 *Annexes*





INTRODUCTION AUX MODULES

Les modules sont des outils permettant de déterminer les besoins en renforcement des capacités dans les composantes fondamentales d'un système national de contrôle alimentaire afin d'en améliorer les résultats. Ils se décomposent en étapes afin d'évaluer les besoins sur la base d'une démarche participative et consultative. Les conclusions et les recommandations résultant de ce processus varieront en fonction de la situation, des difficultés et des opportunités qui se présentent dans chaque pays. Les modules sont conçus à l'intention des personnes œuvrant dans les divers domaines du contrôle alimentaire à l'échelle politique et/ou opérationnelle.

Les directives reconnaissent qu'il existe de larges écarts de performances et de besoins dans les systèmes nationaux de contrôle alimentaire. Les stratégies de renforcement des capacités devront être adaptées en fonction des capacités nationales, des conditions sanitaires locales, des habitudes culturelles, des besoins spécifiques des consommateurs et des producteurs ainsi que du cadre législatif et des objectifs de développement nationaux.

Les modules permettront:

- d'établir un profil des éléments constitutifs du système national de contrôle alimentaire en vigueur,
- de déterminer les améliorations que l'on souhaite apporter au système global (ou à certains de ses éléments) à moyen terme,
- de définir les besoins en renforcement des capacités et les mesures permettant d'améliorer le système, et de dégager un consensus en la matière.

Structure et contenu des modules

Les directives comprennent cinq modules qui couvrent les principaux éléments d'un système national de contrôle alimentaire, tels que définis dans la publication *Directives FAO/OMS pour le renforcement des systèmes nationaux de contrôle alimentaire*.

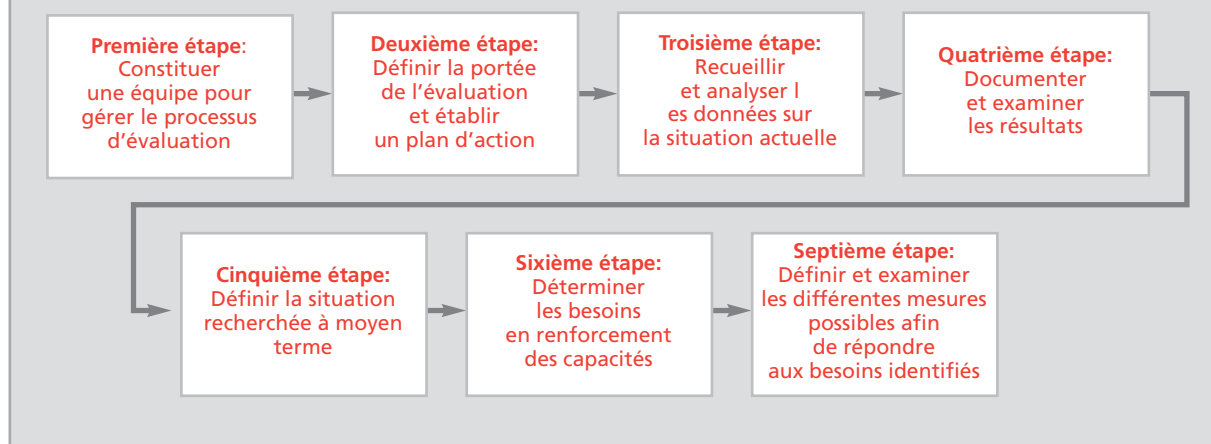
1. la gestion du contrôle des aliments,
2. la législation alimentaire,
3. les services d'inspection,
4. les laboratoires officiels de contrôle des aliments,
5. l'information, l'éducation et la communication (IEC) en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments.

Chaque module décrit une méthode d'auto-évaluation participative et indique des points de repère et les bonnes pratiques reconnus au niveau international ainsi que des documents de référence.

Comme l'illustre la figure 4, chaque module contient des instructions pas à pas afin d'analyser la situation du domaine étudié, d'explorer les améliorations à apporter en tenant compte des critères ou points de référence internationaux, et de déterminer les



Figure 4 Étapes de l'évaluation des besoins en matière de renforcement des capacités



Introduction

Modules d'évaluation des besoins en capacités

Encadré 1 Points de repère établis pour un système national de contrôle alimentaire

Les modules indiquent plusieurs points de repère ayant trait à chacun des éléments constitutifs d'un système national de contrôle alimentaire qui permettront aux divers pays de fixer les objectifs à atteindre. Ces repères serviront de référence aux personnes chargées de réfléchir aux moyens d'améliorer le système pour déterminer de mesures de performance adaptées et d'objectifs réalistes. Il ne s'agit pas de repères normatifs puisqu'il n'existe pas un seul et unique modèle pour répondre aux besoins et aux conditions spécifiques de chaque pays.

En définissant des indicateurs et des normes de performance acceptables, les points de repère permettront aux fonctionnaires participant à l'évaluation des besoins en renforcement des capacités:

- de tirer les enseignements des bonnes pratiques et des principes directeurs approuvés à l'échelle internationale,
- d'améliorer en permanence le processus d'élaboration des politiques publiques et les prestations de services,
- de renforcer l'efficacité et l'efficience de chaque élément constitutif du système national de contrôle alimentaire.

besoins en renforcement des capacités. Les modules proposent des modèles, des enquêtes et d'autres outils pour faciliter la collecte et l'analyse des données ainsi que pour identifier les besoins. Ils donnent également des conseils en vue de promouvoir une démarche participative et consultative. Les divers outils devront être adaptés en fonction de la conjoncture de chaque pays.

Utilisation des modules

Obtenir l'engagement et l'accord des divers organismes publics au plus haut niveau pour évaluer les besoins de renforcement des capacités

Avant de commencer, il faudra s'assurer qu'un soutien et un engagement sont pris au plus haut niveau en faveur de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments et de l'évaluation des besoins en renforcement des capacités. Il est indispensable que les dirigeants nationaux et des responsables politiques s'engagent pour garantir le parrainage, la légitimité et le financement du processus d'évaluation des besoins ainsi que des activités réalisées et de leurs résultats. Les principaux organismes publics chargés de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments devront également appuyer l'évaluation des besoins. Les responsables des organismes devront clairement s'engager à encourager la

Encadré 2

Lancer le processus d'évaluation des besoins en renforcement des capacités et mobiliser le soutien nécessaire

La décision de procéder à une évaluation des besoins peut se produire de diverses manières. Elle peut émaner des responsables d'une autorité nationale et il suffira alors d'informer les organismes publics concernés et de les encourager à participer. Dans d'autres cas, lorsque, par exemple, la sécurité sanitaire et la qualité des aliments ne sont pas une priorité nationale, la décision peut provenir d'un organisme œuvrant dans l'un des domaines du contrôle alimentaire et l'on se mettra en contact avec les responsables des autres organismes publics intervenant dans ce domaine, et donc concernés. L'organisation d'un forum national sur le thème des liens existant entre la sécurité sanitaire et la qualité des aliments, la santé publique, l'agriculture et le développement économique pourra aider à mobiliser les divers acteurs intéressés.

Certains pays sont toutefois peu sensibilisés à l'importance de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments ou de la nécessité de renforcer les capacités du système national de contrôle alimentaire. En fonction de la situation et des opportunités, on pourra alors se servir de diverses méthodes en vue de rallier un engagement et un soutien, comme par exemple:

- organiser un séminaire national afin d'informer les responsables politiques sur l'importance d'améliorer la sécurité sanitaire et la qualité des aliments et pour cela, de procéder à une évaluation des besoins en renforcement des capacités,
- tirer parti de manifestations nationales et/ou internationales rassemblant des politiciens et les dirigeants de divers organismes publics pour faire pression en faveur d'un renforcement des capacités en matière de qualité et de sécurité sanitaire des aliments,
- promouvoir l'évaluation des besoins et le renforcement des capacités du système national de contrôle alimentaire dans le cadre d'une initiative ou d'un programme régional (Association des Nations de l'Asie du Sud-Est, ANASE, par exemple),
- travailler de concert avec les médias locaux pour renforcer la sensibilisation à l'importance de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments pour la santé publique et le développement économique et aux conséquences négatives d'une faiblesse de capacités (crise alimentaire, refoulement des exportations alimentaires, politiciens contraints de démissionner, etc.),
- profiter de la pression exercée par des groupes extérieurs (organisations internationales, industrie alimentaire, importateurs, consommateurs et organisations de consommateurs, etc.) militant pour améliorer la sécurité sanitaire et la qualité des aliments, et bénéficier de l'aide (financière et technique) qui peut ainsi se révéler disponible.

participation, à renforcer le sentiment d'appartenance du projet et à garantir le respect des activités qui seront réalisées. Il est important que toutes les parties concernées manifestent leur acceptation du processus pour qu'il ne puisse être considéré comme le 'jeu de pouvoir' d'un groupe particulier et pour garantir l'objectivité des résultats. L'encadré 2 indique les moyens susceptibles de mieux faire comprendre l'importance de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments et de rallier un soutien en faveur de l'évaluation des besoins.

Par où commencer?

Les pays choisiront les modules en fonction de leurs priorités, de leurs besoins et/ou des ressources disponibles (encadré 3). Ils seront libres de commencer par le module qui les intéresse. Dans certains pays, les organismes publics pourront décider d'utiliser tous les modules en même temps alors que dans d'autres, ils en sélectionneront un ou deux selon les priorités nationales ou le financement disponible (interne ou externe).

Gérer le processus d'évaluation des besoins

Le processus d'évaluation des besoins sera en général influencé par les divers intérêts, valeurs, présomptions et priorités des différentes organisations et personnes qui y participent. Dans de nombreux cas, il sera difficile de gérer l'interaction entre ces intérêts et valeurs, en particulier lorsque plusieurs organismes sont impliqués. Cela sera

Introduction

Modules d'évaluation des besoins en capacités

Encadré 3 Par où commencer l'évaluation des besoins?

Une fois que le besoin de renforcer les capacités aura été déterminé, par où commencer? Il y a plusieurs possibilités et l'utilisation des modules ne suit pas d'ordre logique. En fonction de la conjoncture nationale, des facteurs déclenchant l'évaluation (crise commerciale, préoccupations pour la santé publique suscitées par l'émergence de maladies d'origine alimentaire, demande d'adhésion à l'OMC, etc.) et de la disponibilité des ressources, les responsables nationaux pourront choisir d'utiliser un module ou plus séparément, ou bien tous simultanément. Exemple:

Dans un pays A, les exportations de produits halieutiques transformés sont une source importante d'emplois et de devises étrangères. Les grands pays importateurs suspendent soudain ces exportations en raison de la présence de résidus de médicaments vétérinaires que les laboratoires nationaux n'ont pas été en mesure de détecter. Il est donc décidé de faire porter l'évaluation des besoins sur les capacités des laboratoires nationaux de contrôle alimentaire. Une fois l'évaluation commencée, il apparaît clairement qu'il existe des questions et des difficultés connexes au sein de l'ensemble du système de contrôle alimentaire. S'il existe en effet des faiblesses internes aux laboratoires nationaux, les causes profondes sont ancrées dans le système global et liées à des facteurs externes (absence de réglementations adaptées, insuffisance de coordination entre les laboratoires nationaux et autres organismes chargés du contrôle des aliments, et insuffisance d'inspection et d'échantillonnage des denrées). Les responsables décident alors d'élargir la portée de l'évaluation et d'utiliser les modules traitant du contrôle des aliments, de la législation alimentaire et de l'inspection des produits alimentaires.

Dans un pays B, de graves intoxications alimentaires font plusieurs morts dans la capitale, ce qui attire l'attention sur le problème de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments. Divers groupes sont blâmés, mais on ne peut clairement imputer la responsabilité à quiconque. Plusieurs organismes publics sont chargés du contrôle des aliments, mais leurs responsabilités respectives ne sont pas clairement définies. Les fonctions et les responsabilités des groupes d'acteurs concernés, de la ferme à la table, n'ont jamais été spécifiées. Les dirigeants nationaux reconnaissent qu'il est urgent de prendre des mesures pour éviter que la situation ne se reproduise. Il est alors décidé d'examiner les mandats et les responsabilités de tous les organismes publics œuvrant dans le domaine du contrôle des produits alimentaires. L'évaluation des besoins en renforcement des capacités commence par le module consacré à la gestion du contrôle alimentaire et se poursuit par ceux concernant la législation alimentaire et l'information, l'éducation et la communication en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments.

Dans un pays C, les denrées alimentaires sont en grande partie importées. Plusieurs craintes d'empoisonnement alimentaire dans le pays importateur remettent en question la capacité du gouvernement du pays C à garantir la sécurité sanitaire et la qualité des importations. Les services d'inspection sont très insuffisants et la majeure partie des inspecteurs manque de formation ou de connaissances spécifiques en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments. Les importations n'ont jamais été réglementées et la législation alimentaire est dépassée. Le gouvernement décide donc de commencer l'évaluation par les modules se rapportant à la législation alimentaire et à l'inspection des denrées.

particulièrement vrai s'ils sont en rivalité. L'application de certains principes de base (encadré 4) aidera à surmonter les difficultés et consolidera l'efficacité du processus.

Il est recommandé de constituer une petite équipe pour conduire et gérer l'évaluation des besoins de chacun des modules. Cette équipe devra idéalement se composer des représentants de chaque organisme public concerné par le thème du module. Ces représentants devront avoir les connaissances et l'expérience ainsi que l'autorité et les ressources nécessaires pour réaliser l'évaluation et garantir la participation du personnel. Lors de la sélection des membres des équipes, il sera important de s'assurer: i) qu'ils sont compétents et expérimentés dans le domaine du module choisi, ii) qu'ils ont l'esprit ouvert et sont disposés à écouter des intervenants internes et externes, et à collaborer avec eux, iii) qu'ils peuvent consacrer le temps nécessaire à l'évaluation. Les membres des équipes devraient inclure à la fois du personnel de direction et des employés de niveau intermédiaire capables d'encourager la participation des employés de leurs organisations respectives.

Dans certains cas, des consultants ou des animateurs externes seront appelés à contribuer à l'évaluation des besoins, ce qui peut être intéressant pour garantir la

Encadré 4 Principes directeurs de l'évaluation des besoins

- S'assurer d'un engagement à haut niveau,
- encourager toutes les catégories d'acteurs concernés, de la ferme à la table, à participer au processus d'évaluation,
- garantir l'ouverture et la transparence,
- définir clairement les objectifs, la portée, le calendrier et les organisations concernées,
- être prêt à se confronter à une analyse critique et à envisager le changement,
- considérer le processus comme une possibilité d'apprentissage organisationnel.

Encadré 5 Responsabilités de l'équipe chargée de réaliser l'évaluation des besoins

- Déterminer les objectifs et le calendrier de l'évaluation,
- en définir la portée,
- définir le rôle des animateurs/consultants externes et travailler en collaboration avec eux selon les besoins,
- sélectionner certains des outils présentés dans les modules et les adapter à la situation nationale,
- communiquer avec le personnel des organismes concernés et les encourager à participer,
- examiner, identifier et recommander les mesures de renforcement des capacités en fonction des résultats de l'évaluation,
- documenter les résultats de l'évaluation et les divers moyens de renforcer les capacités,
- informer les responsables chargés de l'élaboration des politiques publiques en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments sur l'évaluation des besoins et les résultats obtenus,
- informer également les responsables chargés du budget et de l'allocation des ressources,
- transmettre les résultats de l'évaluation aux responsables des divers organismes concernés.

neutralité et l'objectivité. Outre des experts ayant une expérience spécifique des questions de sécurité sanitaire et de qualité des aliments, il pourra s'avérer utile d'inviter des intervenants expérimentés dans les domaines du renforcement des capacités, des méthodologies d'évaluation des besoins et des démarches participatives. Les membres des équipes devront ensemble décider au préalable du choix des intervenants extérieurs.

Les équipes responsables des divers modules partageront plusieurs fonctions (encadré 5). La première étape du processus d'évaluation (qui pourra être rédigée sous forme de plan d'action) consistera donc à définir les responsabilités et le programme de travail spécifiques à chacun (fonctions individuelles, calendrier d'exécution et résultats escomptés, ressources nécessaires, budget disponible, etc.). Afin de renforcer la transparence et d'encourager la participation, il est également conseillé de rédiger une brève note d'information pour présenter l'équipe et les objectifs de l'évaluation aux participants.

Encourager la participation des divers acteurs internes et externes concernés

Pour qu'une évaluation des besoins en matière de renforcement des capacités donne des résultats, il est important de veiller à ce que le processus soit ouvert et transparent, et à ce que les diverses parties prenantes, internes et externes, soient consultées. Les personnes, les services et les organismes concernés seront invités à participer directement à l'analyse de la situation, à l'identification des besoins et à la définition des priorités. Encourager la participation favorisera le sentiment d'appropriation du projet et l'acceptation des recommandations formulées, ce qui consolidera la réussite et la durabilité des activités de développement des capacités. Ce point est crucial car l'évaluation des besoins risque de déboucher sur des propositions de réformes institutionnelles ou sur d'autres changements susceptibles de susciter des résistances.

Encadré 6 Ressources nécessaires à l'évaluation des besoins en renforcement des capacités

Des ressources externes et internes sont nécessaires pour évaluer les besoins. Pour garantir que le processus représente une expérience d'apprentissage pour les organismes concernés, il sera indispensable d'engager des ressources internes (temps du personnel, notamment). Des organismes extérieurs pourront fournir un financement ou/et une assistance technique

supplémentaire et complémentaire dans le domaine, par exemple, de la collecte et/ou de l'analyse des données. Avant d'utiliser les modules choisis, les responsables nationaux devront estimer et convenir du type et du volume des ressources nécessaires, puis les mobiliser, en interne et en externe, en fonction des besoins.

Adapter les méthodes et les outils à la collecte et à l'analyse des données

Les modules contiennent plusieurs outils et méthodes pour recueillir et analyser les données ainsi que pour identifier les besoins. Ces outils et méthodes devront être adaptés aux conditions spécifiques des pays auxquels s'adressent les présentes directives.

Mobiliser les ressources nécessaires

La réalisation d'une évaluation des besoins en renforcement des capacités exige des ressources humaines et financières ainsi que du temps. Pour chaque module, il faudra s'assurer de la disponibilité d'un personnel compétent et motivé pour conduire et gérer le processus global. Un groupe central constitué des membres du personnel des divers organismes concernés sera chargé de planifier, de mettre en œuvre et de gérer les activités prévues dans les divers modules. D'autres membres du personnel, responsables et dirigeants compris, devront également se rendre disponibles pour mettre en commun les informations et échanger leurs points de vue.

Il sera en outre nécessaire de disposer de ressources financières pour la collecte et l'analyse des données (ainsi que pour l'organisation des ateliers). Des ressources, tant internes qu'externes, seront mobilisées (encadré 6).



MODULE 1. ÉVALUATION DES BESOINS EN RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DU CONTRÔLE ALIMENTAIRE

Introduction

Le contrôle alimentaire fait appel à plusieurs activités dont l'objectif est de protéger les consommateurs et de garantir que toutes les produits propres à la consommation humaine sont sains, conformes aux critères d'hygiène, de sécurité sanitaire et de qualité, et honnêtement et précisément étiquetés comme l'exige la loi. Les réglementations et les lois régissant la sécurité sanitaire et la qualité des aliments, l'inspection des aliments ainsi que le suivi et l'exécution des décisions rendent certaines activités obligatoires. D'autres portent sur la promotion de normes, de codes et de directives facultatives: bonnes pratiques agricoles (BPA), bonnes pratiques de fabrication (BPF), bonnes pratiques d'hygiène (BPH) ou encore système d'analyse des risques et points critiques pour leur maîtrise (HACCP).

La gestion du contrôle alimentaire est un processus continu consistant à planifier, organiser, suivre, coordonner et communiquer, de manière intégrée, un large éventail de décisions et de mesures axées sur le risque afin de garantir la sécurité sanitaire et la qualité des aliments produits dans un pays, importés ou exportés, destinés à des consommateurs nationaux ou à des marchés d'exportation selon le cas. Pour cela, diverses responsabilités politiques et opérationnelles sont confiées à des autorités publiques compétentes. Ces responsabilités incluent l'élaboration et l'exécution de politiques, de stratégies et de plans de contrôle alimentaire reflétant l'engagement des pouvoirs publics à l'égard de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments et constituant un cadre cohérent pour mener à bien les activités nécessaires.

La gestion du contrôle alimentaire doit être fondée sur une analyse des risques et sur une approche intégrée tenant compte de l'ensemble de la chaîne alimentaire ('de la ferme à la table'). Les définitions et des lignes directrices élaborées par la Commission du Codex Alimentarius⁶ pour conduire l'analyse des risques font ressortir la nécessité de recourir à une approche structurée comportant trois volets distincts mais étroitement liés: i) l'évaluation des risques, ii) la gestion des risques et iii) la communication des risques. La gestion des risques, processus distinct de l'évaluation des risques, permet d'évaluer, en concertation avec d'autres parties concernées, les différentes mesures politiques possibles en fonction de l'évaluation des risques et d'autres facteurs liés à la protection de la santé publique et à la promotion de pratiques commerciales équitables. Elle permet également de prendre, au besoin, des mesures de prévention et de contrôle adaptées. Bien que les lignes directrices du Codex aient été formulées pour usage interne, elles sont pertinentes et applicables aux systèmes nationaux de contrôle alimentaire; à l'heure actuelle, la Commission du Codex Alimentarius les élargit pour que les pouvoirs publics puissent les exploiter.

⁶ FAO/OMS. 2005. Déclaration de principe sur le rôle de l'évaluation des risques en matière de salubrité des aliments. Dans *Commission du Codex Alimentarius: Manuel de procédure*, 15^{ème} édition.



Le module 1 fournit des instructions pas à pas pour planifier et conduire une évaluation des besoins nationaux en renforcement des capacités dans le domaine de la gestion du contrôle alimentaire. Il indique également des bonnes pratiques et des points de repère admis au niveau international. Le module n'est toutefois pas conçu comme un guide théorique à la gestion du contrôle alimentaire.

Ce module s'adresse:

- aux responsables des organismes publics chargés de la gestion du contrôle des aliments,
- aux responsables des organismes publics œuvrant dans d'autres domaines de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments.

Il permettra:

- de décrire le système actuel de gestion du contrôle des aliments,
- de déterminer les faiblesses et les besoins de capacités en matière de gestion du contrôle alimentaire,
- de renforcer la sensibilisation sur l'utilité et les caractéristiques de la gestion du contrôle alimentaire.

DÉMARRER > > > > > > > > > > > > > > > > > > >

Première étape. Constituer une équipe pour gérer le processus d'évaluation des besoins en renforcement des capacités

Une fois que la décision de procéder à une évaluation des besoins dans le domaine de la gestion du contrôle alimentaire aura été prise, une petite équipe sera constituée pour gérer et conduire le processus global. L'équipe se composera des représentants de tous les organismes publics chargés de la gestion du contrôle alimentaire. Compte tenu de la diversité considérable, en nombre et en type, d'organismes d'un pays à l'autre (encadré M1-2), la composition et la taille de l'équipe variera.

Deuxième étape. Définir la portée de l'évaluation des besoins en renforcement des capacités

L'une des premières tâches de l'équipe sera de définir la portée et les objectifs de l'évaluation des besoins. Pour cela, il faudra tenir compte de l'ensemble des éléments entrant dans la gestion du contrôle des aliments (encadré M1-3). L'évaluation portera idéalement sur toutes les activités intégrées à la gestion du contrôle alimentaire du pays concerné.

Les questions suivantes aideront à définir la portée de l'évaluation:

- existe-t-il un document (politique, circulaire administrative, etc.) définissant le mandat et l'objectif du système de gestion du contrôle alimentaire?
- quels sont les organismes responsables de la gestion du contrôle alimentaire (encadré M1-4)?
- quelles sont les activités réalisées dans le cadre de la gestion du contrôle alimentaire?

Une fois que l'équipe aura convenu de la portée et des objectifs de l'évaluation des besoins, il conviendra:

- de rédiger une note pour informer la direction et le personnel de la réalisation de l'évaluation des besoins,
- d'élaborer un plan d'action spécifiant le calendrier, les responsabilités, les résultats attendus et le budget (en précisant les sources de financement).

Avant de procéder à l'étape suivante, il sera également important d'avoir obtenu l'engagement et le soutien à haut niveau de tous les organismes publics chargés de la gestion du contrôle des aliments.

Encadré M1-1 Principales questions à prendre en compte lors de l'évaluation des besoins en renforcement de capacités dans le domaine de la gestion du contrôle alimentaire

Il est important de garder à l'esprit les questions suivantes lors de l'utilisation du présent module:

1. quel est le système actuel de gestion du contrôle alimentaire?
2. quelle est la situation recherchée à l'avenir?
3. quelles sont les principales faiblesses de capacités?
4. quels sont les besoins en renforcement des capacités pour établir un système efficace de gestion du contrôle alimentaire?

Encadré M1-2 Différents systèmes de gestion du contrôle alimentaire

Les systèmes de gestion du contrôle des aliments sont très variés d'un pays à l'autre en fonction du contexte historique ainsi que des conditions et des impératifs socio-économiques et politiques. Les responsabilités de gestion peuvent ainsi:

- être réparties entre plusieurs administrations et organismes publics traitant de la santé, de l'agriculture, du commerce, de l'industrie, de l'environnement, du tourisme, etc. Dans certains cas, un mécanisme peut avoir été instauré pour favoriser la coordination et le partage d'information entre organismes. L'application et l'impact de ce mécanisme, s'il existe, peuvent être toutefois très différents. Dans certains pays, il apparaît clairement que les mandats et les fonctions des organismes chargés du contrôle alimentaire se chevauchent et qu'il existe des lacunes et des incohérences au niveau de leur champ d'application,
- être confiées à la fois à des autorités nationales et locales en vertu de la réglementation alimentaire,
- être divisées par secteur géographique (ville, district, zone, état, province, etc.) ou par thème (l'utilisation des pesticides pourra ainsi être réglementée par un organisme et le niveau de résidus de pesticides présents dans un aliment, par un autre),
- être déléguées à un seul organisme s'appuyant toutefois sur d'autres services publics pour assurer les activités au jour le jour (inspection des aliments, laboratoire de contrôle des produits alimentaires, etc.).

Encadré M1-3 Que recouvre la gestion du contrôle alimentaire?

La gestion du contrôle alimentaire est un processus continu consistant à planifier, organiser, surveiller, coordonner et communiquer, de manière intégrée, un large éventail de décisions et de mesures axées sur le risque afin de garantir la sécurité sanitaire et la qualité des aliments produits dans un pays et des denrées importées. Elle doit être fondée sur une analyse des risques, notamment sur la gestion des risques. Elle est assurée par des gestionnaires compétents et par des structures administratives dont les responsabilités sont clairement définies.

Selon les pays, ces responsabilités recouvrent:

- la formulation et l'administration de politiques et de stratégies de contrôle alimentaire,
- l'élaboration de lois, de réglementations et de normes alimentaires,
- la planification, la supervision et/ou la coordination de l'inspection des aliments et des programmes de certification,
- le respect et l'application de la réglementation,
- la prévention des crises et les interventions nécessaires, le cas échéant,
- la collecte de données sur les maladies d'origine alimentaire et leur surveillance, l'exposition aux risques liés à la chaîne alimentaire (contaminants, substances chimiques, etc.),
- les activités et programmes d'information, d'éducation et de communication destinés aux divers groupes d'acteurs concernés, de la ferme à la table,
- l'acquisition, l'utilisation et la mise à disposition de ressources humaines et financières, de matériel et des consommables en quantité suffisante,
- la participation aux organismes et aux processus internationaux d'élaboration des normes internationales,
- la communication et la coordination avec d'autres pays en matière de sécurité sanitaire et de qualité des produits alimentaires.

Encadré M1-4 Organismes chargés de la gestion du contrôle alimentaire

Dans un pays A, les responsabilités sont réparties entre divers organismes sectoriels traitant de la pêche, de la viande et de la production animale, de la production maraîchère, du lait et des produits laitiers, etc. et plusieurs organismes publics sont chargés de la gestion du contrôle des aliments. L'analyse de la situation portera sur les principes directeurs, les fonctions, les responsabilités et les ressources de chaque organisme

ainsi que sur le degré de collaboration et de coordination.

Dans un pays B, le gouvernement a donné la responsabilité globale de la gestion du contrôle alimentaire à un seul organisme. Bien que l'analyse de la situation portera sur les principes directeurs, les fonctions, les responsabilités et les ressources de cet organisme, elle évaluera également le rôle que jouent d'autres organismes publics.

ANALYSE DE LA SITUATION ACTUELLE > > > > > > >

Troisième étape. Recueillir et analyser les données relatives à la gestion du contrôle alimentaire

Une fois la portée de l'évaluation définie, l'équipe commencera à recueillir des informations pour décrire la situation et les performances actuelles du système de gestion.

Pour comprendre le système existant, il sera nécessaire de rassembler et d'analyser des données sur les organismes concernés, le cadre politique, juridique et réglementaire dans lequel il mènent leurs activités et interagissent ainsi que sur les caractéristiques particulières de la chaîne alimentaire, de la ferme à la table.

L'analyse de la situation variera en fonction de la conjoncture nationale et des organismes concernés. Dans certains pays, l'analyse ne portera que sur un seul organisme - l'autorité compétente ayant pour mandat de gérer le contrôle alimentaire. Dans la plupart des cas toutefois, cette responsabilité est confiée à plusieurs organismes et il faudra alors analyser les fonctions et les performances de chacun, ce qui sera plus complexe.

L'analyse de la situation devra tenir compte des dimensions des capacités de gestion à l'échelle organisationnelle (tableau M1-1). Lorsque plusieurs organismes sont impliqués, il sera important d'étudier leur rôle respectif.

Outre l'analyse des capacités internes et des caractéristiques propres à chaque organisme, il sera également indispensable de tenir compte du cadre politique, juridique et institutionnel (tableau M1-2), et d'en évaluer l'impact sur les objectifs, les performances et les capacités des organismes de gestion du contrôle des aliments. Dans quelle mesure ce cadre est-il porteur ou restrictif? Existe-t-il des menaces et des opportunités?

Diverses méthodes pourront être utilisées pour recueillir les données en fonction du type et de la source d'information recherchés (tableau M1-3). Durant la collecte et l'analyse, il sera important de consulter les divers groupes d'acteurs concernés, de la ferme à la table (représentants de l'industrie, consommateurs et leurs organisations, etc.) et de recueillir leurs opinions.

Où peut-on obtenir les données? L'autorité compétente (ou les organismes compétents) en matière de gestion du contrôle alimentaire sera une source précieuse d'informations. D'autres ministères ou organismes spécialisés dans certains des aspects de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments ainsi que les organismes chargés de l'élaboration des politiques et des priorités de développement nationales pourront également être consultés. D'autres organismes non gouvernementaux concernés par les questions de sécurité sanitaire et de qualité des aliments, dont l'industrie, les universités et les instituts scientifiques, les consommateurs et leurs organisations pourront également fournir des renseignements.

Tableau M1-1. Dimensions des capacités de gestion du contrôle alimentaire à l'échelle organisationnelle

Mandat et stratégie	<ul style="list-style-type: none"> • Clarté et adéquation du mandat, • objectifs.
Structure, compétences et culture organisationnelles	<ul style="list-style-type: none"> • Fonctions et responsabilités (mandat statutaire compris), • fonctions des divers organismes (recherche, surveillance, élaboration de normes, inspection des aliments ,etc.), • culture et valeurs internes.
Aspects opérationnels	<ul style="list-style-type: none"> • Principes directeurs, • processus et procédures (y compris application des principes de l'analyse des risques), • suivi et évaluation, • critères et procédures d'approbation des laboratoires officiels de contrôle alimentaire, • critères et procédures d'accréditation des laboratoires officiels de contrôle alimentaire ou d'organismes de certification.
Ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> • Compétences et connaissances techniques (maladies d'origine alimentaire, contaminants, législation et réglementations alimentaires, politiques et stratégies de sécurité sanitaire, analyse et gestion des risques, etc.), • sensibilisation aux mesures SPS et OTC en général, et aux Accords SPS et OTC en particulier, et compréhension de leur contenu, • compétences de gestion.
Ressources financières	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilité de ressources financières pour assurer la gestion du contrôle alimentaire.
Ressources d'information	<ul style="list-style-type: none"> • Accès à l'information concernant la chaîne alimentaire, de la ferme à la table, pour soutenir les procédures de prises de décision, • accès à l'information ayant trait aux normes SPS et respect des critères déterminés dans les principaux pays exportateurs (UE, États-Unis, par exemple).
Infrastructure	<ul style="list-style-type: none"> • Technologie, matériel de télécommunication, etc.

Module 1. Gestion du contrôle alimentaire



Modules d'évaluation des besoins en capacités

Tableau M1-2. Dimensions des capacités de gestion du contrôle alimentaire à l'échelle du système

Cadre politique et juridique	<ul style="list-style-type: none"> • Lois et réglementations relevant de la gestion du contrôle alimentaire, • principes directeurs (principes régissant l'élaboration des normes, par exemple), • politiques applicables (politiques d'importation des denrées alimentaires, des plantes et des animaux, politiques destinées à l'enregistrement, au contrôle, à la traçabilité et à l'identification des substances interdites par les partenaires commerciaux, etc.). <p><i>Voir module 2: Législation alimentaire.</i></p>
Reconnaissance de l'importance et de la dimension multisectorielle de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments	<ul style="list-style-type: none"> • Clarté de l'engagement et du soutien politique à l'égard de la salubrité et de la qualité des aliments, • collaboration et coordination des multiples agences intervenant dans la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments, • introduction d'un mécanisme (comité plurisectoriel, par exemple) favorisant la participation des divers catégories d'acteurs intéressés par les questions de sécurité sanitaire et de qualité des aliments.
Relations, interdépendances institutionnelles	<ul style="list-style-type: none"> • relations, liens, flux de l'information et coordination entre les organismes et les groupes d'acteurs concernés par la gestion du contrôle alimentaire, • interdépendance de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments et questions connexes.

Tableau M1-3. Méthodes de collecte des données relatives à la gestion du contrôle alimentaire

<i>Méthode</i>	<i>Objectifs</i>
Analyse de documents/ publications	<ul style="list-style-type: none">Analyser la structure de la chaîne alimentaire de la ferme à la table (production, transformation, commercialisation, distribution, importations, exportations, consommation, etc.),passer en revue les lois et réglementations, les rapports annuels, les rapports financiers, les descriptions de programmes, les mandats officiels, les organigrammes, etc. afin de rassembler des données sur les responsabilités des divers organismes en matière de gestion du contrôle alimentaire,examiner les rapports concernant le refoulement et la consignation des importations et des exportations de denrées alimentaires.
Analyse des divers groupes d'acteurs concernés	<ul style="list-style-type: none">Identifier les organisations et groupes influant sur la gestion du contrôle alimentaire (positivement ou négativement),anticiper le type d'influence exercé (positive ou négative).
Ateliers d'auto-évaluation/ Groupes de discussion	<ul style="list-style-type: none">Donner la possibilité aux responsables chargés de divers aspects de gestion du contrôle alimentaire d'identifier les forces, les faiblesses, les opportunités et les contraintes existantes (à l'aide de l'analyse SWOT),sensibiliser aux changements nécessaires et renforcer le consensus.
Entretiens avec des acteurs clés	<ul style="list-style-type: none">Obtenir des informations complètes et détaillées auprès de personnes activement impliquées dans la gestion du contrôle alimentaire,
Consultations avec les diverses parties prenantes	<ul style="list-style-type: none">Recueillir les avis et les opinions de l'industrie, des consommateurs et de leurs organisations, etc.,renforcer la sensibilisation à la gestion du contrôle des aliments.

La consultation des divers acteurs et l'utilisation de diverses méthodes de collecte de données permettront de décrire la situation et les performances actuelles du système de gestion du contrôle des aliments ainsi que d'en faire ressortir les forces et les faiblesses.

Des documents destinés à faciliter la collecte et l'analyse des données sont annexés à ce module. Ils aideront à élaborer un profil de la chaîne alimentaire nationale, à procéder à l'analyse des divers groupes d'acteurs concernés, à conduire des groupes de discussion sur un thème précis, à organiser un atelier d'auto-évaluation, à effectuer une analyse SWOT, etc. Ils devront être adaptés à la situation et aux besoins spécifiques de chaque pays.

Quatrième étape. Documenter et examiner les résultats de l'analyse de la situation

L'analyse de la situation fournira des observations et des informations importantes sur le système national de gestion du contrôle alimentaire. Les résultats serviront à évaluer les besoins en renforcement et fourniront également des indications utiles pour planifier et mettre en œuvre les activités de renforcement ultérieures. Il sera donc essentiel de présenter les résultats de manière claire et détaillée.

Bien que les résultats de l'analyse différeront selon la situation de chaque pays, certaines données devront figurer dans tous les rapports. Un modèle de rapport sur l'analyse de la situation du système de gestion du contrôle des aliments est annexé à ce module.

Avant de passer à la prochaine étape consacrée aux améliorations que l'on souhaite apporter au système de gestion et à l'identification des besoins, il sera important de vérifier les points suivants:

- les données relatives à la situation et aux performances actuelles du système de gestion du contrôle alimentaire ont été recueillies et analysées,
- les acteurs concernés ont été consultés durant le processus,
- les résultats de l'analyse de la situation sont clairement documentés et communiqués aux participants, aux responsables et aux hauts fonctionnaires des organismes compétents.

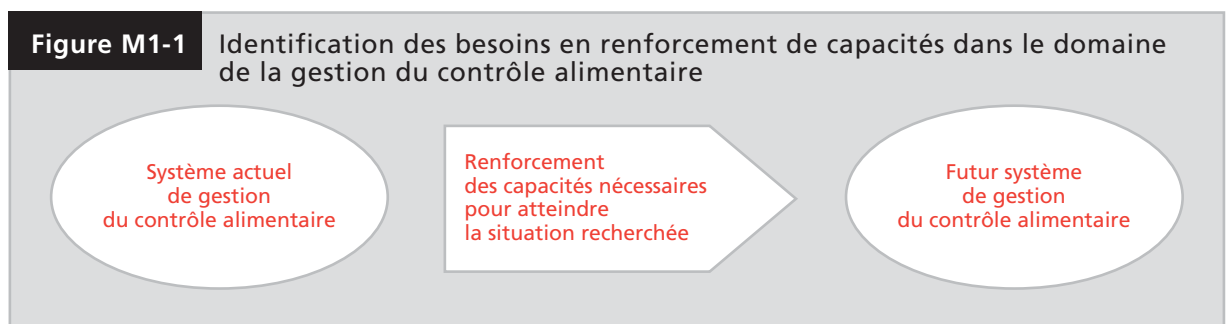
Cinquième étape. Définir le système de gestion du contrôle alimentaire recherché à moyen terme

L'évaluation des besoins en renforcement des capacités repose sur deux questions: 'quelle est la situation actuelle?' et 'quelle est la situation recherchée?'. Cette étape permettra aux participants de déterminer les améliorations qu'ils peuvent raisonnablement apporter à la gestion du contrôle alimentaire à moyen terme (environ 5 ans). Il est important de préciser l'objectif recherché afin d'identifier les faiblesses de capacités. En rapprochant la situation présente de la situation future, on pourra évaluer les besoins de manière plus simple et plus précise.

Afin d'envisager le système que l'on souhaite mettre en place à moyen terme (environ 5 ans), on organisera des groupes de discussion et des sessions de *brainstorming* avec le personnel des organismes concernés. Les participants pourront ainsi définir le but, le rôle, les domaines d'activité, les valeurs et le fonctionnement du futur système de gestion du contrôle des aliments en s'appuyant sur l'analyse de la situation actuelle et les points de repères internationaux pour un système de gestion efficace (encadré M1-5). Ces repères leur permettront de tirer les enseignements des bonnes pratiques et de vérifier que les objectifs ciblés pour l'avenir sont conformes aux recommandations internationales. En s'appuyant sur une bonne compréhension de la situation présente, les participants pourront élaborer un scénario réaliste et le décomposer en étapes concrètes.

L'organisation d'un atelier est un moyen efficace de réfléchir aux améliorations souhaitées. Cet atelier devra être appuyé et encouragé. Dans certains cas, il pourra être utile de faire appel à des intervenants extérieurs pour présenter les bonnes pratiques appliquées dans d'autres pays. Divers outils sont possibles. Des sessions en petits groupes permettront d'aborder les points essentiels: que cherche à réaliser la gestion du contrôle alimentaire (buts et objectifs)? sur quels points portent la gestion (portée)? quels sont les acteurs concernés et de quelle manière? quel serait le système de gestion le plus efficace compte tenu de la conjoncture et des besoins nationaux? Durant ce processus, il sera intéressant d'examiner divers systèmes de gestion du contrôle des aliments à la lumière des facteurs historiques, politiques et institutionnels du pays concerné. Les listes de vérification portant sur la gestion et les stratégies de contrôle alimentaire annexées à ce module fourniront une aide complémentaire.

On pourra également avoir recours à des sessions de *brainstorming* à partir de mots clés. Des petits groupes seront invités à décrire le système recherché à l'aide de mots clés et les résultats seront mis en commun en séance plénière. L'animateur pourra ensuite dresser une liste des similarités et des différences entre les scénarios et aider les participants à atteindre un consensus sur le système de gestion souhaité d'ici cinq ans.



Encadré M1-5 Point de repères internationaux établis pour la gestion du contrôle alimentaire

Engagement politique

- Engagement du gouvernement à l'égard de la protection de la santé et de la défense des intérêts des consommateurs ainsi que de la promotion de pratiques commerciales équitables,
- reconnaissance par le gouvernement au plus haut niveau de l'importance de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments et affectation des ressources nécessaires (humaines, financières et autres),
- existence d'une politique nationale:
- fondée sur une approche intégrée de la chaîne alimentaire,
- basée sur des résultats scientifiques et sur les principes de l'analyse des risques,
- transparente et encourageant la participation de toutes les parties concernées, de la ferme à la table,
- garante d'une large consultation lors de l'élaboration et de l'exécution des réglementations alimentaires,
- reconnaissance de l'importance des dimensions régionales et internationales liées à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments, et consentement à participer à des forums régionaux et internationaux spécialisés.

Capacités et performances organisationnelles

- Coordination opérationnelle à l'échelle nationale entre tous les organismes chargés de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments,
- établissement de structures administratives (agence unique, agences multiples, système intégré) dont les fonctions, les responsabilités et les obligations sont clairement définies,
- élaboration et mise en œuvre d'une stratégie nationale intégrée de contrôle des aliments et établissement d'un programme national de contrôle alimentaire fondé sur les principes de l'analyse des risques,
- capacité à formuler des réglementations et des normes sur une base scientifique solide et conformément aux recommandations internationales (Codex),
- adoption de plans stratégiques et opérationnels (avec définition des priorités, des objectifs et d'indicateurs) en matière de la sécurité sanitaire et la qualité des aliments et examen périodique,
- établissement d'un système permettant d'attribuer et de gérer efficacement les ressources nécessaires à la gestion du contrôle alimentaire, y compris de transférer des ressources, au besoin, vers des domaines prioritaires,
- mise en place d'un système permanent de suivi et d'évaluation de l'ensemble des structures de gestion,
- politique écrite de mise en application de la législation alimentaire, y compris d'approches préventives,
- procédures écrites d'habilitation des fonctionnaires (inspecteurs des aliments, analystes, etc.),
- procédures écrites d'habilitation des laboratoires officiels de contrôle alimentaire,
- création d'une base nationale de données sur le contrôle alimentaire à des fins de collecte, d'établissement des rapports et d'analyse systématique des données (inspection, analyse des produits aliments, etc.),
- mise en œuvre d'un programme interne d'information, d'éducation (formation, mise à niveau continue des connaissances et des compétences) et de communication destiné aux organismes publics compétents et utilisant les technologies d'information modernes,
- établissement de procédures de consultation avec les différents acteurs concernés,
- capacité à intervenir et à gérer les crises d'origine alimentaire.

Cette description devra spécifier le but et la portée du futur système, le cadre institutionnel, les acteurs concernés et leur rôle, les valeurs et lignes directrices, etc. L'exemple d'ordre du jour annexé à ce module pourra aider à définir le système de gestion recherché et à identifier les besoins en renforcement de capacités.

Documents de référence

- FAO/OMS. 2003. Garantir la sécurité sanitaire et la qualité des aliments. Directives pour le renforcement des systèmes nationaux de contrôle alimentaire. Étude FAO: Alimentation et nutrition, no.76 (<http://www.fao.org/docrep/006/y8705f/y8705f00.htm>).

Sixième étape. Identifier les besoins en renforcement des capacités dans le domaine de la gestion du contrôle alimentaire

Les besoins en renforcement des capacités seront déterminés en comparant la situation actuelle et la situation recherchée à l'aide de la matrice du tableau M1-4. Tous les organismes publics et les groupes d'acteurs concernés seront invités à participer à un atelier d'auto-évaluation (voir l'exemple d'ordre du jour en annexe).

Encadré M1-6 Options institutionnelles possibles en matière de gestion du contrôle alimentaire

Système à organismes multiples - Les responsabilités de contrôle alimentaire sont réparties entre divers ministères (santé, agriculture, commerce, environnement, commerce et industrie, tourisme, etc.) ou entre organismes publics à divers niveaux (central, régional, local).

Système à organisme unique - Les responsabilités de protection de la santé publique et de la sécurité sanitaire des aliments sont confiées à un seul organisme de contrôle alimentaire dont le mandat est clairement spécifié.

Système intégré - Les responsabilités en matière de politiques publiques, d'évaluation et de gestion des risques, d'élaboration des normes et réglementations et de coordination sont confiées à un organisme national de contrôle alimentaire tandis que les responsabilités d'inspection des aliments et d'exécution des réglementations, d'éducation et de formation, etc. continuent à incomber aux organismes établis à l'échelle nationale, régionale et locale.

Source: FAO/OMS. 2003. Garantir la sécurité sanitaire et la qualité des aliments. Directives pour le renforcement des systèmes nationaux de contrôle alimentaire. *Étude FAO: Alimentation et nutrition, no.76.*

Les résultats de l'analyse de la situation actuelle (y compris les forces et faiblesses identifiées à l'aide de l'analyse SWOT) seront portés dans la colonne A et ceux obtenus au cours de la cinquième étape (situation recherchée) seront insérés dans la colonne B. Une fois que cela aura été fait, les besoins en renforcement apparaîtront en comparant la situation existante et la situation recherchée. Les opportunités et les menaces mises en évidence par l'analyse SWOT aideront à intégrer les enseignements tirés et/ou à traiter de difficultés sous-jacentes. En se référant aux points de repère et aux bonnes pratiques, on garantira que les besoins identifiés consolideront la gestion du contrôle alimentaire conformément aux recommandations internationales.

Lorsque plusieurs besoins auront été déterminés, il sera important d'en débattre, de les classer par ordre de priorité, d'établir un plan de réalisation et de définir les ressources nécessaires. Ces informations pourront être utiles pour mobiliser un financement supplémentaire sur le territoire national ou auprès de bailleurs de fonds internationaux.

Septième étape. Définir les mesures de renforcement des capacités dans le domaine de la gestion du contrôle alimentaire en fonction des besoins identifiés

Une fois les besoins définis, examinés et mis en ordre de priorité, on déterminera les différentes mesures possibles pour renforcer les capacités de gestion du contrôle alimentaire à l'aide de programmes et d'activités adaptés, et rechercher un financement interne et externe.

La détermination et l'examen des diverses options permettront aux responsables nationaux de clarifier la gamme de mesures possibles pour atteindre la situation recherchée et les objectifs ciblés. Une liste des mesures sera dressée selon trois axes possibles: conserver le système actuel, procéder à des changements de portée et d'ampleur modérés, prendre des mesures plus radicales.

Il existe de nombreux moyens de renforcer la gestion du contrôle des aliments. Sans que cette liste soit limitative, en voici quelques exemples:

- prendre des réformes politiques ou législatives,
- clarifier les fonctions et les responsabilités des organismes compétents,
- créer une nouvelle agence de la sécurité sanitaire,
- fonder les prises de décision et les mesures sur les principes de l'analyse des risques,
- consolider la coordination et le partage de l'information entre les organismes chargés de la gestion du contrôle des aliments,
- modifier l'affectation et/ou le suivi des ressources,

Tableau M1-4. Matrice d'identification des besoins en renforcement des capacités dans le domaine de la gestion du contrôle alimentaire

	Colonne A	Colonne B	Colonne C
Gestion du contrôle alimentaire	Situation actuelle	Situation recherchée	Besoins en renforcement des capacités
Cadre institutionnel, mandats, fonctions et responsabilités	<ul style="list-style-type: none"> • Comment est assurée la gestion du contrôle alimentaire à l'heure actuelle? • Quels sont le rôle, les principes directeurs et le mandat des divers organismes compétents? • Quelles sont les forces et les faiblesses? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quel devrait être le cadre institutionnel de la gestion du contrôle alimentaire d'ici cinq ans? • Quel devrait être la répartition des fonctions et des responsabilités? • Sur quels principes directeurs devraient s'appuyer la gestion du contrôle alimentaire? 	<ul style="list-style-type: none"> • Comment peut-on rationaliser et redéfinir le système actuel de gestion du contrôle alimentaire afin d'atteindre la situation recherchée?
Ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles sont les compétences (quantité et qualité) en gestion du contrôle alimentaire? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quels devraient être les types de compétences disponibles pour assurer la gestion du contrôle alimentaire d'ici cinq ans? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles sont les compétences à développer?
Ressources financières	<ul style="list-style-type: none"> • Les ressources disponibles correspondent-elles aux besoins actuels? • Comment les ressources sont-elles affectées à l'heure actuelle? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles devraient être les ressources disponibles pour gérer le contrôle alimentaire d'ici cinq ans? • Comment devraient-elles être allouées? 	<ul style="list-style-type: none"> • Comment mobiliser des ressources supplémentaires? • Faut-il de nouvelles compétences pour améliorer la mobilisation, l'affectation, le suivi, etc. des ressources?
Ressources d'information	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles sont les informations actuellement disponibles sur la gestion du contrôle alimentaire? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles devraient être les informations disponibles pour soutenir la gestion du contrôle alimentaire d'ici cinq ans? 	<ul style="list-style-type: none"> • Que faut-il pour améliorer le contenu, la gestion et la diffusion des informations à l'appui du renforcement de la gestion du contrôle alimentaire?
Cadre juridique du contrôle alimentaire	<ul style="list-style-type: none"> • Quel est le fondement juridique de la gestion du contrôle alimentaire? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quelle devrait être la législation pour renforcer la gestion du contrôle alimentaire d'ici cinq ans? 	<ul style="list-style-type: none"> • La source d'autorité en matière de gestion du contrôle alimentaire doit-elle être à nouveau définie?
Stratégie du contrôle alimentaire	<ul style="list-style-type: none"> • Existe-t-il une stratégie nationale de contrôle alimentaire? • Cette stratégie couvre-t-elle la chaîne alimentaire, de la ferme à la table et comment répond-elle aux besoins actuels? 	<ul style="list-style-type: none"> • Sur quels principes et objectifs stratégiques devraient reposer le contrôle alimentaire d'ici cinq ans? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles sont les conditions nécessaires pour élaborer et mettre en œuvre une stratégie de contrôle alimentaire?
Liens et interdépendances externes	<ul style="list-style-type: none"> • De quelle manière les organismes responsables de la gestion du contrôle alimentaire communiquent-ils entre eux et consultent-ils les autres groupes d'acteurs concernés? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quels devraient être les mécanismes de consultation et de collaboration des organismes publics avec les autres groupes concernés d'ici cinq ans? 	<ul style="list-style-type: none"> • Que faut-il changer pour que les organismes publics améliorent leur communication avec les groupes externes concernés?

- consulter les consommateurs, l'industrie et les autres organismes non gouvernementaux en vue d'élaborer une stratégie de contrôle alimentaire,
- utiliser les technologies d'information afin de gérer les données disponibles,
- renforcer la mise en œuvre des mesures ou initiatives existantes ayant trait à la gestion du contrôle alimentaire,
- etc.

La gamme et le choix des mesures varieront selon la conjoncture nationale (nombre d'organismes publics œuvrant dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments et nature des dispositions organisationnelles applicables à la gestion du contrôle alimentaire, par exemple). Les options présenteront également des coûts et des avantages différents selon les groupes. Ainsi l'institution d'une nouvelle agence de sécurité sanitaire globalement responsable de l'élaboration des politiques publiques, des réglementations et des programmes sera plus fortement engagée envers la sécurité sanitaire et la qualité des aliments et adoptera une approche intégrée pour prendre des décisions axées sur le risque, affecter les ressources et prendre des mesures tout au long de la chaîne alimentaire, de la ferme à la table (avantages). En revanche, certains organismes, démotivés par l'affaiblissement de leur mandat ou de leurs responsabilités, risquent d'enregistrer une baisse temporaire de performance (coûts).

L'évaluation des coûts et des avantages des diverses mesures possibles pourra infléchir les décisions. L'évaluation de l'impact des réglementations et l'analyse coûts-avantages présentés dans la troisième partie des présentes directives (Outils et techniques) aideront à le faire. Il conviendra de documenter les diverses mesures ainsi que leurs coûts et avantages respectifs afin de garantir la transparence.



ANNEXE 1-1

Élaboration d'un profil national de la chaîne alimentaire, de la ferme à la table

Objectif

Pour qu'un système national de gestion du contrôle des aliments soit efficace, il est important de bien connaître la chaîne alimentaire, de la ferme à la table. Les prises de décision nationales en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments doivent tenir compte des caractéristiques et des tendances liées à la production, à la transformation, à la commercialisation, aux importations et aux exportations ainsi qu'à la consommation des aliments. Le modèle ci-après aidera à l'analyse systématique de la chaîne alimentaire.

Comment élaborer un profil de pays?

L'élaboration d'un profil de la chaîne alimentaire nationale, de la ferme à la table, exige de recueillir les données suivantes:

A. Production, transformation et distribution des produits alimentaires

- Production primaire (agriculture, élevage et pêche) des principaux produits utilisés à des fins de consommation nationale et d'exportation, volume, valeur, tendances, etc.,
- industrie de transformation des aliments, avec spécification du type et du nombre d'établissements (entreprises alimentaires officielles, PME, petites exploitations familiales, etc.), principaux types de produits alimentaires, capacité de traitement, valeur, programmes d'assurance qualité, application de bonnes pratiques (ex: BPA, BPH, BPF, HACCP), etc.,
- distribution et commercialisation des produits alimentaires, y compris l'infrastructure du marché, les filières de commercialisation structurées et non structurées, la vente d'aliments sur la voie publique, l'information des consommateurs (étiquetage), etc.,
- principales catégories d'acteurs responsables de la production, de la transformation, du commerce, de la distribution, de la commercialisation, etc. des aliments,

B. Importations de denrées alimentaires

- Importations (types, volume, pays d'origine, etc.),
- refolement ou consignation des denrées importées,
- tendances (augmentation, diminution, partenaires commerciaux, etc.).

C. Exportations de denrées alimentaires

- Types, volume, valeur, destination, etc.,
- types de producteurs/entreprises alimentaires approvisionnant le marché des exportations, programmes d'assurance qualité, etc.,
- critères exigés par les principaux pays importateurs,
- nombre et type de refolements ou de consignation des denrées exportées, de plaintes, etc. émanant des pays importateurs et actions correctives,
- tendances des exportations alimentaires et ouverture/opportunités, etc.

D. Consommation alimentaire

- Caractéristiques de la consommation, y compris les principaux types et les volumes d'aliments consommés (produits sur le territoire national ou importés, frais ou transformés), les apports énergétiques/protéiques, les lieux de consommation (à domicile, lieux de restauration, voie publique, etc.), le revenu par habitant, etc.,
- habitudes et préférences alimentaires, avec précision des facteurs culturels et historiques,
- incidence et taux des maladies d'origine animale, avec spécification des principaux aliments incriminés, types de contamination (physique, chimique, microbienne, etc.), tendances, etc.,
- sensibilisation des consommateurs aux questions de sécurité sanitaire et de qualité des aliments, nature et rôle des associations de consommateurs, etc.



Réalisation d'une analyse des divers groupes d'acteurs concernés par la gestion du contrôle alimentaire

Objectif

Il s'agit d'identifier les personnes, groupes ou institutions concernés par la sécurité sanitaire et la qualité des aliments ou pouvant influencer sur ces questions. L'analyse des acteurs concernés est une technique qui permet de définir et d'évaluer l'importance de groupes de personnes ou d'institutions qui ont une forte influence sur la gestion du contrôle alimentaire.

Comment réaliser une analyse des groupes d'acteurs concernés?

1. Organiser une session de brainstorming pour identifier l'ensemble des personnes, des groupes et institutions qui :
 - jouent un rôle primordial et décisif dans la gestion du contrôle alimentaire (ministères, services, organismes publics, comités interministériels, etc.) Les identifier et spécifier leurs fonctions dans la première colonne du tableau,
 - assument un rôle indirect et secondaire dans la gestion du contrôle alimentaire. Ces groupes peuvent, par exemple, fournir des informations ou des données utiles aux responsables de la gestion du contrôle des aliments. Les déterminer et décrire leurs fonctions dans la deuxième colonne du tableau,
 - recenser les acteurs affectés par la gestion du contrôle des aliments (organismes publics à divers niveaux, consommateurs et leurs organisations, industrie et groupes d'entreprises, instituts universitaires ou scientifiques, etc.). Les identifier et préciser leurs fonctions dans la troisième colonne du tableau.
2. Utiliser le diagramme de Venn pour représenter graphiquement l'influence respective des divers acteurs identifiés aux étapes précédentes et leurs interactions (consulter la troisième partie consacrée aux outils et techniques).
3. Justifier le rôle et l'influence de chacun des acteurs à l'aide du tableau ci-après.

Rôle direct dans la gestion du contrôle alimentaire	Rôle secondaire/indirect dans la gestion du contrôle alimentaire	Catégories d'acteurs affectés par la gestion du contrôle alimentaire



ANNEXE 1-3

Groupes de discussion destinés aux représentants du gouvernement sur le thème de la gestion du contrôle alimentaire

Objectif

Recueillir les avis et les opinions des fonctionnaires chargés de la gestion du contrôle alimentaire.

Participants

Au maximum, 12 fonctionnaires rattachés à un ministère, à un service ou à un organisme public intervenant dans la gestion du contrôle des aliments.

Les personnes invitées à participer à un groupe de discussion doivent avoir un point commun: dans ce cas, il s'agira de leur connaissance du système de gestion du contrôle alimentaire ou de leurs fonctions au sein de celui-ci. Lorsque plusieurs organismes publics (ou organismes à divers niveaux) participent à la gestion du contrôle alimentaire, il est conseillé d'organiser des groupes de discussion distincts. Les participants pourront ainsi échanger leurs points de vue sur les fonctions, les responsabilités, les forces et faiblesses internes, etc. de leur propre organisme avant d'être réunis avec les fonctionnaires d'autres organismes dans un atelier d'auto-évaluation.

Questions utiles

1. Quel est le rôle de votre organisme dans la gestion du contrôle alimentaire? Quels sont son mandat, son rôle, ses principes directeurs et ses principales responsabilités?
2. Quelles sont les ressources mises à disposition de votre organisme pour assurer la gestion du contrôle alimentaire (personnel, budget, information, etc.)?
3. Pour remplir son mandat, votre organisme collabore-t-il avec d'autres services publics?
4. Dans l'affirmative, quels sont ces organismes? Quel est le but et la nature de cette concertation (domaines de travail, fonction des divers groupes, collaboration formelle ou informelle, réussites, difficultés rencontrées, etc.)?
5. Votre organisme travaille-t-il de concert avec d'autres groupes d'intéressés (industrie, consommateurs et leurs organisations, etc.) pour mener à bien ses activités dans le domaine de la gestion du contrôle alimentaire et de quelle manière?
6. Votre organisme collabore-t-il avec des gouvernements nationaux ou des organisations internationales (Commission du Codex Alimentarius, OMC, etc.) et de quelle manière ?
7. Quelles sont les principales forces de votre organisme?
8. Quelles sont les principales faiblesses de votre organisme?
9. Quelles sont les opportunités?
10. Quelles sont les menaces?



Groupes de discussion destinés aux représentants de l'industrie et des organisations de consommateurs sur le thème de la gestion du contrôle alimentaire

Objectif

Recueillir les avis et les opinions des représentants de l'industrie, des consommateurs et de leurs organisations sur la gestion du contrôle alimentaire.

Participants

Au maximum, 12 représentants de l'industrie alimentaire, des consommateurs et de leurs organisations.

Questions utiles

1. D'après vous, quels sont les questions/problèmes les plus importants pour la sécurité sanitaire et la qualité des aliments au niveau national?
2. Comment le gouvernement et les organismes publics chargés de la gestion du contrôle alimentaire y répondent-ils aujourd'hui?
3. Selon vous, quels sont les organismes/groupes responsables d'assurer la sécurité sanitaire et la qualité des aliments au niveau national et de quelle manière?
4. Avez-vous connaissance d'un programme, ancien ou actuel, organisé par le gouvernement pour informer et éduquer les consommateurs/l'industrie en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments?
5. Dans l'affirmative: i) quel est/était le thème du programme, ii) quelle en est/a été votre expérience, iii) que pensez-vous de ce programme?
6. Votre entreprise ou organisation a-t-elle été déjà consultée par des organismes publics chargés de la gestion du contrôle alimentaire? Dans l'affirmative, quand et pourquoi?
7. D'après vous, comment les consommateurs et/ou l'industrie peuvent-ils contribuer plus efficacement à renforcer la sécurité sanitaire et la qualité des aliments?
8. Comment les organismes publics pourraient-ils mettre à profit les contributions des consommateurs et/ou de l'industrie en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments?

> <

ANNEXE 1-5

Entretiens avec les fonctionnaires occupant des postes clés dans la gestion du contrôle alimentaire

Objectif

Les entretiens permettront de recueillir des informations auprès de fonctionnaires ayant une expérience ou des connaissances particulières des divers domaines de la gestion du contrôle alimentaire. La liste suivante indique des questions utiles. Les réponses obtenues devront être soigneusement documentées.

Cadre de la gestion du contrôle des aliments

- Existe-t-il un engagement et un soutien politiques à l'égard de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments dans votre pays?
- Une politique/stratégie nationale de sécurité sanitaire et de qualité des aliments a-t-elle été établie?
- Dans l'affirmative, cette politique/stratégie est-elle fondée sur des bases scientifiques cohérentes et une évaluation des risques, de la ferme à la table? S'agit-il d'une démarche axée sur la prévention plutôt que sur la réaction?
- La stratégie de sécurité sanitaire identifie-t-elle clairement les fonctions et les responsabilités des divers groupes d'acteurs concernés?
- Le cadre juridique et politique soutient-il ou invalide-t-il la gestion du contrôle alimentaire? De quelle manière?

Adéquation des systèmes et des méthodes de gestion du contrôle alimentaire

- En quoi consiste la gestion du contrôle alimentaire dans votre pays?
- Les activités de gestion sont-elles fondées sur l'analyse des risques? La gestion des risques intervient-elle dans le traitement des problèmes de sécurité sanitaire des aliments?

- Quel est le rôle des organismes publics dans la gestion du contrôle alimentaire?
- Quels sont leurs fonctions et leurs responsabilités respectives?
- Ces fonctions sont-elles complémentaires, se chevauchent-elles ou sont-elles conflictuelles?
- Dans quelle mesure et avec quelle efficacité les organismes concernés ont-ils instauré une collaboration?
- Le système de gestion du contrôle alimentaire est-il en mesure de répondre aux questions, présentes ou potentielles, de sécurité sanitaire et de qualité des aliments dans votre pays?
- La gestion du contrôle alimentaire est-elle adaptée?
- Les mesures prises par les organismes de contrôle alimentaires sont-elles appropriées et suffisantes pour répondre aux objectifs nationaux de sécurité sanitaire et de qualité des aliments?

Ressources disponibles

- Les ressources (personnel, financement, matériel, installations, etc.) sont-elles suffisantes pour assurer la gestion du contrôle alimentaire par rapport aux objectifs ciblés?
- L'information relative à la chaîne alimentaire, de la ferme à la table, est-elle suffisante pour pouvoir définir des objectifs en tout état de cause?

Réalisation des objectifs fixés en matière de contrôle alimentaire

- Comment les programmes/plans de travail sont-ils mis en œuvre?
- La gestion du contrôle alimentaire atteint-elle les objectifs ciblés?



Exemple d'ordre du jour pour un atelier d'auto-évaluation (fondé sur l'analyse SWOT) en matière de gestion du contrôle alimentaire

Objectif

Donner la possibilité aux fonctionnaires des organismes publics chargés dans la gestion du contrôle des aliments d'examiner les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces caractérisant le système actuel.

Participants

Fonctionnaires des divers organismes publics chargés de la gestion du contrôle alimentaire.

Matin

- Introduction à l'analyse de la situation et au processus d'évaluation des besoins,
- *brainstorming* sur les organismes de gestion du contrôle des aliments et les catégories d'acteurs affectées par cette gestion, leurs fonctions, responsabilités et influence (se référer à l'annexe 1-2: Modèle d'analyse des acteurs concernés),
- présentation des conclusions des groupes de discussion.

Après-midi

- *Brainstorming* sur les forces et les faiblesses de la gestion du contrôle alimentaire,
- *brainstorming* sur les opportunités et les menaces caractérisant le système de gestion du contrôle alimentaire,
- dégagement d'un consensus sur les principales forces, faiblesses, opportunités et menaces (identifiées à l'aide de l'analyse SWOT).

> <

ANNEXE 1-7

Scénario d'analyse SWOT dans le domaine de la gestion du contrôle alimentaire

Le tableau ci-après donne un exemple des forces, des faiblesses, des opportunités et des menaces caractérisant un système de gestion du contrôle alimentaire dans un pays hypothétique.

	<i>Positif</i>	<i>Négatif</i>
<i>Facteurs internes</i>	<p>Forces</p> <ul style="list-style-type: none"> • Récente décision d'élaborer une politique en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments, • suite à des voyages d'étude à l'étranger, les responsables ont acquis de nouvelles connaissances en matière de systèmes efficaces de gestion du contrôle alimentaire. 	<p>Faiblesses</p> <ul style="list-style-type: none"> • Manque de coordination et de transparence, • confusion et chevauchements des fonctions et des mandats des divers organismes à l'échelle centrale et locale, • méthode indéterminée et incohérente, • processus décisionnels en matière de gestion du contrôle alimentaire non fondés sur le risque, • compétences, ressources et mise en œuvre inégales, • capacité limitée à intégrer des principes scientifiques dans les processus décisionnels, • la législation ne crée pas un environnement porteur pour la gestion du contrôle alimentaire, • insuffisance de la collecte et de l'analyse des données, • incapacité à réagir rapidement en cas de maladies d'origine alimentaire.
<i>Facteurs externes</i>	<p>Opportunités</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les récents problèmes alimentaires transfrontières ont renforcé l'attention accordée aux questions de sécurité sanitaire et de qualité des aliments, • les médias locaux s'intéressent davantage aux questions de sécurité sanitaire et de qualité des aliments, • création d'associations de consommateurs, • adhésion à l'OMC, • adhésion à la Commission du Codex Alimentarius. 	<p>Menaces</p> <ul style="list-style-type: none"> • Résistance interne au changement de la part de certains ministères et organismes publics, • confiance limitée des consommateurs et des gouvernements étrangers dans la sécurité sanitaire et la qualité des aliments produits sur le territoire national, • priorités de développement concurrentes - affectation limitée des ressources budgétaires nationales à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments.



Modèle de rapport sur l'analyse de la situation de la gestion du contrôle alimentaire

Introduction

Le modèle ci-après peut être utilisé pour aider à structurer et à documenter les résultats des enquêtes, entretiens, groupes de discussion, etc. qui auront été réalisés pour recueillir des données sur le système de gestion du contrôle alimentaire. Il sera adapté en fonction de la situation de chaque pays.

Cadre de référence: Raisons de la réalisation de l'analyse.

Remerciements: Remerciements aux participants.

Récapitulatif des résultats/recommandations:

Quels sont les principaux points ou questions identifiés? Les classer par ordre de priorité.

Méthodologie: Décrire le contenu et le déroulement de l'analyse ainsi que les enseignements tirés. Quels ont été les organismes directement impliqués et/ou consultés? Aurait-il été possible d'améliorer la collecte ou l'analyse des données? Ces questions pourront être utiles en cas d'actualisation du rapport ou de recoupement des résultats.

Résultats: Sur la base des données recueillies et analysées, décrire la situation actuelle de la gestion du contrôle alimentaire en prenant soin d'intégrer les résultats de l'analyse des groupes d'acteurs concernés, des groupes de discussion, des entretiens avec les personnes clés, de l'analyse SWOT, etc.

Annexes: Présenter d'autres informations pertinentes non introduites ailleurs: principales conclusions des enquêtes, questions abordées par les groupes de discussion, par exemple. Ces informations seront utiles en cas d'actualisation.

Sources: Faire une liste des principales sources d'information, sans omettre les personnes clés interviewées, les participants aux groupes de discussion, les acteurs externes consultés, etc.

><

ANNEXE 1-9

Liste de vérification pour la gestion du contrôle alimentaire

Introduction

La liste de vérification ci-après récapitule les principaux points de la gestion du contrôle alimentaire. Elle permet de réunir des informations générales qui seront utiles aux personnes invitées à réfléchir au système de gestion que l'on souhaite mettre en place d'ici cinq ans. Elle sera utilisée conjointement aux repères indiqués dans l'encadré M1-5.

Qu'est-ce que la gestion du contrôle alimentaire?

La gestion du contrôle alimentaire est un processus continu consistant à planifier, organiser, surveiller, coordonner et communiquer, de manière intégrée, un large éventail de décisions et de mesures pour garantir la sécurité sanitaire et la qualité des aliments produits sur le territoire national, exportés et importés, destinés à la consommation nationale ou aux marchés d'exportation, selon le cas.

Quels sont les objectifs de la gestion du contrôle alimentaire?

- Classer les programmes et les mesures relatives au contrôle alimentaire par ordre de priorité,
- instaurer un mécanisme de coordination pour garantir la mise en œuvre cohérente des activités relatives au contrôle alimentaire,
- consulter largement les divers acteurs de la chaîne alimentaire,
- encourager la participation publique aux processus d'élaboration des politiques ayant trait à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments,
- vérifier l'efficacité et l'efficience des activités de mise en œuvre et de surveillance,
- tenir compte des facteurs et des tendances liés à la production, la transformation, la commercialisation, la distribution, la consommation, etc. des produits alimentaires susceptibles d'affecter la salubrité et la qualité des aliments, et prendre les mesures qui s'imposent, le cas échéant,
- assurer la sécurité sanitaire des importations alimentaires et suivre le refoulement des exportations, et prendre les mesures nécessaires, le cas échéant.

Quelles sont les caractéristiques d'une gestion efficace de contrôle alimentaire?

- Gestion indépendante et objective - non influencée par les intérêts de secteurs ou de groupes particuliers (gouvernementaux ou industriels),
- perspective stratégique de l'ensemble de la chaîne alimentaire, de la ferme à la table,
- processus décisionnels ouverts et transparents,
- priorités établies sur la base de l'analyse des risques,
- communication avec les groupes extérieurs concernés par la sécurité sanitaire et la qualité des aliments, la santé publique et le contrôle alimentaire,
- élimination des chevauchements et doubles emplois de fonctions, responsabilités et activités réalisées.

Que faut-il à la base pour établir une gestion efficace du contrôle alimentaire?

- Une stratégie nationale de contrôle des aliments définissant clairement les objectifs et les priorités d'investissement public ainsi qu'un plan d'action et les responsabilités de mise en œuvre,
- un cadre juridique et réglementaire clair et adapté,
- des dispositions institutionnelles correspondant aux besoins de gestion du contrôle alimentaire et un mécanisme de coordination favorisant la concertation entre les divers organismes compétents,
- un mécanisme destiné à renforcer la communication et le dialogue entre les organismes publics et les groupes d'acteurs concernés (industrie, consommateurs et leurs organisations, instituts universitaires et scientifiques, etc.),
- une adéquation des capacités internes des organismes chargés de la gestion du contrôle des aliments (mandat, personnel, financement et autres ressources, etc.).



Liste de vérification pour une stratégie de contrôle alimentaire

Introduction

La liste de vérification ci-après récapitule les points principaux d'une stratégie de contrôle alimentaire. Elle permet de recueillir des informations générales qui seront utiles pour définir le système de gestion du contrôle alimentaire que l'on souhaite établir d'ici cinq ans.

Qu'est-ce qu'une stratégie de contrôle alimentaire?

Une stratégie de contrôle alimentaire précise les modalités d'exécution des politiques relatives à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments afin d'atteindre les objectifs ciblés. Elle décrit les moyens de mise en œuvre de la gestion du contrôle alimentaire et fournit le cadre dans lequel les divers organismes publics concernés exerceront leurs fonctions de manière intégrée et complémentaire.

Quel est le but d'une stratégie de contrôle alimentaire?

Une stratégie de contrôle alimentaire:

- fournit un cadre pour prendre les décisions relatives à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments ainsi qu'une base pour planifier le contrôle alimentaire et réaliser les activités s'y rapportant,
- décrit clairement la nature de la gestion du contrôle alimentaire en tant que moyen d'informer, de motiver et de faire participer les diverses catégories d'acteurs concernés, de la ferme à la table,
- soutient l'élaboration de repères et le suivi des résultats.

Quels sont les éléments d'une stratégie de contrôle alimentaire?

- Une description des principes directeurs et des priorités en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments fondés sur le risque,
- des objectifs clairement définis et des mesures permettant de les atteindre,
- une définition précise des fonctions et des responsabilités.

Quelles sont les caractéristiques d'une stratégie efficace de contrôle alimentaire?

- Elle se fonde sur des principes scientifiques,
- les priorités s'appuient sur l'analyse des risques,
- l'accent est mis sur la prévention,
- la participation des diverses catégories d'acteurs concernés, de la ferme à la table, est encouragée,
- la stratégie est détaillée et capable de répondre aux changements de conjoncture,
- elle est élaborée et appuyée par l'ensemble des parties concernées.

Quels sont les avantages d'adopter une stratégie de contrôle alimentaire?

- Minimisation des risques de maladies d'origine alimentaire grâce à une meilleure compréhension des risques et à l'adoption de méthodes de production et de transformation plus performantes,
- établissement des fondements nécessaires à la gestion intégrée et cohérente du contrôle des aliments,
- renforcement de la cohérence dans les pays où divers organismes sont chargés de la gestion du contrôle alimentaire,
- consolidation de la coordination, de l'efficacité et des objectifs ciblés,
- plus grande capacité à intervenir en cas de crise.

> <

ANNEXE 1-11

Exemple d'ordre du jour pour un atelier d'évaluation des besoins dans le domaine de la gestion du contrôle alimentaire⁷

Objectif

Examiner les résultats de l'analyse de la situation, définir le système de gestion du contrôle alimentaire recherché et identifier les besoins en renforcement des capacités.

Participants

Fonctionnaires des organismes publics responsables de la gestion du contrôle des aliments.

Premier jour - matin

- Présentation des conclusions de l'analyse de la situation et de l'analyse SWOT (voir annexes 1-7 et 1-8),
- examen des résultats de l'analyse de la situation, discussion et dégagement d'un consensus.

Premier jour - après-midi

- Débat sur le système de gestion du contrôle alimentaire souhaité à moyen terme ainsi que sur les repères et les bonnes pratiques appliquées à l'échelle internationale,
- définition du but, du rôle, des fonctions, des valeurs, des activités, etc.
- utilisation de mots clés pour décrire, de manière globale, le système de gestion du contrôle des aliments recherché d'ici cinq ans - se concentrer sur ses caractéristiques plutôt que réfléchir aux moyens de les mettre en place,
- identification des facteurs susceptibles d'affecter les besoins et le rôle de la gestion du contrôle alimentaire à l'avenir.

Deuxième jour - matin

- Examen du système de gestion du contrôle alimentaire recherché (dont les objectifs), débat et dégagement d'un consensus.

Deuxième jour - après-midi

- Définition des besoins et des priorités de renforcement des capacités en matière de gestion du contrôle alimentaire à l'aide de la matrice d'identification des besoins,
- mise en ordre de priorité des besoins,
- mise en ordre de priorité des besoins en vue de faciliter la mise en œuvre.

Notes

- Il pourra être utile de faire appel à un intervenant ou à une personne ressource extérieure pour présenter des informations sur les systèmes de gestion du contrôle des aliments et les bonnes pratiques adoptés dans d'autres pays.
- En temps normal, cet atelier se déroule sur deux jours. Le temps nécessaire dépendra toutefois de la nature et de la complexité de la situation existante, de la taille du pays, du nombre des groupes d'acteurs concernés, etc.



⁷ On peut tout d'abord organiser un atelier d'auto-évaluation (voir annexe 1.6) pour examiner les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces d'un système national de contrôle alimentaire, puis dégager un consensus en la matière. Les résultats devront être intégrés dans les ateliers d'évaluation des besoins.

MODULE 2. ÉVALUATION DES BESOINS EN RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DANS LE DOMAINE DE LA LÉGISLATION ALIMENTAIRE

Introduction

L'élaboration d'une législation alimentaire pertinente, actualisée et applicable est une composante essentielle d'un système moderne de contrôle. Des lois et réglementations rationnelles sont indispensables pour créer un environnement porteur et constant dans lequel élaborer et exécuter des mesures de sécurité sanitaire fondées sur l'analyse des risques. La législation alimentaire protège les droits des consommateurs et définit les responsabilités des producteurs, des transformateurs, des fabricants, des commerçants et des consommateurs en garantissant que les aliments sont sains, conformes à l'hygiène et propres à la consommation humaine. Les lois et réglementations alimentaires énoncent des règles claires, adéquates et équitables qui favorisent le commerce et protègent les consommateurs contre les pratiques frauduleuses.

Le présent module fournit un processus par étapes pour planifier et réaliser une évaluation des besoins de renforcement dans le domaine de la législation alimentaire, y compris des lois, réglementations et normes applicables (exécutées par les autorités nationales de contrôle des aliments). Il indique également des bonnes pratiques et des points de repère reconnus à l'échelle internationale. Il ne doit toutefois pas être considéré comme un guide théorique à la législation alimentaire. Le module s'adresse au personnel des organismes publics chargés d'élaborer, d'administrer, de faire appliquer et/ou respecter les lois et les réglementations alimentaires.

Ce module permet:

- de définir le contexte juridique et réglementaire national dans lequel s'inscrit le contrôle des aliments,

Encadré M2-1 Définitions des lois, réglementations et normes alimentaires

La législation alimentaire (ou loi sur les aliments) se réfère à l'ensemble des textes juridiques (lois, réglementations et normes) qui définissent les grands principes du contrôle des aliments dans un pays donné et régissent tous les aspects de la production, de la manutention, de la commercialisation et du commerce des denrées alimentaires afin de protéger les consommateurs contre des aliments malsains et des pratiques frauduleuses.

Les réglementations alimentaires sont des instruments juridiques subsidiaires (généralement dictés par un ministère plus que par le Parlement) prescrivant les conditions obligatoires régissant la production, la manutention, la commercialisation et le commerce des denrées alimentaires. Ces réglementations précisent les points couverts de manière générale par la législation générale édictée par le Parlement.

Les normes alimentaires sont des procédures et des directives (facultatives ou obligatoires) reconnues à l'échelle nationale ou internationale et applicables aux divers aspects de la production, de la manutention, de la commercialisation et du commerce des denrées alimentaires en vue de garantir et/ou de renforcer la sécurité sanitaire et la qualité des aliments.

Encadré M2-2 Principales questions à prendre en compte lors de l'évaluation des besoins en renforcement de capacités dans le domaine de la législation alimentaire

Il est important de garder à l'esprit les questions suivantes lors de l'utilisation du présent module:

1. dans quel cadre juridique et réglementaire s'inscrit le contrôle des produits alimentaires?
2. si ce cadre était amélioré, quels seraient les avantages à moyen terme?
3. quelles sont les principales faiblesses du cadre national de lois, réglementations et normes alimentaires en vigueur?
4. quelles sont les conditions nécessaires pour promulguer une législation alimentaire cohérente et actualisée protégeant la santé publique et décourageant les échanges commerciaux inévitables et les pratiques frauduleuses?

- d'identifier les faiblesses des lois, réglementations et normes alimentaires ainsi que les besoins de renforcement des capacités en vue d'y remédier,
- de renforcer la sensibilité sur le rôle de la législation au sein d'un système national de contrôle alimentaire.

DÉMARRER >

Première étape. Constituer une équipe pour gérer le processus d'évaluation des besoins en renforcement des capacités

Une fois que la décision d'évaluer les besoins de renforcement en matière de législation alimentaire aura été prise, une petite équipe sera constituée pour gérer et conduire l'ensemble du processus. Compte tenu du rôle de cette équipe, il sera important d'inclure les fonctionnaires (experts techniques et juridiques) des principaux organismes chargés d'élaborer, de mettre en œuvre et d'exécuter les lois et réglementations alimentaires. Il est essentiel de s'assurer de la participation d'un avocat, ayant idéalement une connaissance du secteur agricole et alimentaire ainsi que des accords de commerce internationaux.

Étant donné que les lois et réglementations couvrent tous les aspects de la chaîne alimentaire, de la ferme à la table, et qu'elles concernent divers secteurs comme la santé, l'agriculture, l'industrie et le commerce, des fonctionnaires de divers ministères et d'organismes publics (voir exemples, tableau M2-1) pourront être invités à se joindre à l'équipe. Dans certains cas, les mandats et les responsabilités de ces organismes risquent de se chevaucher.

On pourra également décider de faire appel à un représentant de l'industrie alimentaire et/ou des organisations de consommateurs dans la mesure où la législation doit répondre à leurs besoins et à leurs attentes.

Deuxième étape Définir la portée de l'évaluation des besoins en renforcement des capacités

L'une des premières tâches de l'équipe sera de déterminer la portée de l'évaluation et d'identifier les lois et réglementations sur lesquelles portera l'analyse. Les systèmes juridiques et réglementaires régissant les produits alimentaires varient d'un pays à l'autre (encadré M2-3) et il faudra donc tout d'abord déterminer le système appliqué. Dans ce contexte, il pourra s'avérer utile de tenir compte des cadres politiques qui conditionnent le contexte global et l'orientation de la législation alimentaire.

Lorsqu'on examinera les domaines d'application de la législation, il ne faudra pas oublier que le terme 'aliment' ne recouvre pas toujours la même notion. Ainsi, la législation sur les aliments pour animaux couvre les 'produits d'origine animale', à savoir

Tableau M2-1. Exemples des responsabilités des organismes publics en matière de législation alimentaire

<i>Ministère/organisme</i>	<i>Responsabilités (en matière de législation alimentaire)</i>
Agriculture	Production alimentaire, services vétérinaires, inspection des aliments, commerce de denrées agricoles, etc.
Santé	Santé et sécurité publique, inspection des aliments, etc.
Pêches	Production halieutique, commerce des produits de la pêche, inspection des pêches en eaux marines et continentales
Industrie	Développement des produits, entreprises alimentaires
Sciences	Technologies alimentaires
Commerce	Conditions requises pour les exportations/importations de denrées alimentaires (dont les accords OMC), octroi de licences aux entreprises alimentaires, protection des consommateurs, etc.
Tourisme	Permis d'établissement des restaurants, hôtels, etc.
Organismes chargés de l'élaboration des normes	Adoption de normes facultatives, étiquetage, poids et mesures, certification des produits
Service des douanes	Contrôle des importations de denrées alimentaires
Bureau de la consommation	Ensemble des questions liées à la consommation

Encadré M2-3 Diversité des systèmes et des cadres juridiques régissant le contrôle alimentaire

La législation relative au contrôle des aliments et les systèmes juridiques établis varient selon les pays: droit civil, *common law**, code Napoléon** ou autre instrument, parfois utilisés en association. Une différence capitale entre ces divers systèmes juridiques réside dans l'habilitation à statuer. Les décisions administratives sont prises soit par l'autorité compétente en vertu de son mandat, soit par un tribunal.

Certains pays se sont dotés d'une 'loi sur les aliments' spécifique. Dans d'autres, la loi a été élaborée de manière fragmentée au cours des années, sans texte unificateur central sur les principes fondamentaux ou sur les obligations des parties concernées. Les produits alimentaires sont parfois couverts par les lois portant sur la protection des consommateurs qui couvre leurs intérêts de manière globale. Dans d'autres cas encore, la législation

alimentaire peut-être un phénomène nouveau ou au contraire, être en vigueur depuis plusieurs décennies.

Outre les lois nationales régissant les aliments, il existe quelquefois des lois et des pratiques traditionnelles ou communautaires en la matière. Dans certains pays, les autorités locales substituent (et compliquent) les lois nationales en promulguant leurs propres réglementations

* *Common law*: système juridique bâti sur la jurisprudence (issue du pouvoir judiciaire) par opposition au droit civil et codifié (issu du pouvoir législatif). Source: <http://www.ll.georgetown.edu/tutorials/definitions/common-law.html>.

** Code Napoléon: système juridique fondé sur des textes promulgués par le pouvoir législatif. Ces textes font partie d'un code détaillé que les tribunaux appliquent en réduisant au maximum toute interprétation judiciaire. Source: <http://web.edul-scheb/foundations.html>.

le lait, les produits laitiers, la viande et les œufs. La législation sur les 'végétaux' et 'produits végétaux' porte sur les fruits, les légumes et les produits qui en sont dérivés. Les lois relatives aux organismes génétiquement modifiés (OGM) s'appliquent au maïs et au soja, répertoriés en tant que 'matériel génétique'. Il faudra clairement préciser si l'évaluation s'applique également à ce type de lois. En fonction des priorités d'évaluation, des ressources et du temps disponibles, l'équipe aura peut-être tout aussi intérêt à ne s'intéresser qu'aux lois spécifiques aux aliments (en matière de production, par exemple).

La portée de l'évaluation doit être normalement assez large pour englober les lois, les réglementations et les normes applicables aux aliments produits, fabriqués et/ou commercialisés sur le territoire national. Elle s'appliquera aussi bien aux importations et aux exportations qu'aux aliments destinés à la consommation intérieure. Dans certains pays, il apparaîtra clairement que l'examen de la législation régissant les exportations et les

importations devra primer. Dans ce cas, l'un des axes de l'évaluation des besoins sera consacré au cadre juridique et réglementaire des exportations, des importations ou des deux.

Les questions suivantes aideront à définir la portée de l'évaluation:

- les produits alimentaires font-ils l'objet d'une loi ou d'un acte particulier, ou bien de plusieurs lois différentes?
- quels sont les textes légaux traitant de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments (textes couvrant les divers aspects de la sécurité sanitaire des aliments, de la ferme à la table, dont la production, l'utilisation de pesticides, la commercialisation, la distribution, les établissements de restauration, etc.)?
- outre la législation promulguée au niveau du gouvernement central, existe-t-il des lois régissant les denrées alimentaires à d'autres niveaux administratifs (État, province)?
- dans quel cadre politique s'inscrit l'élaboration de la législation alimentaire et quels en sont les principes directeurs (analyse des risques, par exemple)?

Une fois que l'équipe aura convenu de la portée et des objectifs de l'analyse de la situation, il conviendra:

- de rédiger une note écrite à l'intention de la direction et du personnel pour les informer de l'évaluation,
- d'élaborer un plan d'action spécifiant le calendrier, les responsabilités, les résultats attendus et les sources de financement.

ANALYSE DE LA SITUATION ACTUELLE > > > > > > >

Troisième étape. Recueillir et analyser les données relatives à la législation alimentaire

Il sera indispensable d'avoir accès aux textes juridiques traitant des produits alimentaires (dont les lois, réglementations et normes) afin d'examiner la teneur et la portée de la législation. Ces textes sont en général réunis dans un index de législation nationale accessible à tous. Outre les lois en vigueur, il sera utile de consulter les analyses internes et/ou externes consacrées à la législation afin de s'assurer que les leçons tirées d'expériences antérieures ont été prises en compte.

L'analyse de la situation permettra d'évaluer dans quelle mesure la législation alimentaire : i) constitue un cadre favorable au contrôle des aliments, ii) répond aux besoins et aux attentes des producteurs, des fabricants, des commerçants et des consommateurs, iii) respecte les exigences des accords internationaux relatifs au commerce des denrées alimentaires.

Pour analyser la législation, il sera nécessaire de disposer d'informations sur la constitution, la répartition des pouvoirs, des droits et des obligations des citoyens ainsi que sur la nature, la portée et la teneur des lois, réglementations et normes alimentaires. Ces informations devront également concerner les lois et réglementations en vigueur (aux niveaux central, régional et local) régissant la production, la transformation, la manutention, la distribution et la vente des aliments. On pourra par la même occasion vérifier que les lois et réglementations sont conformes aux accords internationaux applicables, notamment aux accords MPS et OTC de l'OMC. Outre les prescriptions obligatoires, l'évaluation des besoins portera sur les mesures non législatives, comme les accords facultatifs, les PBA, les BPF, les BPH, et les codes de conduite, le cas échéant.

L'examen du champ d'application et de la teneur des lois, réglementations et normes alimentaires nationales contribuera à déterminer dans quelle mesure la législation alimentaire bénéficie d'un environnement porteur (ou invalidant). Le tableau M2-2 récapitule ces différents aspects.

Tableau M2-2. Dimensions de la capacité du cadre juridique et réglementaire en matière de contrôle alimentaire à l'échelle du système

Cadre politique	<ul style="list-style-type: none"> • Caractéristiques du cadre politique national définissant les orientations générales de l'élaboration de la législation alimentaire, • Cadre politique principes directeurs du contrôle des aliments (analyse des risques, par exemple).
Législation alimentaire	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre et portée de la ou des loi(s) sur les produits alimentaires, • forme, définitions et teneur, • date d'approbation de la législation alimentaire ou amendements les plus récents, • responsabilités et mécanismes d'exécution, pénalités en cas de non respect, • harmonisation avec les prescriptions et les recommandations internationales (dont le Codex).
Réglementations alimentaires	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre et portée des réglementations, • forme, définitions et teneur, • responsabilités et mécanismes d'exécution, pénalités en cas de non respect , • harmonisation avec les prescriptions et les recommandations internationales (dont le Codex).
Normes alimentaires (obligatoires et/ou facultatives)	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre et portée des normes obligatoires, • forme, définitions et teneur, • responsabilités et mécanismes d'exécution, pénalités en cas de non respect (des normes obligatoires), • harmonisation avec les prescriptions et les recommandations internationales (dont le Codex), • autorités de certification des normes facultatives.



La législation alimentaire constitue la toile de fond de toutes les activités de contrôle des aliments. La capacité des organisations et des personnes œuvrant dans les divers domaines de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments, de la ferme à la table, dépend, en partie, de l'efficacité du cadre national de lois, de réglementations et de normes. Il sera donc également important d'évaluer comment les lois et réglementations sont comprises, interprétées, exécutées et concrètement appliquées. La capacité interne des organismes de réglementation - en termes de mandat, de fonctions, d'effectif, de compétences du personnel, de moyens financiers, etc. - participe de toute évidence au succès global de la législation. Toutefois, les lacunes ou chevauchements institutionnels, la corruption ou l'insuffisance de financement, ou bien encore dans certains cas, la méconnaissance des lois ou leur disparité peuvent entraver l'application de la législation. Dans de pareilles circonstances, la loi, même si elle est clairement énoncée, n'aura pas d'efficacité.

Afin d'évaluer l'exécution des lois et réglementations alimentaires, l'équipe chargée de l'analyse de la situation devra donc examiner en détail les capacités des organismes responsables d'élaborer, d'exécuter, de faire appliquer et respecter la législation alimentaire (tableau M2-3).

En fonction du type et des sources d'information recherchés, l'équipe pourra utiliser diverses méthodes (M2-4) afin de recueillir les données nécessaires à l'analyse de la situation. Il est recommandé de commencer par une analyse systématique et détaillée des documents disponibles, y compris des textes juridiques rassemblés au cours de la deuxième étape. Un examen approfondi des lois, des réglementations et des normes en vigueur fera ressortir les lacunes, les chevauchements, les inexactitudes, les incohérences et/ou les dispositions périmées de la législation, ce qui permettra d'évaluer dans quelle mesure elle fournit un cadre adéquat pour mener à bien les activités de contrôle alimentaire, de la ferme à la table. Les conclusions de cet examen devront être clairement et soigneusement documentées. Les documents annexés à ce module contiennent des conseils utiles pour analyser les documents relatifs à la législation alimentaire. D'autres

Tableau M2-3. Dimensions des capacités en matière de législation alimentaire à l'échelle organisationnelle

Élaboration et administration de la législation alimentaire	<ul style="list-style-type: none"> Capacités des organismes responsables de l'élaboration et de l'administration de la législation alimentaire. <i>Voir module 1: Gestion du contrôle alimentaire.</i>
Mise en œuvre et respect de la législation alimentaire	<ul style="list-style-type: none"> Capacités des organismes responsables de la mise en œuvre de la législation. <i>Voir module 2: Inspection des produits alimentaires.</i>
Conformité aux lois et réglementations alimentaires	<ul style="list-style-type: none"> Capacités des entreprises alimentaires à se conformer à la législation alimentaire (accès à l'information relative à la législation alimentaire, connaissance et capacité de mise en œuvre des normes et codes de pratique, etc.).
Relations, interdépendances et coopération institutionnelles	<ul style="list-style-type: none"> Interaction et liens entre organismes compétents, répartition des fonctions, responsabilités et mandats, mécanismes de consultation des groupes d'acteurs concernés, de la ferme à la table.

Tableau M2-4. Méthodes de collecte des données relatives à la législation alimentaire

Méthode	Objectif
Analyse de documents/publications	<ul style="list-style-type: none"> Recueillir, examiner et analyser (par des experts juridiques et sectoriels) les documents juridiques existants (y compris les lois, réglementations, normes, circulaires, ordres et décrets) se rapportant au contrôle alimentaire, aux contrôles vétérinaires, aux produits halieutiques, etc., évaluer de manière globale dans quelle mesure les lois, réglementations et normes répondent aux besoins, relèvent les difficultés et se conforment aux prescriptions actuelles en matière de commerce, de sécurité sanitaire et de qualité des aliments, réunir les éléments nécessaires pour déterminer en toute connaissance de cause le cadre juridique et réglementaire que l'on souhaite mettre en place pour régir le contrôle alimentaire (voir la cinquième étape).
Groupes de discussion	<ul style="list-style-type: none"> Donner la possibilité aux fonctionnaires chargés d'élaborer, d'administrer, d'exécuter et/ou de faire appliquer les lois et réglementations alimentaires d'examiner les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces (analyse SWOT) caractérisant la législation alimentaire.
Consultation des parties concernées	<ul style="list-style-type: none"> Recueillir les avis et les opinions des divers acteurs chargés d'exécuter, de faire appliquer et/ou respecter la législation alimentaire, renforcer la sensibilisation au rôle de la législation alimentaire sur le plan de l'amélioration de la sécurité sanitaire et de la qualité.

méthodes de collecte de données - groupes de discussion ou consultations des diverses parties concernées - pourront être utilisées pour compléter l'analyse des documents.

Les questions figurant sur la liste de vérification (encadré M2-4) aideront à examiner et à analyser la législation alimentaire en vigueur. D'autres outils sont également fournis dans les documents annexés à ce module pour faciliter la collecte et l'analyse des données. On trouvera ainsi des modèles et des conseils pour analyser les documents pertinents, procéder à l'analyse des groupes d'acteurs concernés, conduire des groupes de discussion, etc. Ces outils devront être adaptés aux besoins et à la situation de chaque pays.

Qui peut-on consulter durant l'analyse de la situation? Les fonctionnaires rattachés aux ministères et aux administrations chargés d'élaborer, d'administrer et/ou d'exécuter la législation alimentaire fourniront de précieuses informations et observations. Dans la plupart des cas, il sera également utile de consulter les groupes auxquels s'applique la loi (producteurs, fabricants, négociants, etc.) car ils doivent tous connaître et comprendre la portée et les prescriptions de la législation afin de pouvoir s'y conformer. Les consommateurs doivent être convaincus que les textes législatifs les protègent contre les risques alimentaires et les pratiques frauduleuses. La réalisation d'une analyse des

Encadré M2-4 Liste de vérification en matière de législation alimentaire

La législation alimentaire:

- offre-t-elle un cadre adapté pour identifier et appliquer des mesures de sécurité sanitaire fondées sur l'analyse des risques?
- protège-t-elle correctement les consommateurs?
- définit-elle clairement les responsabilités des diverses catégories d'acteurs d'un bout à l'autre de la chaîne alimentaire (producteurs, transformateurs, fabricants et négociants) afin de garantir que les aliments mis sur le marché sont sains, conformes à l'hygiène et propres à la consommation humaine?
- prévoit-elle des mesures de coercition et de contrôle adaptées, y compris des sanctions et des pénalités efficaces, proportionnelles et dissuasives?
- tient-elle compte des recommandations et des exigences internationales, formulées notamment par le Codex Alimentarius, et des accords régionaux applicables?

- confère-t-elle aux autorités habilitées un mandat et un pouvoir clairement déterminés pour prévenir les problèmes de sécurité sanitaire et de la qualité des aliments?

La législation alimentaire est-elle:

- élaborée en concertation avec toutes les catégories d'acteurs concernés, de la ferme à la table?
- rédigée de manière claire et concise afin d'être facilement comprise par toutes les parties tenues de l'appliquer et de la respecter?
- basée sur des conseils de haute qualité, indépendants et scientifiques fondés sur l'analyse des risques?
- publiée dans un seul document que les diverses parties concernées peuvent se procurer facilement (fonctionnaires, consommateurs, producteurs, transformateurs, fabricants, négociants, détaillants, etc.)?

diverses catégories d'acteurs concernés contribuera à identifier les acteurs affectés par la législation alimentaire dans un pays donné. Les documents annexés à ce module contiennent des conseils pour conduire des groupes de discussion avec les personnes chargées de faire appliquer et/ou respecter la législation alimentaire.

Quatrième étape. Documenter et examiner les résultats de l'analyse de la situation

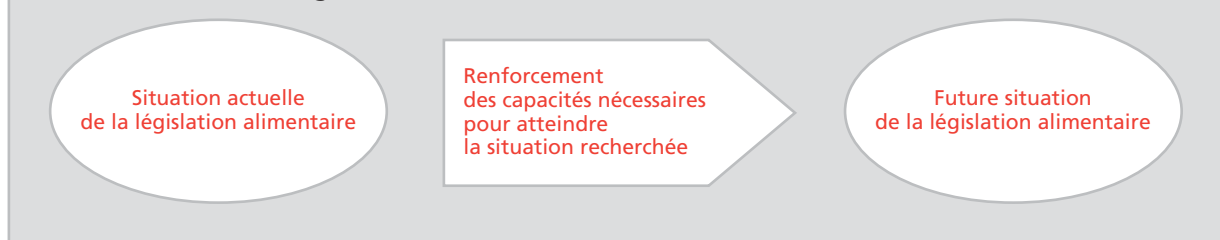
L'analyse de la situation permettra de recueillir des informations et des observations importantes sur la teneur et l'exécution de la législation alimentaire. À ce stade, l'équipe se servira de l'analyse SWOT pour identifier les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces caractérisant la législation alimentaire (voir le scénario de l'analyse SWOT joint en annexe). Les informations concernant les forces et les faiblesses joueront un rôle primordial dans l'évaluation des besoins en renforcement des capacités. Il sera donc indispensable de développer et de présenter les résultats de l'analyse de manière claire et détaillée afin que les participants puissent en débattre et y réfléchir.

Les résultats de l'analyse différeront d'un pays à l'autre selon la situation, mais certaines données devront figurer dans tous les rapports. Un modèle de rapport sur l'analyse de la situation de la législation alimentaire est annexé à ce module.

ENVISAGER L'AVENIR ET IDENTIFIER LES BESOINS EN RENFORCEMENT DE CAPACITÉS > > > > > > > > >

Cinquième étape. Définir le cadre juridique et réglementaire recherché dans le domaine du contrôle alimentaire à moyen terme

L'évaluation des besoins en renforcement des capacités repose sur deux questions: 'quelle est la situation actuelle?' et 'quelle est la situation recherchée?'. Cette étape permettra aux fonctionnaires des organismes compétents de déterminer les améliorations qu'ils peuvent raisonnablement apporter à la législation alimentaire à moyen terme (environ 5 ans). Il est important de préciser les objectifs recherchés afin d'identifier les faiblesses de capacités. En rapprochant la situation présente de la situation future, on pourra évaluer les besoins de manière plus simple et plus précise.

Figure M2-1 Identification des besoins en renforcement des capacités dans le domaine de la législation alimentaire**Encadré M2-5** Points de repères internationaux en matière de législation alimentaire

Dans le contexte global de la constitution nationale, la législation alimentaire:

- i. protège la santé publique et les intérêts des consommateurs,
- ii. définit clairement les rôles et les responsabilités des organismes publics chargés du contrôle alimentaire ainsi que le mécanisme régissant leurs interactions,
- iii. crée un cadre propice à l'établissement des lois et réglementations nécessaires pour garantir l'efficacité du système de contrôle alimentaire fondé sur des principes scientifiques,
- iv. comporte des définitions claires pour garantir la cohérence et la caution judiciaire,
- v. s'appuie sur une analyse des risques basée sur des conseils scientifiques de haute qualité, transparents et indépendants,
- vi. garantit la transparence lors de l'élaboration des réglementations et des normes alimentaires ainsi que l'accès à l'information,
- vii. comprend des mesures et des moyens de contrôle pour éviter tout abus de pouvoir,
- viii. définit clairement les pouvoirs et les procédures d'exécution (ordonnances d'interdiction, notices d'amélioration, saisies et autres procédures),
- ix. énonce des mesures d'exécution et de contrôle appropriées, y compris des sanctions et des pénalités efficaces, proportionnelles et dissuasives,
- x. spécifie clairement que la principale responsabilité en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments incombe aux producteurs et aux transformateurs,
- xi. inclut des dispositions pour garantir que seuls des aliments sains et correctement conditionnés sont mis sur le marché,
- xii. comprend des dispositions relatives à la fourniture d'informations précises et suffisantes sur les produits,
- xiii. précise les modalités d'approbation, d'enregistrement et de licence des établissements alimentaires,
- xiv. définit les procédures de nomination des fonctionnaires habilités,
- xv. assure la traçabilité des produits et leur retrait en cas de problème,
- xvi. reconnaît les obligations nationales à l'égard des exigences internationales, notamment en ce qui concerne le commerce.

Afin de définir le type de législation alimentaire recherché, des groupes de discussion ou des sessions de *brainstorming* seront organisés avec le personnel de chaque organisme compétent et les représentants d'autres groupes concernés: industrie, consommateurs et leurs organisations, institut universitaires et scientifiques, etc. L'objectif sera de déterminer le but, la fonction et les principes de la future législation alimentaire en s'appuyant sur l'analyse de la situation actuelle, les objectifs et les priorités nationales susceptibles d'affecter l'élaboration ainsi que les critères ou repères internationaux (encadré M2-5).

Le contexte et les systèmes juridiques varient considérablement d'un pays à l'autre, mais il existe toutefois un certain nombre de principes directeurs et de repères pour caractériser une législation alimentaire efficace. En se référant à ces repères, les participants pourront tirer les enseignements des bonnes pratiques et vérifier que les objectifs ciblés pour l'avenir sont conformes aux recommandations internationales. En s'appuyant sur une bonne compréhension de la situation présente, ils pourront élaborer un scénario réaliste et le décomposer en étapes concrètes. Il sera également utile de s'informer des législations alimentaires promulguées dans d'autres pays pour comprendre les différences d'approches, de contenu (diversité de la définition donnée au terme 'aliment', domaines d'application de la loi, pouvoirs d'exécution, etc.), de principes

directeurs ou de documents relatifs à la législation (voir ci-après). On consultera notamment l'étude législative (LS 87) publiée par la FAO qui décrit un modèle de loi-cadre couvrant les principes fondamentaux de la législation alimentaire et qui comprend trois options pour un nouveau modèle de loi (système à organisme unique, à organismes multiples ou système intégré). Il sera intéressant de faire appel à des intervenants externes pour présenter les leçons tirées de l'expérience et les approches retenues par d'autres pays. En veillant à ce que les débats se fondent sur une bonne analyse de la situation présente, les participants pourront élaborer un scénario réaliste et réalisable pour l'avenir.

Les questions suivantes aideront à définir la situation recherchée à l'avenir:

- quel pourrait être l'objectif de la législation alimentaire?

L'objectif global d'une législation alimentaire est de protéger la santé publique et de garantir la sécurité sanitaire des aliments en adoptant une approche intégrée, de la ferme à la table. Il consiste également à défendre les intérêts des consommateurs en décourageant les pratiques frauduleuses. Chaque pays exprime cet objectif à sa manière.

- Quel pourrait être le champ d'application?

La législation alimentaire doit être assez large pour couvrir les divers aspects de la production, de la manutention, du stockage, de la transformation, de la distribution, de la vente et/ou de la consommation à l'échelle nationale. Elle doit prendre en compte les traditions législatives, culturelles, politiques et sociales particulières ainsi que les demandes et les préférences des consommateurs.

- Comment pourrait-on encourager les diverses parties concernées à participer à l'élaboration de la législation alimentaire?

Les lois et réglementations alimentaires ne seront vraiment efficaces que si elles sont bien comprises et soutenues par l'ensemble des acteurs concernés, de la ferme à la table. Il est important de prendre note des besoins et des préoccupations exprimés par les divers acteurs concernés durant l'élaboration de la législation afin de mieux en faire comprendre l'importance et en renforcer le respect.

Documents de référence

- FAO. 2005. *Perspectives and guidelines on food legislation, with a new model food law*. Étude législative LS 87 (<http://www.fao.org/Legal/legstud/list-f.htm>).
- FAO/OMS. 2003. Directives pour l'élaboration d'une législation alimentaire nationale. Annexe 6. Dans *Garantir la sécurité sanitaire et la qualité des aliments. Directives pour le renforcement des systèmes nationaux de contrôle alimentaire*. Étude FAO: Alimentation et nutrition no. 76 (<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/y8705e/y8705e00.pdf>).
- Normes du Codex Alimentarius relatives aux aliments crus, transformé et/ou semi-transformés (www.codexalimentarius.net/standard_list.asp).
- Dispositions générales du Codex Alimentarius ayant trait à l'hygiène alimentaire, aux additifs alimentaires, aux résidus de pesticides, aux contaminants, à l'étiquetage et à la présentation, aux méthodes d'analyse et d'échantillonnage (www.codexalimentarius.net/standard_list.asp).

Sixième étape. Identifier les besoins en renforcement de capacités dans le domaine de la législation alimentaire

Un besoin en renforcement de capacité représente un écart entre 'ce qui est' (le présent) et ce qui 'pourrait être' (l'avenir souhaité). Les besoins seront définis en comparant la législation en vigueur (résultats de l'analyse de la situation) et la législation que l'on souhaite promulguer (définie à l'étape précédente). Il conviendra également de tenir compte des changements susceptibles d'imposer de nouvelles demandes ou exigences sur

Tableau M2-5. Matrice d'identification des besoins en renforcement des capacités dans le domaine de la législation alimentaire

	Colonne A	Colonne B	Colonne C
Législation alimentaire	Situation actuelle	Situation recherchée	Besoins en renforcement des capacités
Contenu et teneur des lois, réglementations et normes alimentaires	<ul style="list-style-type: none"> À l'heure actuelle, quelles sont les forces et les faiblesses de l'élaboration, du contenu et de la teneur de la législation régissant le contrôle alimentaire? Quelles sont les possibilités d'améliorer l'élaboration, le contenu et la teneur de la législation applicable au contrôle alimentaire? Quelles sont les difficultés susceptibles d'entraver la mise en œuvre des améliorations apportées à la législation sur le contrôle alimentaire? 	<ul style="list-style-type: none"> Quels sont les changements que l'on souhaite introduire à moyen terme au cadre juridique et réglementaire régissant le contrôle des aliments? 	<ul style="list-style-type: none"> Quelles sont les mesures nécessaires pour renforcer le cadre juridique et réglementaire régissant le contrôle alimentaire?
Exécution et application de la législation alimentaire	<ul style="list-style-type: none"> Comment les lois, les réglementations et normes alimentaires sont-elles exécutées et appliquées à l'heure actuelle? Quelles sont les possibilités d'améliorer la mise en œuvre de la législation régissant le contrôle alimentaire? Quelles sont les difficultés susceptibles d'entraver la mise en œuvre des améliorations apportées à la législation sur le contrôle alimentaire? 	<ul style="list-style-type: none"> Comment exécuter et appliquer la législation alimentaire à moyen terme? 	<ul style="list-style-type: none"> Quels sont les besoins en renforcement des capacités des organismes publics chargés de faire appliquer et respecter la législation applicable au contrôle alimentaire?

la législation (adhésion à l'OMC ou à des regroupements économiques régionaux, par exemple).

L'évaluation des besoins doit être participative et consultative. Elle fera appel à des experts tant techniques que juridiques rattachés aux organismes publics chargés de l'élaboration des lois sur les aliments ainsi que des représentants des organismes, entreprises alimentaires et autres groupes responsables de les faire appliquer. Les avis et les observations de l'industrie concernant les modifications envisagées permettront d'obtenir une perspective complémentaire et feront souvent ressortir les lois qui se chevauchent ou sont incompatibles (mandat des organismes chargés de l'inspection des produits alimentaires, par exemple).

Des groupes de discussion et des ateliers d'auto-évaluation seront organisés pour permettre aux groupes d'acteurs concernés de participer à l'identification des besoins. Durant ces réunions, on rapprochera l'analyse de la situation actuelle de la situation recherchée afin d'identifier les besoins en renforcement de capacités et les changements nécessaires pour atteindre les objectifs ciblés.

La matrice du tableau M2-5 servira à structurer les débats et à déterminer les besoins. Les résultats de l'analyse de la situation actuelle seront portés dans la colonne A et ceux de la cinquième étape (situation recherchée) seront insérés dans la colonne B. Une fois que cela aura été fait, on pourra identifier les besoins en renforcement de capacités (colonne C) afin d'atteindre la situation recherchée.

Lorsque plusieurs besoins auront été déterminés, il sera important d'en discuter, de les classer par ordre de priorité, d'établir des jalons et de définir les ressources nécessaires, ce qui pourra être utile pour mobiliser un financement supplémentaire sur le territoire national ou auprès de bailleurs de fonds internationaux.

Septième étape. Définir les mesures de renforcement des capacités dans le domaine de la législation alimentaire en fonction des besoins identifiés

Une fois les besoins déterminés, on étudiera les moyens de renforcer les lois, les réglementations et les normes alimentaires, en faire une liste et en estimer leurs coûts et leurs avantages respectifs. On disposera ainsi d'une base empirique pour améliorer les prises de décision et les interventions des pouvoirs publics.

Diverses mesures peuvent répondre aux besoins en renforcement des capacités selon les pays. Sans que cette liste soit limitative, en voici quelques exemples:

- élaborer une nouvelle politique de sécurité sanitaire des aliments, y compris un cadre d'élaboration des lois,
- harmoniser et mettre à jour les lois, réglementations et/ou normes alimentaires en vigueur,
- formuler une nouvelle législation alimentaire et des réglementations à l'appui,
- remplacer la législation prescriptive par une approche fondée sur l'analyse des risques,
- privilégier l'autorégulation de l'industrie alimentaire et l'éducation des consommateurs,
- modifier les modalités d'exécution de la politique alimentaire,
- faire participer les diverses catégories d'acteurs concernés (consommateurs et leurs organisations, industrie alimentaire, universités, etc.) au processus d'élaboration des lois.

Les diverses options possibles présenteront des coûts et des avantages différents selon les groupes (pouvoirs publics, consommateurs et leurs organisations, entreprises alimentaires, etc.). La solution la plus simple et la moins onéreuse pour les pouvoirs publics sera de modifier la législation en vigueur pour répondre aux besoins de capacités identifiés, mais il s'agira peut-être d'un processus complexe et difficile pour les entités et les personnes tenues de respecter la loi (entreprises alimentaires, par exemple) ou de la faire respecter (ce qui est le cas des inspecteurs des aliments). L'élaboration d'une nouvelle législation alimentaire peut renforcer la sensibilisation nationale sur l'importance de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments, et permettre à l'occasion d'introduire de nouveaux principes et connaissances scientifiques, tels que l'analyse des risques. Il faudra toutefois l'aval des autorités à haut niveau et plusieurs années pour y parvenir.

L'évaluation d'impact des réglementations (RIA) est un outil utile pour mesurer les conséquences que peut avoir le changement de réglementations et pour aider les responsables politiques à affecter les ressources dans les domaines où ses effets feront plus particulièrement ressentir. Cet outil sera très utile aux pays qui réforment profondément leurs systèmes juridiques. Il permet en effet de comparer les diverses mesures possibles et de réunir de précieuses informations pour faire les choix les plus judicieux, renforçant ainsi les objectifs plus larges de transparence et d'efficacité. Des conseils pour réaliser une RIA simple sont fournis dans la troisième partie des présentes directives.



ANNEXE 2-1

Modèle de document pour la collecte de données relatives à la législation alimentaire⁸

Module 2. Législation alimentaire

Modules d'évaluation des besoins en capacités

Pays:		Date:	
Intitulé de la loi	Domaine d'application	Date de promulgation (et amendements, le cas échéant)	Organisme responsable

> <

⁸ Y compris les lois et actes afférents promulgués à divers niveaux par les divisions décentralisées des organismes publics (État, province ou district, par exemple) et couvrant toutes les étapes de la chaîne alimentaire, de la ferme à la table (production, transformation, distribution/commerce, vente au détail/restauration, etc.).

ANNEXE 2-3

Modèle de document pour la collecte de données relatives aux normes alimentaires⁹

Pays:		Date:	
Intitulé	Domaine d'application	Date (préciser la date de promulgation si elle est juridiquement contraignante et celles des amendements, le cas échéant)	Organismo responsable

> <

⁹ Y compris les normes obligatoires et facultatives applicables aux produits alimentaires, aux additifs, aux contaminants, à la transformation et à l'emballage, à l'étiquetage, à la santé et à l'hygiène, aux poids et mesures, aux importations et exportations, etc.

ANNEXE 2-5

Étapes de l'analyse des documents ayant trait à la législation alimentaire

1. Collecte des données

La première étape consiste à recueillir les textes législatifs traitant de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments, y compris:

- les lois ou actes régissant la production, la transformation, la manutention, le stockage, le commerce, le transport, la distribution, l'étiquetage, etc. des aliments produits à des fins de consommation intérieure, d'importation ou d'exportation,
- les règlements, normes, codes de pratiques, bonnes pratiques, etc. applicables à la production, à la transformation, à la manutention, au stockage, au commerce, au transport, à la distribution, à l'étiquetage, etc. des aliments produits à des fins de consommation intérieure, d'importation ou d'exportation,
- les documents ministériels et administratifs décrivant les mandats, les rôles et les principes directeurs des divers organismes responsables de l'administration et de l'exécution de la législation alimentaire,
- les rapports d'activités, les lignes directrices et autres documents publiés par les organismes publics.

2. Examen et analyse

L'analyse des données permettra de décrire et d'examiner le cadre législatif et réglementaire régissant le contrôle des aliments. Durant ce processus, d'autres questions émergeront. Certaines réponses seront fournies dans les documents, mais cela ne sera pas toujours le cas. Il faudra en prendre note et les aborder dans le cadre des entretiens ou des groupes de discussion avec les autorités publiques ou les groupes d'acteurs concernés.

Les questions ci-après aideront à guider l'analyse des documents. Cette liste n'est fournie qu'à titre indicatif et n'est pas exhaustive.

2.1 Cadre juridique national

- Quel est le type de système juridique national (loi civile, common law, code Napoléon, autre)?
- Quel est le processus d'élaboration et de promulgation des lois et réglementations?

- Quelle est la répartition des fonctions et des responsabilités législatives et exécutives entre les organismes publics et les divers niveaux?

2.2 Inventaire de la législation alimentaire

- Quelles sont les lois, réglementations et normes alimentaires en vigueur à l'échelle centrale, provinciale et/ou locale (se référer aux modèles de document à l'annexe 2.4)? À quelle date ont-elles été promulguées/modifiées?
- quels sont les cadres politiques stratégiques dans lesquels s'élabore la législation alimentaire?

2.3 Contenu et teneur de la législation alimentaire

- La législation révèle-t-elle des contradictions ou des chevauchements de responsabilités institutionnelles au niveau national du contrôle des aliments? Les identifier et les analyser
- Comment la législation définit-elle les produits alimentaires, les contaminants, les pouvoirs et les procédures d'exécution, etc.?
- Quelles sont les questions de sécurité sanitaire et de qualité des aliments non traitées par la législation alimentaire? Les identifier et les analyser.
- La législation alimentaire protège-t-elle la santé publique? De quelle manière?
- La législation protège-t-elle contre les pratiques frauduleuses et l'adultération des denrées alimentaires? De quelle manière?
- Les divers éléments de la législation intègrent-ils l'analyse des risques (évaluation des risques, gestion des risques et communication des risques)? Dans quelle mesure?
- Les lois en vigueur sont-elles assez flexibles pour permettre de modifier les réglementations et les normes alimentaires et d'en élaborer de nouvelles lorsque cela s'avère nécessaire?
- La législation alimentaire en vigueur s'harmonise-t-elle avec les normes régionales et internationales, en particulier le Codex?
- La législation en vigueur couvre-t-elle les biotechnologies, les organismes génétiquement modifiés, les produits biologiques, les nouveaux aliments, les aliments irradiés, etc.?

- La législation porte-t-elle sur les intrants agricoles tels que les médicaments à usage vétérinaire, les pesticides ou produits d'alimentation pour animaux et les risques liés à leur utilisation?
- La législation concerne-t-elle les BPA, BPH, BPF, système HACCP, etc.?
- Quelles sont les pénalités prévues en cas de non respect des lois sur les produits alimentaires? Ces pénalités sont-elles trop fortes, trop faibles, équitables?
- Existe-t-il des dispositions pour permettre aux parties accusées de violer les lois et les réglementations alimentaires de se défendre?
- Dans quelle mesure la législation est-elle favorable aux exportations alimentaires?
- La législation prévoit-elle des mesures en cas de crise alimentaire ou de retrait d'un produit?

2.4 Mandats institutionnels et exécution

- Quels sont les ministères ou départements (à l'échelle centrale et locale) chargés de l'élaboration, de l'administration, de l'exécution et de l'application des lois, des réglementations et des normes en matière de contrôle alimentaire?
- Les mandats institutionnels et les principes directeurs (application de l'analyse des risques, par exemple) sont-ils clairement énoncés:
 - i) dans la législation écrite, ii) en réalité?

Quel est le rôle spécifique de chaque institution concernée?

- Existe-t-il des chevauchements ou des doubles emplois au niveau des rôles et responsabilités: i) dans la législation écrite, ii) en réalité?
- Les mandats institutionnels sont-ils vraiment coordonnés? Dans quelle mesure et comment les organismes concernés collaborent-ils i) théoriquement, ii) en réalité?
- L'application des lois, réglementations et normes alimentaires en vigueur est-elle appuyée ou invalidée par les facteurs suivants: disponibilité des ressources, sensibilisation des divers acteurs concernés, engagement politique, corruption, transparence, soutien des laboratoires, etc.)?
- Les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les consommateurs, etc. sont-ils associés au processus d'élaboration des lois et réglementations?

2.5 Participation aux travaux des organismes internationaux de normalisation

- Votre pays participe-t-il à la Commission du Codex Alimentarius? Dans quelle mesure?
- Quels sont les organismes responsables?
- Existe-t-il un Comité national du Codex ou un forum multi-sectoriel pour définir les prises de position nationale?

> <

ANNEXE 2-6

Cadre juridique et réglementaire du contrôle alimentaire: Matrice pour l'analyse des diverses catégories d'acteurs

Étapes à suivre pour effectuer une analyse des divers groupes d'acteurs concernés par la législation alimentaire

1. Identifier l'ensemble des organismes publics nationaux influant sur la législation alimentaire ainsi que les divers groupes d'acteurs affectés par cette législation pouvant se situer à divers niveaux (national, provincial, local). En dresser une liste dans la colonne intitulée Acteurs. Les groupes seront identifiés de manière aussi précise que possible (indiquer le nom des ministères, des départements et des organismes concernés, par

exemple). Il pourra être utile de représenter graphiquement les relations existant entre les divers acteurs à l'aide du diagramme de Venn (se référer aux outils et techniques présentés dans la troisième partie).

2. Après avoir déterminé l'ensemble des acteurs, analyser, à l'aide du tableau ci-après, le mandat, les rôles et/ou intérêts spécifiques de chacun dans la législation alimentaire. Les modifications de législation proposées par les divers groupes d'acteurs seront abordées dans le cadre des groupes de discussion.

Acteurs concernés	Rôles et intérêts actuels (mandat/rôle/intérêts dans la législation alimentaire)	Besoins futurs/attentes (quelles sont les améliorations souhaitées et pourquoi?)
Organismes publics (centraux, régionaux et locaux)		
Services d'inspection des aliments (indépendants ou rattachés à un organisme public)		
Laboratoires (centraux, régionaux et locaux; laboratoires de contrôle des aliments, officiels ou indépendants)		
Entreprises alimentaires		
Consommateurs		
Système judiciaire/tribunaux		
Autres		

><

Scénario d’analyse SWOT dans le domaine de la législation alimentaire

Le tableau ci-après donne un exemple des forces, des faiblesses, des opportunités et des menaces caractérisant la législation alimentaire dans un pays hypothétique.

	<i>Positif</i>	<i>Négatif</i>
<i>Facteurs internes</i>	<p>Forces</p> <ul style="list-style-type: none"> • La nécessité d’une législation est reconnue depuis plus de 25 ans et des lois sur les produits alimentaires ont été promulguées, • la législation alimentaire définit des notions essentielles, • certaines réglementations et normes ont été élaborées en vue de répondre aux besoins économiques et culturels nationaux. 	<p>Faiblesses</p> <ul style="list-style-type: none"> • La législation alimentaire est fragmentée et incohérente, • les lois sur les produits alimentaires sont dépassées, • la législation alimentaire ne couvre pas les denrées, de la ferme à la table, • la législation alimentaire n’est pas fondée sur l’analyse des risques, • certaines dispositions juridiques se chevauchent, • les réglementations et normes ne sont pas révisées en fonction des progrès scientifiques et technologiques, des changements intervenant dans le commerce international et des exigences des nouveaux accords commerciaux, • chevauchement des responsabilités d’exécution, • la loi n’est absolument pas appliquée de la même manière par les divers organismes/services sur l’ensemble du territoire, • insuffisance de coordination entre les organismes chargés de l’exécution de la législation alimentaire, • les normes et réglementations nationales ne sont pas harmonisées avec le Codex, • les autres parties intéressées (consommateurs, entreprises alimentaires) sont mal informées des lois et réglementations alimentaires, • manque de compétences analytiques pour évaluer la conformité aux lois régissant les produits alimentaires.
<i>Facteurs externes</i>	<p>Opportunités</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adhésion à la Commission du Codex Alimentarius, • adhésion à l’OMC, • possibilités d’obtenir une aide financière auprès de donateurs afin de renforcer les capacités et de pouvoir ainsi répondre aux critères de d’adhésion à l’OMC, • intérêt croissant des consommateurs à l’égard de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments, • disponibilité de ressources juridiques au niveau national, • expertise nationale des questions touchant à l’OMC, • instauration d’une commission chargée de réformer la loi. 	<p>Menaces</p> <ul style="list-style-type: none"> • Résistance interne à la réforme de la législation de la part de certains secteurs des organismes publics, • confusion entre les pouvoirs conférés aux divers niveaux gouvernementaux dans un système décentralisé, • faiblesse des institutions judiciaires et système national surchargé et insuffisamment financé, • le nombre d’enjeux et de besoins de développement concurrentiels peut faire oublier aux responsables politiques les questions liées à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments, • les politiciens comprennent mal les conséquences internationales et socio-économiques liées à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments, • manque de capacités des organismes de réglementation en matière d’analyse des risques, • les laboratoires officiels de contrôle des aliments n’ont pas la capacité d’évaluer le respect de la réglementation.

Module 2. Législation alimentaire

Modules d’évaluation des besoins en capacités



ANNEXE 2-8

Groupes de discussion destinés aux inspecteurs sur le thème de la législation alimentaire

Objectif

Recueillir les vues et les opinions d'un groupe représentatif d'inspecteurs de produits alimentaires sur l'adéquation et l'efficacité des lois, réglementations et normes alimentaires en vigueur.

Participants

Au maximum, 12 représentants des services d'inspection alimentaire¹⁰.

Questions utiles

1. Les lois et réglementations alimentaires en vigueur sont-elles disponibles (en format imprimé) et exprimés dans un langage clair?
2. Les inspecteurs des produits alimentaires ont-ils en majorité une bonne connaissance de la législation en vigueur? Quelles sont les principales lacunes de connaissance, le cas échéant?
3. Les lois et réglementations en vigueur permettent-elles, encouragent-elles ou entravent-elles l'inspection des produits alimentaires?
4. Les lois existantes sont-elles fondées sur le risque?
5. Quelles sont les principales forces et faiblesse de la législation alimentaire actuelle?
6. La législation alimentaire est-elle correctement appliquée dans les diverses parties du pays?
7. La répartition des ressources (humaines, financières, matérielles, etc.) affectées à l'inspection des produits alimentaires est-elle équitable sur l'ensemble du territoire national?
8. Plusieurs organismes sont-ils responsables de faire appliquer une même loi? Dans l'affirmative, l'application est-elle cohérente?
9. Les producteurs, transformateurs, fabricants, négociants, détaillants, etc. connaissent-ils la législation alimentaire en vigueur?
10. Dans quelle mesure l'autoréglementation (codes de pratique, normes, etc.) est-elle efficace et adaptée au secteur alimentaire?
11. Quelles modifications souhaiteriez-vous introduire dans la législation alimentaire et pourquoi?



¹⁰ Si plusieurs organismes sont chargés de l'inspection des produits alimentaires, il pourra être utile d'organiser des groupes de discussion distincts. Les participants pourront ainsi s'exprimer librement et leurs observations seront ultérieurement rapprochées.

Groupes de discussion destinés aux représentants de l'industrie et aux organisations de consommateurs sur le thème de la législation alimentaire

Objectif

Recueillir les vues et les opinions des représentants de l'industrie alimentaire (y compris de petites et moyennes entreprises), de consommateurs et de leurs organisations sur l'adéquation et l'efficacité des lois, réglementations et normes alimentaires en vigueur.

Participants

Au maximum, 12 représentants d'entreprises produisant et/ou transformant des produits alimentaires destinés aux marchés nationaux et/ou à l'exportation, et/ou représentants de consommateurs et de leurs organisations¹¹.

Questions utiles

1. Les lois et réglementations alimentaires en vigueur sont-elles disponibles (en format imprimé) et sont-elles exprimées dans un langage clair?
2. Utilisez-vous ou connaissez-vous la législation alimentaire en vigueur?
3. Les inspecteurs des produits alimentaires appliquent-ils la loi de manière cohérente?
4. Selon vous, quelles sont les principales forces et les faiblesses de la législation alimentaire en vigueur?

5. Les lois et réglementations alimentaires sont-elles assez flexibles pour garantir la sécurité sanitaire et la qualité des aliments?
6. La législation actuelle favorise-t-elle ou encourage-t-elle les exportations?
7. Comment peut-on renforcer le respect des lois et réglementations alimentaires?
8. L'autoréglementation (codes de pratique, normes) est-elle efficace et adaptée au secteur alimentaire?
8. Quelles modifications souhaiteriez-vous introduire dans la législation alimentaire et pourquoi?

Note

En fonction des ressources disponibles et de la conjoncture nationale, on peut envisager d'organiser des groupes de discussion:

- dans diverses parties du pays pour s'assurer que les observations et avis communiqués sont représentatifs (notamment dans les grands pays ou lorsqu'il existe divers systèmes de production, etc.) et/ou
- pour examiner certains secteurs particuliers: importations et exportations de denrées alimentaires, aliments vendus sur la voie publique, usines de transformation des aliments, etc.

> <

¹¹ Des groupes de discussion communs ou distincts peuvent être organisés avec des représentants de l'industrie alimentaire et des organisations de consommateurs.

ANNEXE 2-10

Modèle de rapport sur l'analyse de la situation de la législation alimentaire

Introduction

Le modèle suivant peut être utilisé pour aider à structurer et à documenter les conclusions des enquêtes, entretiens, groupes de discussion, etc. qui auront été réalisés pour recueillir des données sur la situation actuelle de la législation. Ce modèle devra être adapté en fonction de la situation propre à chaque pays.

Cadre de référence: Raisons de la réalisation de l'analyse de la situation.

Remerciements: Remerciements aux participants.

Récapitulatif des résultats/recommandations:

Quels sont les principaux points ou questions identifiés? Les classer par ordre de priorité.

Méthodologie: Décrire le contenu et le déroulement de l'analyse ainsi que les enseignements tirés. Quels ont été les organismes directement impliqués et/ou consultés? Aurait-il été possible d'améliorer la collecte ou l'analyse des données? Ces questions pourront être utiles ultérieurement en cas d'actualisation du rapport ou de recoupement des résultats.

Résultats: En fonction des résultats de l'analyse des documents, des groupes de discussion, de l'analyse SWOT, etc., décrire la situation actuelle de la législation alimentaire en s'attachant plus particulièrement aux questions suivantes: quelles sont les lois, réglementations et normes alimentaires en vigueur? Quel est leur champ d'application? Quand ont-elles été promulguées et/ou modifiées? Sont-elles claires et compréhensibles? Couvrent-elles toute la chaîne alimentaire, de la ferme à la table? Sont-elles fondées sur des conseils scientifiques indépendants? Décrivent-elles clairement les responsabilités des différentes parties concernées, de la ferme à la table? Mentionnent-elles l'évaluation des risques, la gestion des risques et la communication des risques? Y a-t-il des lacunes ou des incohérences? Sont-elles harmonisées avec les exigences internationales (Codex, SPS, OTC) et les accords régionaux (MERCOSUR, ANASE, Conseil de coopération du Golfe, etc.)?

Informations complémentaires: Fournir les informations ou connaissances manquantes afin de compléter l'analyse.

Annexes: Présenter d'autres informations pertinentes non introduites ailleurs: principales conclusions des enquêtes, copies des questionnaires utilisés, par exemple. Ces informations pourront être utiles aux activités de suivi.

Sources: Citer les principales sources d'information, sans oublier les personnes clés interrogées, les participants aux groupes de discussion, les acteurs extérieurs consultés, etc.



Modèle d'ordre du jour pour un atelier d'évaluation des besoins dans le domaine de la législation alimentaire

Objectif

Examiner les conclusions de l'analyse de situation de la législation alimentaire, débattre du cadre législatif souhaité à l'avenir et identifier les faiblesses de capacités.

Participants

- Experts techniques et juridiques rattachés aux organismes publics chargés d'élaborer, d'exécuter et d'appliquer la législation alimentaire,
- représentants de l'industrie alimentaire, des consommateurs et de leurs organisations.

Première journée - matin

- Introduction à l'analyse de la situation et au processus d'évaluation des besoins,
- présentation des résultats de l'analyse de la situation de la législation alimentaire,
- examen des résultats, débat et dégagement d'un consensus.

Première journée - après-midi

- Examen de l'objectif de la législation alimentaire et des points de repère internationaux,
- la législation alimentaire nationale en vigueur respecte-t-elle ces repères?
- débat sur le cadre juridique et réglementaire souhaité à l'avenir.

Deuxième journée

- Examiner l'exemples d'autres pays ayant modernisé la législation alimentaire,
- définir les besoins en renforcement de capacités et les priorités en matière de législation alimentaire à l'aide de la matrice permettant de comparer la situation et les performances actuelles à la situation recherchée à l'avenir,
- classer les besoins par ordre d'importance,
- classer les besoins par de facilité de mise en œuvre.

> <

ANNEXE 2-12

Directives relatives à l'élaboration de la législation alimentaire nationale¹²

La version originale des directives publiée en 1976 sous le nom *Directives FAO/OMS pour l'élaboration d'un système national efficace de contrôle alimentaire* contenait un modèle de législation alimentaire qui a été utilisé dans de nombreux pays en développement. Malheureusement, ce modèle n'était pas toujours parfaitement adapté étant donné que ses préceptes n'étaient pas compatibles avec tous les systèmes juridiques. Par ailleurs, il ne reflète pas les évolutions de concepts et d'enjeux que la législation alimentaire a connus au cours du temps. Enfin, la stricte application des termes du modèle a conduit de nombreux pays à faire abstraction des dispositions, des principes et des normes requis par leurs propres contextes, leurs structures administratives et leurs cadres juridiques.

Dans ce document, un ensemble de principes directeurs a été mis au point. Ces principes définissent une méthode générale d'élaboration de la législation alimentaire et devraient en tant que tels être applicables à différents systèmes juridiques. Rien ne saurait remplacer toutefois une analyse approfondie du cadre juridique et du contexte institutionnel qui régit directement ou indirectement la production alimentaire, les importations, les exportations, la distribution, la manutention et la distribution dans un pays donné. Seule cette approche permet de répondre aux besoins particuliers et spécifiques d'un pays.

Outre la législation, les gouvernements ont besoin de normes alimentaires dûment mises à jour et reconnues au niveau international. Ces dernières années, nombre de normes à caractère fortement prescriptif ont été remplacées par des normes horizontales s'appliquant aux nombreux aspects liés aux objectifs de sécurité sanitaire et de qualité des aliments. Bien que les normes horizontales constituent une approche viable pour la réalisation des objectifs de sécurité sanitaire, elles impliquent une surveillance étroite de la chaîne alimentaire, la disponibilité de données de bonne qualité sur les risques en matière de sécurité des aliments, ainsi que l'adoption de stratégies de gestion des risques; elles ne sont donc

peut-être pas réalisables immédiatement dans de nombreux pays en développement.

Dans la préparation de leur réglementations et normes alimentaires, les pays devraient mettre pleinement à profit les normes du Codex, ainsi que les leçons apprises par d'autres pays. Prendre en compte l'expérience des autres pays tout en adaptant les informations, les concepts et les exigences au contexte national représente la seule méthode fiable pour mettre au point un cadre réglementaire moderne qui répondra d'une part, aux besoins du pays, et d'autre part aux exigences de l'Accord SPS, de l'Accord OTC et aux attentes des partenaires commerciaux.

Forme et teneur de la législation alimentaire

Les dispositions juridiques concernant les denrées alimentaires réglementent des activités spécifiques, à savoir leur production, leur transformation et leur vente, et sont par ailleurs conçues à des fins particulières, notamment la protection de la santé et/ou l'action en faveur de l'équité du commerce des produits alimentaires. De manière générale, elles sont inscrites dans une législation globale couvrant tous les produits alimentaires. La loi traite d'aspects particuliers tels que la sécurité sanitaire, la fraude, la qualité et le contrôle des aliments, notamment les inspections, l'utilisation des additifs, la prévention de la contamination des aliments, leur étiquetage et le contrôle des importations.

La plupart des législations alimentaires modernes comportent une loi fondamentale sur laquelle s'appuient tous les autres instruments réglementaires. Toutefois, un certain nombre de pays ont promulgué parallèlement à cette loi fondamentale applicable aux produits alimentaires en général, d'autres lois régissant soit un secteur distinct de la législation alimentaire, soit certains types d'opérations de transformation des aliments, soit encore des aspects juridiques spécifiques de la production ou du commerce des denrées alimentaires.

La forme générale de la loi fondamentale dépend des traditions juridiques propres à chaque pays. Une

¹² Annexe 6, *Directives FAO/OMS pour l'élaboration d'un système national efficace de contrôle alimentaire* (2003). Étude FAO: Alimentation et nutrition no. 76. Voir également *Perspectives and guidelines on food legislation with a new model food law*, Étude législative FAO 87, 2005.

pratique établie dans les pays de Common Law fortement industrialisés consiste à adapter des textes détaillés complets qui regroupent pratiquement toutes les dispositions générales susceptibles de concerner les produits alimentaires. Dans ces conditions, la marge d'initiative laissée aux autorités administratives est limitée, en dehors de la prescription des procédures techniques d'application et des dispositions détaillées concernant des produits alimentaires particuliers.

Une autre approche envisageable consiste à limiter la teneur de la loi fondamentale aux dispositions d'habilitation (c'est-à-dire celles qui instituent les structures administratives chargées d'appliquer la loi), outre un petit nombre de principes très généraux. Cette approche est suivie dans les pays moins avancés, et également dans de nombreux pays de droit romain, germanique ou scandinave. Ce système comporte une souplesse intrinsèque dans la mesure où, à l'intérieur du cadre général fixé par la loi, les pouvoirs nécessaires sont délégués aux autorités compétentes chargées d'établir les règles régissant l'administration de la loi et de prescrire les règlements techniques et les normes relatifs à des produits alimentaires particuliers.

Un autre avantage, dans tous les systèmes juridiques, de cette deuxième approche est que, puisqu'il s'agit d'une loi de base et que toutes les détails des modalités sont consignés dans les réglementations et les normes, les modifications peuvent se faire plus facilement et plus rapidement. Par exemple, les progrès scientifiques peuvent exiger une modification des réglementations et des normes, et cela peut se faire sans avoir recours au Parlement pour amender la loi, car le ou les ministères compétents sont généralement habilités à promulguer toute réglementation ou nomenclature appropriée, et ils peuvent agir pour prendre en compte l'évolution.

En principe, une loi de base sur les aliments comporte 8 catégories de dispositions:

a) Champ d'application et définitions

La première catégorie définit la portée de la loi et présente les instruments juridiques nécessaires à son interprétation. Une clause de la loi alimentaire énonçant sa finalité, ses objectifs et/ou son champ d'application doit précéder clairement toutes les autres. Cette clause n'a pas nécessairement une fonction juridique véritable, mais tient lieu plutôt de déclaration de principe expliquant pourquoi la loi a été promulguée et quel est normalement son rôle.

Cette clause peut également définir les domaines couverts par la loi.

Les pays incluent souvent une liste des définitions des principaux termes utilisés. Pour élaborer les définitions, il convient de consulter des sources convenues d'un commun accord à un niveau international, ainsi que les autres législations nationales portant sur des domaines connexes. Il faut souligner que la liste des définitions n'est pas un glossaire des termes généraux de contrôle alimentaire. Les définitions mentionnées doivent se limiter à celles qui apparaissent dans le texte même de la loi; elles ne doivent pas être exagérément détaillées, mais conçues uniquement pour les besoins liés à l'application et à l'interprétation de la loi. En particulier, les définitions doivent être élaborées en tenant compte des Parties susceptibles de contester la loi à une date ultérieure quelconque. Par exemple, si la loi contient une définition du verbe *vendre*, selon laquelle *vendre signifie échanger contre de l'argent*, et si la loi interdit la vente d'aliments altérés, alors une personne accusée d'enfreindre la loi a la possibilité de dissimuler les preuves de la vente et de tenter de démontrer que la loi n'a pas été enfreinte puisque la personne a cédé les produits alimentaires gratuitement (et non contre de l'argent).

b) Principes généraux

Dans certains systèmes juridiques, la loi de base sur les aliments contient un ensemble de dispositions exprimant les principes généraux qui régiront le système de contrôle alimentaire. Par exemple, la loi peut prévoir que tous les produits alimentaires en circulation dans le pays ne doivent présenter aucun danger pour la consommation humaine, ou la loi peut interdire la falsification des produits alimentaires. D'autres dispositions peuvent énoncer les règles fondamentales à observer par toutes les personnes participant à des activités de production, de transformation, ou de vente de produits alimentaires. Il convient de ne pas perdre de vue néanmoins l'existence de nombreuses différences d'un pays à l'autre. Certains présentent un énoncé détaillé des principes dans la loi fondamentale, tandis que d'autres mettent ces principes dans les règles générales d'application, et que d'autres encore exposent seulement les objectifs et les fonctions de la loi (tel qu'indiqué ci-dessus) sans en développer les principes.

c) Dispositions d'habilitation

Toute législation doit définir la nature et les limites des pouvoirs à exercer en vertu de ses dispositions, et

doit désigner les autorités publiques auxquelles ces mêmes pouvoirs doivent être conférés. On distingue deux catégories de pouvoirs, notamment de formulation et de contrôle, qui généralement ne sont pas délégués à la même autorité et ne sont pas nécessairement exercés au même niveau d'autorité. Naturellement, la loi doit en outre énoncer des directives et des limites quant à l'exercice de ces pouvoirs. Les dispositions d'habilitation établissent la légitimité des règles d'application énoncées par l'autorité responsable et protègent par ailleurs les particuliers contre l'arbitraire ou les abus de pouvoir de cette même autorité. Les pouvoirs conférés au gouvernement ou à l'autorité responsable en vertu de ces dispositions d'habilitation concernent la formulation des règles pour l'application de la loi et pour l'intervention de l'autorité, afin de veiller à l'observation de la loi et des réglementations connexes.

d) Dispositions administratives

La plupart des législations alimentaires contiennent une catégorie de dispositions qui définissent les structures administratives particulières permettant de mener à bien les activités nécessaires à l'application de la loi. Par exemple, la loi peut instituer une agence de contrôle alimentaire qui rassemble les principaux acteurs officiels des différents ministères auxquels incombent les responsabilités de contrôle alimentaire au niveau national. Généralement, la législation alimentaire ne développe pas de façon très détaillée le fonctionnement de ce type d'organismes, mais décrit en revanche sa mission, définit sa composition et énonce certaines règles de base concernant la nomination et la démission de ses membres ainsi que la constitution de comités techniques, et prévoit éventuellement la création d'un secrétariat. La législation peut en outre prévoir que toutes les autres modalités détaillées régissant les activités de l'agence de contrôle alimentaire seront établies par les règlements ou les statuts élaborés par l'agence elle-même. Les autres structures administratives susceptibles d'être créées ou définies en vertu de la législation alimentaire comprennent le service d'inspection et l'administration chargée d'octroyer des licences (par exemple, des licences destinées aux producteurs ou aux importateurs de denrées alimentaires). La loi peut enfin habiliter l'agence à déléguer ou à concéder certains types d'activités de mise en application à différents organismes publics.

e) Dispositions d'application

Aucune sanction ne pouvant être infligée sinon par une autorité légale, les lois alimentaires contiennent des dispositions déléguant à une autorité d'application le pouvoir de sanctionner et d'adopter des mesures préventives pour l'intérêt public. Il va sans dire que les limites de ces pouvoirs et les conditions de leur exercice doivent être énoncées précisément dans la loi fondamentale. A cet effet, il faut définir les infractions, ainsi que la nature et les limites des sanctions susceptibles d'être imposées, outre les procédures exécutoires correspondantes une fois dûment établie la réalité de l'infraction. La loi peut par ailleurs définir différentes mesures nécessaires à la protection publique, notamment la saisie et la confiscation d'aliments suspects ou le rappel de certains produits. Il convient de noter toutefois que dans certains pays les infractions et les sanctions précises correspondantes ne sont pas définies; en revanche, la législation alimentaire se réfère simplement aux dispositions générales du code pénal et du code de procédure pénale.

Compte tenu de la tendance à abandonner l'approche coercitive en matière de contrôle alimentaire, certains pays ont intégré à leur législation alimentaire des principes d'auto contrôle, notamment le système HACCP. En règle générale, les réglementations annexes permettent de parvenir à ce résultat d'une manière plus efficace que la législation proprement dite, dans la mesure où les règlements en question peuvent comporter des éléments tels que des directives concernant la mise en place du service d'inspection. Dans une optique purement coercitive, les activités non conformes (conditionnement, transport, etc.) seraient définies dans la loi, laquelle conférerait à un inspecteur le rôle consistant à identifier l'infraction et à lui donner suite. Selon une approche plus coopérative et préventive, les inspecteurs peuvent, par contre, être chargés de contrôler simplement le fait qu'une entreprise de production alimentaire applique ses propres contrôles à ses systèmes de production.

f) Dispositions de fond

La législation alimentaire doit contenir de nombreuses dispositions de fond concernant le contrôle, la production et l'importation, l'exportation, le transport, la distribution et la vente des produits alimentaires. Il peut s'agir de dispositions très générales (tous les produits alimentaires disponibles dans le pays doivent être «propres à la consommation

humaine») ou plus détaillés, auquel cas, les spécifications figurent plus vraisemblablement dans la législation annexe. Par exemple, les règlements édictés en vertu de la législation alimentaire peuvent énoncer toutes les indications précises qui doivent figurer sur les étiquettes (poids, nom du fabricant, date de mise en vente, etc.) et peuvent même comporter parfois des modèles d'étiquettes conformes à un format spécifique dont l'utilisation est obligatoire sur tout le territoire national.

g) Règlements

Dans la plupart des systèmes juridiques, la législation alimentaire contient une ou plusieurs dispositions dressant la liste des nombreuses questions pouvant faire l'objet de règlements édictés par le ministère aux fins de l'application de la loi. Les règlements ont pour principal avantage d'être facilement modifiables. La liste des règlements peut être extrêmement détaillée ou indiquer les grandes caractéristiques des domaines d'intervention du ministère. Dans un cas comme dans l'autre, les pouvoirs du ministère sont rarement limités, puisque dans pratiquement tous les cas la législation alimentaire énonce un principe général en vertu duquel le ministre peut «adopter tous les règlements jugés nécessaires aux fins de l'application de cette loi».

h) Abrogation et clauses de sauvegarde

Lorsqu'une nouvelle législation alimentaire apporte d'importants changements au système de contrôle alimentaire, les lois ou règlements existants peuvent devoir être modifiés ou abrogés. En pareil cas, la législation devra établir la liste des dispositions en vertu desquelles d'autres lois doivent être abrogées ou modifiées. Toutefois, pour ne pas démanteler complètement le système de contrôle alimentaire, de nombreuses lois contiennent une disposition stipulant que tout règlement, promulgué en vertu d'une disposition abrogée par la nouvelle législation, reste en vigueur, comme s'il avait été promulgué par la nouvelle législation elle-même.

Forme et contenu des règlements alimentaires

On a vu que les points susceptibles d'être couverts par les règlements promulgués par l'autorité gestionnaire au titre de la loi fondamentale peuvent être très divers. En général, ils relèvent de quatre grandes catégories:

a) Règlements affectant les produits alimentaires en général

D'ordinaire, cette catégorie de règlements a pour objet d'établir des règles générales concernant le

contenu, la manutention, le conditionnement et l'étiquetage des produits alimentaires. Les règlements de ce type revêtent une importance particulière dans les pays dont la loi fondamentale ne contient pas de règle déterminant les conditions de fabrication, de transformation et de vente des produits alimentaires, laissant néanmoins au ministère le soin d'adopter les règlements d'application détaillés. Toutefois, indépendamment du fait que des principes généraux soient ou non énoncés dans la loi fondamentale, une instance publique ou une autre doit être chargée de leur mise en application au niveau technique.

b) Règlements affectant des produits alimentaires spécifiques

Dans de nombreux pays les dispositions particulières à chaque produit alimentaire peuvent constituer des règlements spécifiques et distincts (nouveaux aliments, aliments pour enfants, ou aliments diététiques spéciaux). Dans plusieurs autres pays, il s'est néanmoins développé une pratique consistant à regrouper les dispositions de ce type sous des rubriques différentes, de façon à obtenir un ensemble complet de règlements relatifs aux produits alimentaires. En la matière, les traditions juridiques peuvent varier de façon notable d'un pays à l'autre.

c) Règlements édictés à des fins d'organisation ou de coordination

Bien que le principal corps de règlements mettant en application la législation alimentaire relève des deux catégories ci-dessus, un grand nombre de règlements internes ou de règles «maison» sans implication directe pour le public sont néanmoins indispensables au bon fonctionnement des unités administratives créées ou habilitées en vertu de la législation. Par exemple, les règlements peuvent concerner le fonctionnement de l'agence de contrôle alimentaire éventuellement créée; l'octroi, la suspension et la révocation de licences de divers types; la direction des services d'inspection et d'analyse, etc.

d) Annexes

De nombreux pays incluent des annexes détaillées dans les mesures législatives auxiliaires de la loi fondamentale sur les aliments. Elles contiennent par exemple des listes de droits d'inspection et d'échantillonnage/analyse; des modèles de formulaires de demandes ou des certificats utilisés conformes la loi, et d'autres points détaillés.

> <

MODULE 3. ÉVALUATION DES BESOINS EN RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DANS LE DOMAINE DE L'INSPECTION DES ALIMENTS



Modules d'évaluation des besoins en capacités

Introduction

L'inspection des aliments, fondée sur l'analyse des risques, est une composante essentielle d'un système de contrôle alimentaire moderne. Elle protège la santé des consommateurs en garantissant que les aliments produits sur le territoire national ou importés sont traités, stockés, fabriqués, transformés, préparés, servis et vendus conformément aux lois et réglementations nationales. L'inspection et le contrôle des exportations permettent également de renforcer la confiance dans la salubrité et la qualité des denrées alimentaires, ce qui est indispensable pour le commerce international.

Ce module contient des instructions pas à pas pour planifier et conduire une évaluation des besoins en renforcement des capacités dans le domaine de l'inspection des aliments. Bien qu'il soit conçu pour les services officiels d'inspection, il peut être facilement adapté pour des services officiellement agréés. Il indique des repères internationaux, des principes et des lignes directrices établis pour l'inspection alimentaire. Il ne doit toutefois pas être considéré comme un guide théorique à l'inspection des aliments.

Il s'adresse:

- au personnel des services officiels d'inspection, y compris les gestionnaires et les inspecteurs,
- aux fonctionnaires des départements et ministères intervenant dans le contrôle des aliments.

L'utilisation du module permettra:

- d'analyser la situation actuelle et la performance des services d'inspection des aliments,
- d'identifier les faiblesses de capacités et les besoins de renforcement,
- de renforcer la sensibilisation au rôle de l'inspection au sein du système global de contrôle alimentaire.

DÉMARRER > > > > > > > > > > > > > > > > > >

Première étape. Constituer une équipe pour gérer le processus d'évaluation des besoins en renforcement des capacités

Une fois que la décision de procéder à une évaluation des besoins en renforcement des capacités aura été prise, une petite équipe sera constituée pour gérer et conduire le processus global. Cette équipe sera composée des membres du personnel des principaux organismes d'inspection des aliments.

La nature et la composition exacte de l'équipe refléteront l'organisation institutionnelle établie pour inspecter les produits alimentaires au niveau national. Les dispositions varieront selon les pays et les inspecteurs seront désignés de différentes manières, en fonction surtout de l'organisme employeur (inspecteur des produits

Encadré M3-1 Définitions de l'inspection et de la certification des aliments

Inspection alimentaire: examen des produits alimentaires ou des systèmes de contrôle des denrées alimentaires, des matières premières ainsi que de la transformation et de la distribution, y compris les essais en cours de fabrication et ceux sur les produits finis, permettant de vérifier qu'ils sont conformes aux exigences spécifiées. Les services d'inspection alimentaire peuvent être fournis par des organismes publics ou par des organisations indépendantes officiellement reconnues par un organisme gouvernemental.

Certification: procédure par laquelle les organismes officiels de certification et les organismes officiellement agréés donnent, par écrit ou de manière équivalente, l'assurance que des denrées alimentaires ou des systèmes de contrôle des denrées alimentaires sont conformes aux exigences spécifiées. La certification des aliments peut, selon le cas, s'appuyer sur toute une gamme d'activités

d'inspection pouvant comporter une inspection continue sur la chaîne de production, l'audit des systèmes d'assurance de la qualité et l'examen des produits finis.

Systèmes officiels d'inspection et systèmes officiels de certification: systèmes administrés par un organisme gouvernemental compétent habilité à promulguer et/ou à faire respecter les règlements.

Systèmes agréés d'inspection et systèmes agréés de certification: systèmes ayant été expressément approuvés ou reconnus par un organisme gouvernemental habilité.

Source: FAO/OMS. 1997. *Guidelines for the design, operation, assessment and accreditation of food import and export inspection and certification systems.* CAC/GL 26-1997 (<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/X4489E/X4489E00.pdf>).

Encadré M3-2 Principales questions à prendre en compte lors de l'évaluation des besoins en renforcement de capacités dans le domaine de l'inspection des aliments

Il est important de garder à l'esprit les questions suivantes lors de l'utilisation du présent module:

1. quelle est la situation actuelle des services d'inspection alimentaire? Sont-ils efficaces? Les méthodes d'inspection sont-elles fondées sur les facteurs de risque?
2. quelles améliorations souhaite-t-on apporter?
3. quelles sont les principales faiblesses de capacités des services d'inspection?
4. quelles sont les conditions nécessaires pour améliorer leur performance?

alimentaires, inspecteur des aliments et des médicaments, agent d'hygiène du milieu, agent de sécurité sanitaire des aliments, inspecteur de la santé publique, hygiéniste, contrôleur de produits alimentaires, etc.). On constate ainsi que:

- certains pays confient l'inspection des produits alimentaires à un organisme particulier dont les inspecteurs sont exclusivement chargés de contrôler les aliments,
- d'autres pays ne sont dotés que d'un seul service d'inspection national pour divers produits (aliments, médicaments, produits ménagers, cosmétiques, etc.). Dans ce cas, les inspecteurs ne consacrent qu'une partie de leur temps à l'inspection des produits alimentaires. Ils peuvent avoir été formés spécifiquement dans ce but, mais ont souvent d'autres domaines de compétence (pharmacologie, hygiène de l'environnement, fraudes, etc.),
- dans d'autres pays encore, l'inspection des aliments est déléguée à plusieurs départements ou organismes rattachés à divers ministères. Dans ce cas, les inspecteurs sont fonctionnaires des ministères de la santé, du commerce, de l'agriculture, de la pêche, etc.,
- enfin, certains pays habilite des administrations centrales, régionales et locales à procéder aux inspections.

L'équipe, pour être représentative, devra inclure des représentants de chaque groupe, département ou organisme chargé, exclusivement ou partiellement, de l'inspection alimentaire. Afin de recueillir des avis et des opinions extérieurs et éviter les conflits d'intérêt, elle devra également comporter des fonctionnaires des organismes publics responsables de la gestion du contrôle alimentaire ainsi que des représentants des divers groupes d'acteurs concernés par les inspections (entreprises et consommateurs).

Deuxième étape. Définir la portée de l'évaluation des besoins en renforcement des capacités

Avant de commencer, il faudra tout d'abord définir la portée de l'évaluation des besoins. Les questions suivantes aideront à mieux déterminer la situation ainsi que les ressources et le temps nécessaires:

- quels seront les organismes d'inspection alimentaire invités à participer à l'évaluation des besoins?
- l'évaluation des besoins portera-t-elle sur l'inspection: i) des aliments produits et vendus sur le territoire national, ii) des importations et/ou iii) des exportations?
- l'évaluation des besoins concernera-t-elle l'ensemble des produits d'origine animale et non animale?
- sur quelle échelle (nationale, infranationale, régionale, locale, etc.) portera l'évaluation?

Dans certains pays, plusieurs organismes d'inspection sont placés sous l'autorité de divers ministères (santé, commerce, agriculture et pêche, industrie, etc.). Ces organismes travaillent souvent indépendamment les uns des autres et leurs mandats et responsabilités se chevauchent.

Une évaluation des besoins en renforcement de capacités permet d'examiner et de clarifier les rôles et les mandats des services d'inspection, d'éliminer les chevauchements et les doubles emplois, et d'améliorer la performance. Idéalement, tous les organismes concernés devront participer à l'évaluation. L'une des premières étapes importantes consistera donc à les identifier et à les amener à s'y associer.

Une fois que l'équipe aura convenu de la portée et des objectifs de l'analyse de la situation, il conviendra:

- de rédiger une note écrite à l'intention de la direction et du personnel pour les informer de l'évaluation,
- d'élaborer un plan d'action spécifiant le calendrier, les responsabilités, les résultats escomptés et les sources de financement.

ANALYSE DE LA SITUATION ACTUELLE > > > > > > >

Troisième étape. Recueillir et analyser des données relatives à l'inspection des aliments

Après avoir défini la portée de l'évaluation des besoins, l'équipe commencera à réunir des informations pour analyser la situation existante et la performance des services d'inspection nationaux. On pourra ainsi déterminer dans quelle mesure l'inspection se fonde sur l'analyse des risques, ce qui est un moyen objectif de déterminer les priorités d'inspection et d'affecter les ressources.

L'analyse de la situation exige de disposer de données détaillées sur les organismes concernés (rôles et responsabilités officielles, ressources humaines et financières, quantité et qualité du matériel et de l'infrastructure, procédures, etc.) (tableau M3-1). Dans les pays habilitant plusieurs ministères ou organismes à procéder à l'inspection des aliments, il sera nécessaire de rassembler des informations sur leurs rôles, leurs responsabilités et leurs domaines d'application respectifs. Certaines données peuvent être d'ordre quantitatif et analysées à l'aide de méthodes statistiques. D'autres seront de nature qualitative. Dans les deux cas, les données permettront de décrire la situation existante et d'en décrire les tenants et aboutissants.

Il sera également important de tenir compte des dimensions de capacité à l'échelle du système. Compte tenu de la forte influence qu'il exerce sur les activités et les performances actuelles, il sera indispensable de comprendre le contexte global (système)

dans lequel les services d'inspection s'acquittent de leurs fonctions. Ainsi, bien que les inspecteurs ne soient pas responsables de l'élaboration des lois et des réglementations alimentaires, l'adéquation ou l'inadéquation de la législation aura un effet décisif sur leurs performances. Lorsque les réglementations ne sont pas adaptées ou dépassées, les inspecteurs ne pourront remplir correctement leurs fonctions. Si plusieurs ministères sont chargés de l'inspection des produits alimentaires et s'ils ne coordonnent pas leurs activités, on constatera des doubles emplois et/ou des carences d'activités. L'analyse de la situation doit donc prendre en considération les dimensions de capacité dans l'ensemble du système, comme l'indique le tableau M3-2 ci-après.

Comment recueillir les données nécessaires? Diverses méthodes pourront être utilisées (tableau M3-3). Le choix de la méthode dépendra du type et de la source d'information recherchés ainsi que du contexte local. Certaines méthodes sont mieux adaptées à la collecte de certains types de données que d'autres.

Les données seront obtenues auprès de personnes externes et internes aux services d'inspection. Il sera utile de consulter:

Tableau M3-1. Dimensions de la capacité des services d'inspection alimentaire à l'échelle organisationnelle

Ces dimensions seront abordées de manière différente en fonction de chaque service d'inspection

Mission et stratégie	<ul style="list-style-type: none"> • Rôle, mandat et définition des services fournis par chaque organisme d'inspection, • mandat spécifique des services d'inspection (sanitaire, phytosanitaire, vétérinaire, pharmaceutique, poids et mesures, commerce, etc.) et types d'infrastructures.
Structure, qualifications et culture organisationnelles	<ul style="list-style-type: none"> • Structure et gestion des services d'inspection à divers niveaux (du niveau central jusqu'aux niveaux inférieurs) et relations entre eux, • compétences essentielles, • culture et valeurs des inspecteurs (honnêteté, intégrité, diligence, etc.), y compris indépendance vis-à-vis des pressions extérieures et des influences commerciales, • fiabilité des inspecteurs.
Dimensions opérationnelles	<ul style="list-style-type: none"> • Méthodes utilisées (techniques de prélèvement des échantillons, manuels d'inspection, autres outils et matériels, etc.), • principes directeurs, méthodes et procédures opérationnelles, y compris analyse des risques et systèmes établis pour fixer et documenter les priorités des interventions d'inspection en fonction des facteurs de risque (élevés, modérés, faibles), • base nationale de données sur les établissements alimentaires classés en fonction des facteurs de risque (élevés, modérés, faibles)¹³, • systèmes de vérification interne en vue de contrôler les activités d'inspection, • nombre et types de clients soumis à l'inspection, • nombre d'inspecteurs par établissement, • politique de conformité et certification.
Ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'inspecteurs qualifiés, • connaissances et compétences techniques des inspecteurs (portée de la formation spécialisée en produits alimentaires), • compétences de gestion, • accès à la formation (formation continue y compris).
Ressources financières	<ul style="list-style-type: none"> • Budget affecté aux activités d'inspection, • allocations budgétaires octroyées aux divers types d'inspection (et sont-elles également fonction des facteurs de risque)?
Ressources d'information	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilité de ressources d'informations électroniques (bases de données, sites Internet) et imprimées (rapports, par exemple), • systèmes de gestion de l'information relative à l'inspection des produits alimentaires.
Infrastructure	<ul style="list-style-type: none"> • Bâtiments (bureaux), véhicules, etc. • matériel et instruments utilisés pour le prélèvement d'échantillons et l'inspection, • matériel informatique et équipements de communication.

¹³ Voir annexe 3-7 pour une liste des établissements alimentaires classés en fonction des facteurs de risque (élevés, modérés, faibles).

- le personnel des départements et des organismes compétents pour recueillir des observations et des opinions internes,
- les clients (producteurs, transformateurs, entreprises alimentaires, établissements de restauration, etc.) ainsi que des représentants des organisations de consommateurs afin d'obtenir un point de vue extérieur sur les services d'inspection.

Plusieurs outils et modèles sont annexés à ce module et devront être adaptés en fonction des besoins et du contexte de chaque pays. Ils aideront à recueillir et à analyser

Tableau M3-2. Dimensions de la capacité des services d'inspection alimentaire à l'échelle du système

Législation alimentaire	<ul style="list-style-type: none"> • Lois, réglementations et normes alimentaires en vigueur soutenant ou entravant l'inspection des produits alimentaires, • pouvoirs légaux/de contrainte (inscrits dans la législation nationale) constituant une base claire et solide pour des services d'inspection alimentaire fondés sur le risque, • politiques d'application et de conformité.
Éducation et formation	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre et performance des écoles, collèges, universités, instituts techniques, etc. chargés de former les inspecteurs, • domaines d'application, pertinence et qualité des études et de la formation suivies par les inspecteurs de produits alimentaires.
Relations, interdépendances et coopération institutionnelles	<ul style="list-style-type: none"> • Relations entre les divers organismes et institutions chargés de l'inspection des produits alimentaires, • répartition des rôles et des responsabilités entre les organismes concernés (double emploi, chevauchements, lacunes d'intervention), • relations avec les laboratoires alimentaires.

Tableau M3-3. Méthodes de collecte des données relatives à l'inspection des aliments

<i>Méthode</i>	<i>Objectif</i>
Analyse des diverses parties	<ul style="list-style-type: none"> • Identifier toutes les autorités (publiques et privées) intervenant dans l'inspection des aliments, des produits d'origine animale et des produits halieutiques (aux niveaux de la production, de la transformation, des marchés, de la distribution, etc.) sur le territoire national (échelle centrale, régionale et locale). • Représenter graphiquement les liens, les flux d'information, les chevauchements, les faiblesses et les représenter à l'aide du diagramme de Venn.
Analyse des documents	<ul style="list-style-type: none"> • Recueillir et analyser les documents disponibles ayant trait à l'inspection des aliments (mandats organisationnels, procédures et règles opérationnelles, décrets et circulaires officiels, rapports annuels, données de commerce, rapports sur le refoulement et la consignation de denrées alimentaires, etc.).
Inventaire du matériel Groupes de discussion	<ul style="list-style-type: none"> • Répertorier les infrastructures et le matériel des services d'inspection. • Donner la possibilité à un groupe représentatif d'inspecteurs des aliments chargés de procéder à divers types d'inspection auprès de clients divers et dans différentes zones de débattre de leurs capacités dans leurs domaines respectifs et d'identifier les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces (analyse SWOT). • Permettre à un groupe représentatif de clients soumis à l'inspection alimentaire (producteurs, transformateurs, exportateurs, etc.) d'exprimer leurs points de vue.
Entretiens auprès de personnes occupant des postes clés Enquête (questionnaire)	<ul style="list-style-type: none"> • Réunir des informations détaillées sur l'inspection des aliments auprès de personnes occupant des fonctions clés (responsables des services d'inspection, organisations externes intervenant dans les inspections, etc.). • Recueillir des informations auprès de nombreuses personnes qu'il serait impossible d'interroger individuellement. On peut ainsi réaliser une enquête auprès d'inspecteurs pour prendre connaissance de leurs activités quotidiennes, du matériel utilisé, de leurs qualifications, etc., ou auprès d'entreprises alimentaires (y compris les petites et moyennes entreprises) pour obtenir des renseignements sur les prestations des services d'inspection.

les données, à examiner les documents, à conduire les groupes de discussion, à réaliser une analyse SWOT, etc.

Bien que l'objectif de l'analyse de la situation soit d'obtenir une vue d'ensemble de l'inspection des aliments, il sera important de ne pas se perdre dans trop de détails. Il sera utile pour cela d'avoir établi un plan, défini les principales données recherchées et établi un calendrier d'exécution précis.

Le temps nécessaire à l'analyse de la situation sera fonction de sa portée et de la taille du pays. Dans les pays assez peu peuplés (moins de 10 millions d'habitants), l'analyse se déroulera en 3 ou 4 jours, mais il faudra compter plus longtemps dans les pays plus peuplés.

Quatrième étape. Documenter et examiner les résultats de l'analyse de la situation

L'analyse de la situation fera ressortir les forces et les faiblesses d'organisation et de fonctionnement des services d'inspection alimentaire. Elle fournira également des indicateurs utiles pour aider à planifier et à suivre les activités de renforcement des capacités susceptibles d'être mises en œuvre par la suite.

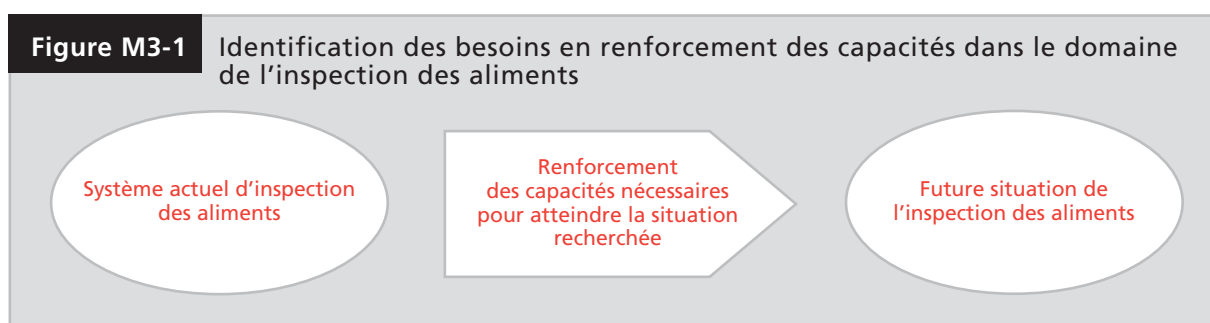
Il sera important de documenter et d'examiner les résultats de l'analyse afin d'identifier les besoins. Bien que les résultats de l'analyse différeront selon la situation de chaque pays, certaines données devront figurer dans tous les rapports. Un modèle de rapport sur l'analyse de la situation de la législation alimentaire est annexé à ce module.

ENVISAGER L'AVENIR ET IDENTIFIER LES BESOINS EN RENFORCEMENT DE CAPACITÉS > > > > > > > >

Cinquième étape Définir le système d'inspection des aliments recherché à moyen terme

L'évaluation des besoins en renforcement des capacités repose sur deux questions: 'quelle est la situation actuelle?' et 'quelle est la situation recherchée?'. Cette étape permettra aux participants de déterminer l'orientation et le rôle des services d'inspection alimentaire à l'avenir. Il est important de préciser l'objectif recherché afin d'identifier les faiblesses de capacités. En rapprochant la situation présente de la situation future, les besoins seront évalués de manière plus simple et plus précise.

Afin d'envisager le système que l'on souhaite mettre en place à moyen terme (environ 5 ans), des débats et des réunions de *brainstorming* seront organisés avec le personnel de chacun des organismes d'inspection concernés, l'objectif étant de déterminer le but, le rôle, les domaines d'activités, les valeurs et le fonctionnement des services d'inspection à l'avenir en s'appuyant sur l'analyse de la situation actuelle et les points de repères internationaux établis pour un système d'inspection des aliments efficace (encadré M3-3).



Ces repères permettront aux participants de tirer les enseignements des bonnes pratiques et de vérifier que les objectifs ciblés pour l'avenir sont conformes aux recommandations internationales. En s'appuyant sur une bonne compréhension de la situation présente, il sera possible d'élaborer un scénario réaliste et réalisable.

Définir l'évolution des services d'inspection est une tâche importante qui ne peut être confiée à une ou deux personnes. Il conviendra d'y associer les responsables de tous les services d'inspection et les comités ou instituts nationaux (autorité chargée du contrôle ou de l'administration des aliments, par exemple) qui jouent un rôle dans la coordination ou la gestion des activités de contrôle alimentaire à l'échelle nationale. Il faudra également

Encadré M3-3 Points de repères internationaux pour l'inspection des aliments

1. Existence de politiques et de procédures écrites et fondées sur l'analyse des risques (dont le prélèvement d'échantillons) en matière d'inspection des aliments produits sur le territoire national, importés et exportés,
2. établissement d'une base nationale de données sur les établissements alimentaires classés par facteurs de risque et incluant les registres d'inspection,
3. mise en place d'un système de collecte, d'analyse et de transmission des données relatives à l'inspection des produits alimentaires,
4. planification, exécution et suivi des activités d'inspection alimentaire fondées sur les diverses catégories de risque (élevé, modéré, faible),
5. nombre adéquat de fonctionnaires habilités à réaliser les activités d'inspection précisées dans la législation alimentaire,
6. qualifications, formation et expérience adéquates des inspecteurs et correspondant à l'habilitation qui leur est conférée en vertu de la législation alimentaire,
7. accès aux ressources, locaux, matériel et produits nécessaires pour procéder aux inspections,
8. systèmes de transport et de communication fiables afin de garantir les prestations des services d'inspection,
9. cohérence, équité et honnêteté des interventions d'inspection,
10. procédures écrites sur le prélèvement et la soumission des échantillons de produits alimentaires aux laboratoires officiels de contrôle, aux demandes d'analyse et à la communication des résultats,
11. procédures écrites relatives aux interventions et à la gestion des crises alimentaires,
12. procédures écrites ayant trait aux enquêtes et à la gestion des crises liées aux maladies d'origine alimentaire,
13. procédures écrites pour répondre aux plaintes des consommateurs,
14. procédures écrites pour vérifier que l'inspection alimentaire s'inscrit dans le cadre d'un système de gestion de la qualité,
15. mécanisme d'examen et d'évaluation du système d'inspection des aliments.

Encadré M3-4 Principales responsabilités des services d'inspection des aliments

L'inspection des aliments veille à la santé des consommateurs en garantissant que les denrées alimentaires sont manipulées, stockées, produites, transformées, transportées, préparées, servies et vendues conformément aux exigences des lois et des réglementations nationales.

Les services d'inspection sont notamment responsables des fonctions suivantes:

- inspection des locaux et des procédés de production afin de vérifier leur conformité aux divers règlements et normes (d'hygiène notamment),
- évaluation des systèmes HACCP et exécution,
- échantillonnage des produits alimentaires au cours des opérations de récolte, de transformation, d'entreposage, de transport ou de vente afin d'établir leur conformité, de fournir les données nécessaires aux évaluations de risque et d'identifier les contrevenants,
- détection des différentes formes de décomposition des aliments par un contrôle organoleptique,

- identification des aliments impropres à la consommation humaine ou des aliments vendus de façon à tromper le consommateur et actions correctives nécessaires,
- constatation, collecte et transmission des preuves d'infraction et présence au tribunal afin de soutenir l'accusation,
- inspection, échantillonnage et certification de denrées alimentaires dans le cadre des procédures d'inspection à l'importation/exportation,
- inspections axées sur les risques dans les établissements opérant dans le cadre de programmes de maîtrise des risques, tels que le système HACCP.

Source: FAO/OMS. 2003. *Garantir la sécurité sanitaire et la qualité des aliments. Directives pour le renforcement des systèmes nationaux de contrôle alimentaire*. Étude FAO: Alimentation et nutrition no. 76.

consulter les employés de ces services pour que les activités de renforcement des capacités réalisées par la suite et les modifications apportées à l'organisation et au fonctionnement des services d'inspection soient acceptées et soutenues.

Outre les repères internationaux, il sera utile de se référer aux rôles et aux responsabilités fondamentales des inspecteurs des produits alimentaires (encadré M3-4) ainsi qu'aux directives, recommandations ou principes relatifs aux systèmes d'inspection des importations et des exportations (voir ci-après).

Dans certains cas, le mandat et les objectifs des services d'inspection sont déjà clairement énoncés. Dans d'autres toutefois, il faudra les revoir et les modifier. Souvent, les problèmes pour lesquels les services d'inspection ont été initialement établis (aliments malsains ou falsifiés) n'auront pas disparu, mais les méthodes pour les résoudre auront changé. Il faudra parfois également examiner à nouveau le mandat des organismes d'inspection alimentaire, en particulier si l'analyse de la situation fait ressortir que plusieurs organismes différents ont des mandats imprécis et/ou que leurs fonctions se chevauchent.

Une déclaration de mission pourra être formulée afin de décrire l'objectif de l'inspection des aliments, les méthodes utilisées ainsi que les valeurs et principes fondamentaux sur lesquels elle repose. Cette déclaration tiendra également compte des questions suivantes:

- quel est le but des services d'inspection alimentaire? que cherchent-ils à accomplir?
- quels sont les moyens d'atteindre l'objectif ciblé?
- sur quels principes (fondement scientifique, évaluation des risques, etc.) et valeurs (honnêteté, intégrité, etc.) s'appuient les services d'inspection?

Une fois que le but des organismes d'inspection aura été convenu, les objectifs seront définis. Ils devront être:

- Spécifiques, de manière à être clairs et compréhensibles,
- Mesurables et quantifiables, afin de pouvoir évaluer les progrès,
- Réalisables et réalistes, en fonction des conditions dans lesquelles ils sont définis et des ressources disponibles,
- Correspondre aux besoins du pays et aux compétences des inspecteurs,
- Assortis d'un calendrier précis.

Documents de référence

- **FSAI.** 2000. *Code of Practice on the Risk Categorisation of Food Business to Determine Priority for Inspection.* Code of Practice no. 1. Autorité irlandaise de la sécurité sanitaire des aliments.
- **FAO/PNUD/OMS.** 1984. *Manuals of Food Quality Control. Food Inspection.* Food and Nutrition Paper 14/5. Réimprimé en 1997.
- **FAO/OMS.** 1995. *Principles for Food Import and Export Inspection and Certification.* Codex Alimentarius Commission. CAC/GL 20. Dans Codex Alimentarius Commission Combined Texts on Food Import and Export Inspection and Certification Systems (<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/X4489E/X4489E00.pdf>).
- **FAO/OMS.** 1997. *Guidelines for the Design, Operation, Assessment and Accreditation of Food Import and Export Inspection and Certification Systems.* Codex Alimentarius Commission. CAC/GL 26 (<http://www.fao.org/DOCREP/005/X4489E/x4489e03.htm>).

Sixième étape Définir les besoins en renforcement des capacités dans le domaine de l'inspection des aliments

Les besoins en renforcement des capacités seront déterminés en comparant la situation actuelle (conclusion de l'analyse de la situation) et la situation recherchée (résultat de l'étape précédente). Il sera important de rapprocher l'état actuel des capacités aux

Tableau M3-4. Matrice d'identification des besoins en renforcement des capacités dans le domaine de l'inspection des aliments

	Colonne A	Colonne B	Colonne C
<i>Inspection des aliments</i>	<i>Situation actuelle</i>	<i>Situation future recherchée</i>	<i>Besoins en renforcement des capacités</i>
Cadre juridique et réglementaire	<ul style="list-style-type: none"> • Quel est le cadre juridique et réglementaire régissant l'inspection des aliments? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quel devrait être le cadre juridique et réglementaire de l'inspection des aliments d'ici cinq ans? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles sont les modifications ou amendements à introduire pour établir le cadre juridique et réglementaire recherché en matière d'inspection des aliments?
Mandat et stratégie	<ul style="list-style-type: none"> • Quels sont le mandat et la stratégie des divers organismes chargés de l'inspection des aliments? • Existe-t-il des chevauchements ou des lacunes d'intervention? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quel devrait être le futur cadre institutionnel pour les services d'inspection alimentaire? • Quel devraient être le mandat et la stratégie de l'inspection des aliments d'ici cinq ans? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quels sont les changements (juridiques, institutionnels, etc.) nécessaires pour redéfinir et rationaliser le mandat et la stratégie des services d'inspection?
Structure, procédures et culture	<ul style="list-style-type: none"> • Quelle est l'organisation des inspections alimentaires? • Les priorités/fréquences d'inspection sont-elles fondées sur les facteurs de risque? • Quelles sont les procédures, méthodes et techniques d'inspection utilisées à l'heure actuelle? • Sur quels principes (fondement scientifique, analyse des risques) et valeurs (honnêteté/malhonneteté, intégrité/corruption, confiance/suspicion, fiabilité/irrégularité, etc.) repose l'inspection des aliments? • Les inspections alimentaires sont-elles conduites partout de la même manière? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quelle devrait être l'organisation des inspections des produits alimentaires à l'avenir? • Quelles sont les procédures, méthodes et techniques à introduire ou à améliorer d'ici cinq ans? • Sur quels principes et valeurs devrait reposer l'inspection des aliments d'ici cinq ans? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quels sont les changements nécessaires pour rationaliser la structure organisationnelle des services d'inspection afin d'atteindre la situation recherchée? • Quelles sont les conditions nécessaires pour introduire de nouvelles procédures et méthodes et pour garantir qu'elles soient vraiment adoptées et appliquées? • Comment peut-on encourager les inspecteurs de produits alimentaires à adopter les nouveaux principes et valeurs définis?
Ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> • Quel est niveau actuel (qualité et quantité) des compétences techniques et de gestion des services d'inspection? • Quel sont les programmes et les types de formation suivis par les inspecteurs des aliments? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quelle devraient être les principales responsabilités et compétences des services d'inspection alimentaire d'ici cinq ans? • Quelle devrait être la formation des inspecteurs d'ici cinq ans? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles sont les conditions nécessaires pour renforcer les capacités des inspecteurs des aliments et de la direction afin de mettre en place le système recherché? • Quelles conditions faut-il réunir pour améliorer la formation et mettre en place des programmes cohérents avec le système recherché?

(suite)

Tableau M3-4 (suite). Matrice d'identification des besoins en renforcement des capacités dans le domaine de l'inspection des aliments

	Colonne A	Colonne B	Colonne C
<i>Inspection des aliments</i>	<i>Situation actuelle</i>	<i>Situation future recherchée</i>	<i>Besoins en renforcement des capacités</i>
Ressources financières	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles sont les ressources financières attribuées actuellement aux services d'inspection? • Couvrent-elles les besoins? • Sont-elles affectées en fonction des facteurs de risque (élevé, modéré, faible)? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles sont les ressources financières dont devraient bénéficier les services d'inspection alimentaire pour améliorer leurs prestations? • Comment devraient-elles être attribuées? • Faut-il mobiliser de nouvelles sources de financement? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quels changements peut-on introduire pour mobiliser les ressources nécessaires et les affecter?
Ressources d'information	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles sont les ressources d'information dont disposent actuellement les services d'inspection? • Comment l'information relative à l'inspection des aliments (collecte, stockage, analyse, diffusion, etc.) est-elle gérée? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles sont les ressources d'information dont devraient disposer les services d'inspection d'ici cinq ans? • Comment les informations relatives à l'inspection des aliments devraient-elles être gérées? 	<ul style="list-style-type: none"> • Que peut-on faire pour améliorer l'accès à l'information? • Quelles sont les conditions nécessaires pour améliorer la gestion de l'information ayant trait à l'inspection des aliments?
Infrastructure et matériel	<ul style="list-style-type: none"> • Quel est le matériel dont sont aujourd'hui équipés les services d'inspection? Comment est-il utilisé? 	<ul style="list-style-type: none"> • Comment devraient être équipés les services d'inspection d'ici cinq ans? 	<ul style="list-style-type: none"> • Que peut-on faire pour obtenir le matériel indispensable et l'utiliser?
Liens externes et interdépendances	<ul style="list-style-type: none"> • À l'heure actuelle, quel est le degré de coopération entre les services d'inspection et les groupes concernés (organismes de contrôle des aliments, laboratoires, entreprises alimentaires, consommateurs et leurs organisations, etc.)? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quel devrait être le degré de coopération entre les services d'inspection et les groupes concernés d'ici cinq ans? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quels sont les mécanismes et autres changements nécessaires pour renforcer les relations et la collaboration entre les services d'inspection alimentaire et les groupes concernés?

Module 3. Inspection des aliments

Modules d'évaluation des besoins en capacités

demandes et aux attentes. Il conviendra en outre de tenir compte des changements intervenant dans la demande ou de l'émergence de nouveaux enjeux (exigences commerciales, crises transfrontières de sécurité des aliments, etc.) susceptibles d'exiger un remaniement des aptitudes et des compétences, une modification des procédures opérationnelles ou une réforme de la structure institutionnelle des services d'inspection.

L'identification des besoins fera appel à une démarche participative et transparente afin que les inspecteurs des produits alimentaires acceptent mieux les changements proposés et qu'ils en appuient la mise en application et la durabilité. Un exemple d'ordre du jour pour un atelier d'auto-évaluation est annexé à ce module.

Durant les ateliers et les groupes de discussion, les participants s'aideront de la matrice ci-après (Tableau M3-4) pour définir les besoins en renforcement des capacités. Les conclusions de l'analyse de la situation (étapes 3 et 4) seront insérées dans la colonne A et ceux de l'étape 5 (situation recherchée) dans la colonne B. Une fois que cela aura été fait, on pourra identifier les besoins (colonne C) en fonction des différences apparaissant entre les capacités actuelles et la situation recherchée.

Les besoins seront parfois nombreux et il sera impossible d'y répondre immédiatement. Il sera donc important de distinguer les besoins fondamentaux et les besoins souhaités. On les classera par ordre de priorité selon les domaines, les ressources et les capacités ainsi qu'en fonction du temps requis et de la séquence des activités.

Septième étape. Définir les mesures de renforcement des capacités dans le domaine de l'inspection alimentaire en fonction de besoins identifiés

Une fois les besoins définis, on pourra envisager les différents moyens de renforcer les capacités. L'examen des diverses options permettra de clarifier l'éventail des mesures possibles pour établir le type de système souhaité à l'avenir et définir les objectifs. On en établira une liste qui pourra porter sur un ou plusieurs des points indiqués ci-après, sans que cette liste soit toutefois limitative:

- clarifier les rôles des divers organismes d'inspection des aliments afin d'éliminer les doubles emplois et les lacunes d'intervention,
- abandonner l'inspection aléatoire des produits finis au profit d'un système fondé sur le risque, incluant la vérification des procédures de contrôle utilisées dans le secteur privé,
- mettre au point un système informatique pour classer les établissements alimentaires en fonction des facteurs de risque et gérer l'information relative à l'inspection des aliments,
- remplacer ou/et moderniser le matériel nécessaire aux inspections,
- élaborer des programmes d'information et d'éducation en matière d'assurance qualité destinés aux entreprises alimentaires,
- publier un manuel d'inspection actualisé,
- ajuster les salaires des inspecteurs afin de tenir compte de leurs qualifications, de leurs responsabilités et des barèmes pratiqués sur le marché,
- fournir certains services d'inspection, d'échantillonnage et de formation sur la base d'un paiement par l'utilisateur.

Certaines mesures pourront exiger un financement supplémentaire (amélioration du matériel des services d'inspection ou de la qualité des ressources humaines, par exemple). D'autres nécessiteront une clarification des mandats et des rôles, l'élaboration de procédures et de méthodes opérationnelles plus adaptées, ou un changement dans l'approche ou la culture des organismes ou des personnes concernés. Dans certains cas, les principales raisons du renforcement des capacités des services d'inspection alimentaire pourront être liées à des besoins situés plus en amont du système de contrôle alimentaire, tels que la modification des lois et des réglementations alimentaires. Il est indispensable que les mesures soient conçues en fonction des besoins et des priorités identifiés au cours de l'évaluation.

Les diverses options présenteront des coûts et des avantages différents pour les divers groupes d'acteurs concernés. Par exemple, l'abandon de l'inspection aléatoire des produits finis au profit d'un système fondé sur le risque exigeant la vérification des procédures de contrôle utilisées par le secteur privé renforcera l'efficacité et entraînera des économies de coût. Mais il s'accompagnera de certains frais (formation du personnel à la gestion et au contrôle des systèmes, par exemple). La réalisation d'une simple analyse coûts-avantages permettra de les estimer (se référer à l'évaluation d'impact de la réglementation et à l'analyse coûts-avantages dans la troisième partie des présentes directives).

Une fois que les besoins et les différentes mesures possibles auront été déterminés, on élaborera une stratégie de renforcement des capacités. Ce document pourra être utilisé pour mobiliser des ressources, tant à l'échelle nationale qu'auprès de bailleurs de fonds internationaux.



Analyse des documents relatifs à l'inspection des aliments

1. Collecte des documents

Recueillir les documents disponibles sur l'inspection des aliments, notamment:

- les organigrammes des organismes chargés de procéder à des inspections et de faire appliquer les lois alimentaires,
- les documents ministériels et administratifs décrivant les mandats, les fonctions et les responsabilités des organismes chargés des inspections et de l'application des lois alimentaires,
- les lois et réglementations énonçant les règles et procédures d'inspection et d'application des lois alimentaires,
- les procédures et manuels d'inspection des aliments,
- les rapports d'activités et autres documents élaborés par les organismes d'inspection,
- l'inventaire du matériel utilisé pour procéder aux inspections,
- les examens internes ou externes récemment réalisés sur l'inspection des aliments et les enseignements tirés,
- les données relatives au commerce (dont le refoulement et la consignation de denrées alimentaires), les rapports annuels, etc.

2. Examen et analyse

Les documents réunis seront analysés de manière à répondre aussi complètement que possible aux questions suivantes. Les informations recueillies dans les ateliers d'auto-évaluation, les groupes de discussion et/ou les enquêtes serviront à compléter ou à recouper les résultats de l'analyse des documents.

1. Quelle est la structure du secteur alimentaire? Quelles en sont les caractéristiques?
2. Quels sont les ministères/organismes chargés de l'inspection des aliments?

3. Quels sont leurs rôles et leurs responsabilités en matière d'inspection des établissements de fabrication, de transformation, de stockage, des ventes au détail, des marchés, des restaurants et traiteurs, des abattoirs, etc.?
4. De quelle manière sont organisées les inspections (par secteur géographique, type d'aliments, catégorie de facteurs des risques des établissements, etc.)?
5. Quelle est la fréquence des inspections?
6. La fréquence des inspections est-elle déterminée en fonction des facteurs de risque (élevé, modéré, faible)? Les établissements à risque élevé sont-ils plus souvent inspectés?
7. Quel est le nombre d'inspecteurs par rapport au nombre de clients?
8. Quel est le nombre d'inspecteurs par rapport au nombre d'établissements inspectés?
9. Quelles sont les procédures d'inspection des usines de production ou de transformation des aliments, des marchés et des magasins, des abattoirs, des lieux de restauration, etc.?
10. Quelles sont les procédures d'échantillonnage; de cachetage, stockage et transport des échantillons; d'établissement des rapports; de recueil de preuves de non conformité; de traitement des plaintes émises par les consommateurs, etc.?
11. Quelles sont les procédures d'inspection des importations et des exportations de denrées alimentaires?
12. Quelles sont les qualifications minimales requises pour postuler au poste d'inspecteur des aliments?
13. Quelle est l'échelle des salaires des inspecteurs par rapport à d'autres fonctionnaires ayant une formation ou des compétences similaires, et quelles sont les possibilités d'avancement?
14. Quel est le statut des inspecteurs?

><

ANNEXE 3-2

Groupes de discussion destinés aux inspecteurs de produits alimentaires

Objectif

Recueillir des informations sur les procédures d'inspection et sur les performances des services.

Participants

Au maximum, 12 inspecteurs rattachés à des organismes d'inspection alimentaire¹⁴.

Questions utiles

1. Quel est le domaine d'application des services d'inspection rendus par votre organisme (contrôle sanitaire général, phytosanitaire, vétérinaire, pharmaceutique, commercial; fraude, etc.) ?
2. Votre organisme a-t-il établi des procédures et des politiques pour guider les inspections ?
3. Les inspecteurs rattachés à votre organisme ont-ils une formation spécialisée dans le domaine de l'alimentation?
4. Avez-vous été formé au système HACCP?
5. Quels sont vos clients? Quel est leur nombre?
6. Avez-vous accès à des manuels, à des procédures opérationnelles, etc. en matière d'inspection des produits alimentaires? Sont-ils utiles? Pourquoi?
7. Combien de temps les inspecteurs rattachés à vos services consacrent-ils de temps à l'inspection des produits alimentaires (pourcentage d'une journée ou d'une semaine)?
8. Le matériel est-il adapté à l'inspection des aliments?
9. Comment les inspecteurs de votre organisme collaborent-ils avec les laboratoires officiels de contrôle des aliments?
10. Dans quelle mesure la législation alimentaire en vigueur (lois, réglementations et normes alimentaires) soutient-elle ou entrave-t-elle l'inspection des aliments, et pourquoi ?
11. Comment les inspecteurs réagissent-ils en cas de crise en matière de sécurité sanitaire des aliments? Existe-t-il un plan d'intervention d'urgence?
12. De quelle manière sont fixées les priorités d'inspection? Dans quelle mesure sont-elles fonction d'un risque élevé, modéré, faible?
13. Échangez-vous ou communiquez-vous régulièrement des informations à des collègues employés par d'autres laboratoires lors de l'exercice de vos fonctions?
14. Votre organisme vous tient-il informé des évolutions récentes en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments, et d'inspection des produits alimentaires?
15. Les inspecteurs ont-ils la possibilité de se former?

> <

¹⁴ Lorsque divers organismes sont chargés de l'inspection des aliments, des groupes de discussion peuvent être organisés avec les inspecteurs de chacun.

ANNEXE 3-3

Groupes de discussion destinés aux entreprises sur le thème de l'inspection des aliments

Objectif

Recueillir des données sur l'inspection alimentaire auprès de producteurs, de transformateurs, de fabricants, de manutentionnaires et de négociants.

Participants

Au maximum, 12 responsables d'entreprises alimentaires¹⁵, y compris de petites et moyennes entreprises.

Questions utiles

1. Combien de fois par an, en moyenne, votre entreprise a-t-elle été inspectée au cours des trois dernières années?
2. Ces visites étaient-elles été prévues? Dans l'affirmative, comment et quand avez-vous été informé?
3. Sur quels points porte en général l'inspection et quelle est la procédure d'inspection durant ces visites?
4. Les inspecteurs ont-ils prélevé des échantillons durant ces visites?
5. Les inspecteurs étaient-ils équipés de façon adéquate pour s'acquitter correctement de leurs fonctions (matériel adapté et propreté globale)?
6. Avez-vous reçu un compte-rendu écrit de l'inspection?
7. Connaissez-vous les lois et réglementations régissant l'inspection des aliments et de quelle manière votre entreprise est-elle tenue de s'y conformer?
8. Votre entreprise applique-t-elle ses propres procédures pour renforcer la sécurité sanitaire et la qualité des aliments (bonnes pratiques de fabrication, HACCP, etc.)?
9. Votre entreprise est-elle facturée pour les services d'inspection?
10. Dans le cas contraire, dans quelle mesure votre entreprise accepterait-elle de régler des honoraires pour bénéficier de services d'inspection?
11. Comment évaluez-vous le niveau de compétence des inspecteurs qui ont visité votre entreprise?
12. Selon vous, de quelle manière les services d'inspection des produits alimentaires pourraient-ils être améliorés?

> <

¹⁵ Selon le temps et les ressources disponibles, et afin de recueillir le plus large éventail possible d'informations, plusieurs groupes de discussion peuvent être organisés en fonction des divers types d'établissements alimentaires (taille, produits, méthodes de fabrication, implantation géographique, vocation d'exportateur, etc.)

ANNEXE 3-4

Groupes de discussion sur l'éducation et la formation en matière d'inspection alimentaire

Objectif

Recueillir des informations sur les études et la formation des inspecteurs auprès d'éducateurs/formateurs spécialisés dans l'inspection des produits alimentaires et de responsables de services d'inspection.

Participants

Au maximum, 12 responsables de services d'inspection et membres d'instituts/collèges/universités dispensant un enseignement ou une formation en matière d'inspection alimentaire.

Questions utiles

1. Quelle sont les études ou la formation suivies par les inspecteurs dans le domaine de l'alimentation (thème, spécialités, etc.)?

2. Quelle est la durée moyenne de la formation?
3. Quelles sont actuellement les forces des études et de la formation suivies par les inspecteurs?
4. Quelles sont actuellement les faiblesses de leurs études et de leur formation?
5. Existe-t-il des lacunes dans les programmes actuels?
6. Les programmes d'étude et de formation actuels répondent-ils à la demande des inspecteurs de produits alimentaires?
7. Les services d'inspection participent-ils à l'élaboration des programmes d'enseignement et de formation du personnel? Comment peut-on améliorer ce point?
8. L'organisme d'inspection vous tient-il informé de ses besoins par rapport aux compétences enseignées dans votre établissement de formation?

> <

ANNEXE 3-5

Scénario d'analyse SWOT pour l'inspection des aliments

Le tableau ci-après donne un exemple des forces, des faiblesses, des opportunités et des menaces liées à l'inspection alimentaire dans un pays hypothétique.

	<i>Positif</i>	<i>Négatif</i>
<i>Facteurs internes</i>	<p>Forces</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existence d'un réseau d'inspecteurs des aliments couvrant l'ensemble du territoire national, • formation de certains inspecteurs aux techniques modernes d'échantillonnage et d'inspection, • mise en place réussie d'un nouveau système électronique d'archivage des dossiers, • traduction du manuel d'inspection alimentaire dans la langue nationale, • encadrement dynamique de certains organismes d'inspection des aliments, • système efficace de rétributions et de primes (rémunération des heures supplémentaires, possibilités de promotion, usage des véhicules de société à titre privé, etc.), • établissement d'un système d'assurance qualité par l'industrie exigeant l'audit des services d'inspection des aliments, • etc. 	<p>Faiblesses</p> <ul style="list-style-type: none"> • Chevauchement des mandats et des juridictions des organismes d'inspection alimentaire, • inspections axées sur la détection des problèmes de sécurité sanitaire des aliments une fois survenus au lieu d'être fondées sur la catégorisation des risques, • insuffisance des connaissances et manque de matériel nécessaire au prélèvement des échantillons et à la réalisation des tests, • budget insuffisant, • rapports périodiques de corruption et de fraude, • pouvoirs de contrainte limités, • augmentation de la charge de travail des inspecteurs, • manque de fiabilité, • etc.
<i>Facteurs externes</i>	<p>Opportunités</p> <ul style="list-style-type: none"> • Efforts d'harmonisation des normes nationales avec le Codex, • réseau de laboratoires couvrant l'ensemble du territoire national, • augmentation du nombre des associations de consommateurs, • renforcement de l'attention accordée à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments à l'échelle nationale et régionale, • adhésion à l'OMC, • accord d'équivalence, • introduction de programmes d'assurance qualité dans l'industrie, • etc. 	<p>Menaces</p> <ul style="list-style-type: none"> • Désuétude des réglementations alimentaires, • capacités d'analyse limitées des laboratoires officiels de contrôle des aliments, • connaissance insuffisante de l'hygiène alimentaire parmi les producteurs et transformateurs de denrées alimentaires, • augmentation du nombre de risques alimentaires transfrontières, • instabilité politique (grèves ou troubles civils) dans certains zones du territoire national, • apathie, • etc.

> <

ANNEXE 3-6

Modèle de rapport sur l'analyse de la situation de l'inspection alimentaire

Introduction

Le modèle suivant peut être utilisé pour aider à structurer et à documenter les résultats des enquêtes, entretiens, groupes de discussion, etc. qui auront été réalisés pour recueillir des données sur l'inspection des aliments. Il indique les principaux éléments qu'il est obligatoire d'inclure dans le rapport d'analyse et devra être adapté en fonction de la situation de chaque pays.

Cadre de référence: Raisons de la réalisation de l'analyse.

Remerciements: Remerciements aux personnes ayant contribué à l'analyse.

Récapitulatif des conclusions/recommandations:

Quels sont les principaux points ou questions identifiés? Les classer par ordre de priorité.

Méthodologie: Décrire le contenu et le déroulement de l'analyse ainsi que les enseignements tirés.

Exemples: aurait-il été possible d'améliorer l'analyse? quelles sont les principales faiblesses d'exactitude ou de validité des données recueillies? dans quel cadre les diverses parties concernées ont-elles été consultées? Ces questions pourront être utiles ultérieurement en cas d'actualisation de l'analyse ou de recoupement des résultats.

Résultats: En fonction des données réunies durant l'analyse de la situation, décrire le système d'inspection actuel à l'aide, *entre autres*, des questions suivantes: Quelle est la situation actuelle de l'inspection alimentaire (la décrire)? Quel est l'impact du contexte ou de l'environnement global sur l'inspection des aliments (cadre institutionnel, lois et réglementations, etc.)? Quels sont les organismes chargés de l'inspection? Quels sont leur mandat et leurs fonctions? De quelles ressources disposent-ils? Quelles sont les forces et les faiblesses de chacun d'eux?

Implications pour l'avenir: Ces tendances sont-elles susceptibles de se poursuivre ou de se modifier (nouvelle loi en cours d'élaboration? projets externes prévus pour améliorer l'inspection des produits alimentaires)? Il sera utile de déterminer et d'expliquer les facteurs externes, tant positifs que négatifs.

Annexes: Présenter d'autres informations pertinentes non introduites ailleurs: principales conclusions des enquêtes et modèles des questionnaires utilisés, par exemple. Ces documents pourront aider les participants souhaitant avoir de plus amples informations sur les bases et le contenu des résultats.

Sources: Citer les principales sources d'information, y compris les personnes clés interrogées, les acteurs externes consultés, etc.

> <

ANNEXE 3-7

Définition des priorités d'inspection alimentaire en fonction de la catégorisation de risque des entreprises agro-alimentaires

Au cours de l'analyse de la situation du système d'inspection et des débats portant sur la situation recherchée à moyen terme, il sera important d'évaluer dans quelle mesure l'inspection

se fonde sur des facteurs de risque. Le tableau suivant indique une catégorisation des risques¹⁶ et peut servir à structurer les débats.

Activité alimentaire	<p>Toute entreprise (à but lucratif ou non lucratif, public ou privé) intervenant dans les opérations alimentaires suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • préparation, • transformation, • fabrication, • emballage, • stockage, • transport, • distribution, • manutention, vente ou approvisionnement.
Activités à haut risque	<p>Il s'agit en général d'activités susceptibles de faire courir un risque à des groupes vulnérables ou à un grand nombre de consommateurs en raison:</p> <ul style="list-style-type: none"> • du type d'aliments (aliments prêts à consommer, par exemple), • de la préparation et du traitement, • de l'équipement et de l'installation, • du programme de gestion de la sécurité sanitaire des aliments.
Activités à risque modéré	<p>Il s'agit en général d'activités qui ne concernent pas les aliments prêts à consommer mais qui se déroulent à grande échelle. Exemples d'aliments:</p> <ul style="list-style-type: none"> • crustacés/poissons (crus ou cuits), • viande crue, • viande/volaille cuite et produits carnés/avicoles cuits, • lait et produits laitiers, • œufs et produits à base d'œufs, etc.
Activités à risque faible	<ul style="list-style-type: none"> • producteurs primaires de miel, • fabricants de produits à base de céréales, de confitures et gelées, d'huiles et graisses, • entreprises de conditionnement de thés, tisanes, épices, noix, etc.

> <

¹⁶ Fondé sur FSAl. *Code of practice on the risk categorisation of food businesses to determine priority for inspection*. Code of Practice no.1. Autorité irlandaise de sécurité des aliments (http://www.fsai.ie/COP_risk_categorisation.pdf).

ANNEXE 3-8

Exemple d'ordre du jour pour un atelier d'évaluation des besoins dans le domaine de l'inspection des aliments

Objectif

Examiner les conclusions de l'analyse portant sur les laboratoires officiels de contrôle des aliments, identifier les faiblesses de capacités et déterminer les capacités à renforcer.

Participants

- Directeurs et agents techniques responsables de l'inspection des produits alimentaires,
- représentants de l'industrie, de transformateurs, d'exportateurs, d'organisations de consommateurs, etc.

Premier jour - matin

- Introduction à l'analyse de la situation et au processus d'évaluation des besoins,
- présentation des résultats de l'analyse de l'inspection des aliments,
- examen des résultats, débat et dégagement d'un consensus.

Premier jour - après-midi

- Examen des principales fonctions de l'inspection alimentaire, des points de repère internationaux et des bonnes pratiques de laboratoire,
- identification des tendances susceptibles de transformer les besoins et le rôle des services d'inspection à l'avenir.

Deuxième jour - matin

- Définition de la mission et des objectifs de l'inspection alimentaire et dégagement d'un consensus.

Deuxième jour - après-midi

- Définition des besoins en renforcement des capacités et des priorités d'intervention en matière d'inspection alimentaire à l'aide de la matrice d'identification des besoins et d'autres outils,
- Classement par ordre de priorité,
- Classement par ordre de facilité de mise en œuvre.



MODULE 4. ÉVALUATION DES BESOINS EN RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DES LABORATOIRES OFFICIELS DE CONTRÔLE DES ALIMENTS¹⁷

Introduction

Les laboratoires sont une composante essentielle des systèmes nationaux de contrôle alimentaire. Il est important d'analyser des échantillons pour détecter toute contamination physique, chimique ou microbienne et de garantir ainsi la sécurité sanitaire et la qualité des aliments produits sur le territoire national, importés et/ou exportés (y compris leur composition, leur valeur nutritionnelle, la falsification, la présence de contaminants, etc.). L'analyse permet également, le cas échéant, de prendre les mesures nécessaires pour protéger les consommateurs.

Les laboratoires sont chargés d'analyser des échantillons de produits alimentaires afin de détecter, d'identifier et de quantifier les contaminants (résidus de pesticide ou métaux lourds, par exemple) ainsi que de déterminer les causes et les sources des maladies d'origine alimentaire. Ils fournissent aussi des informations utiles au renforcement de l'application de la législation alimentaire. Les données scientifiques des laboratoires servent à renseigner et à soutenir les processus décisionnels et d'élaboration de politiques en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments. C'est ainsi qu'elles permettent de concevoir des programmes d'évaluation et de suivi pour déterminer les risques, déceler les aliments falsifiés, les informations trompeuses ou la fraude, ou encore tenir compte des plaintes des consommateurs, de l'émergence de maladies et d'autres questions d'actualité liées à la salubrité et à la qualité des produits alimentaires.

Ce module contient des instructions pas à pas pour planifier et conduire une évaluation des besoins en renforcement des capacités des laboratoires officiels de contrôle des aliments. Il comporte des références aux repères internationaux, aux principes et aux lignes directrices établis pour les laboratoires officiels. Il ne doit toutefois pas être considéré comme un guide théorique à l'analyse des aliments.

Encadré M4-1

Principales questions à prendre en compte lors de l'évaluation des besoins en renforcement de capacités dans le domaine de la gestion du contrôle des aliments

Il est important de garder à l'esprit les questions suivantes lors de l'utilisation de ce module:

1. quelle est la situation actuelle des laboratoires officiels de contrôle des aliments? quels sont leurs performances?
2. quelles améliorations souhaite-t-on apporter aux laboratoires officiels de contrôle des aliments?
3. quelles sont les principales faiblesses de capacités des laboratoires officiels de contrôle des aliments?
4. quelles sont les conditions nécessaires pour améliorer leurs résultats?

¹⁷ Y compris les laboratoires publics et les laboratoires agréés par le gouvernement.

Il s'adresse:

- au personnel des laboratoires officiels de contrôle des aliments, dont les gestionnaires et les analystes,
- aux fonctionnaires des ministères et organismes publics responsables de laboratoires officiels.

L'utilisation du module permettra :

- d'analyser la situation et les performances des laboratoires officiels de contrôle des aliments,
- d'identifier les faiblesses de capacités et les besoins de renforcement,
- de renforcer la sensibilisation au rôle des laboratoires officiels au sein du système national de contrôle alimentaire.

DÉMARRER > > > > > > > > > > > > > > > > >

Première étape. Constituer une équipe pour gérer le processus d'évaluation des besoins en renforcement des capacités

Une fois que la décision de procéder à une évaluation des besoins en renforcement des capacités aura été prise, une petite équipe sera constituée pour gérer et conduire le processus global. Cette équipe sera composée de gestionnaires et d'analystes ainsi que de représentants des ministères chargés des analyses de laboratoires. Compte tenu du rôle de cette équipe, il sera important de s'assurer qu'elle inclut des personnes en position d'encourager et d'assurer la participation du personnel de leurs organismes respectifs.

Deuxième étape. Définir la portée de l'évaluation des besoins en renforcement des capacités

Avant de commencer, il faudra tout d'abord définir la portée de l'évaluation des besoins. Les questions suivantes seront utiles:

- quels sont les laboratoires (publics et privés, de référence et spécialisés, etc.) intervenant dans l'analyse (physique, chimique, microbienne) des produits alimentaires à l'échelle centrale, régionale et locale? Quels seront les laboratoires invités à participer à l'évaluation des besoins?
- sur quelle échelle (nationale, infranationale, régionale, locale, etc.) portera l'évaluation?
- l'évaluation des besoins concernera-t-elle les capacités des laboratoires officiels tant à procéder à des analyses de routine qu'à intervenir en cas de crises d'origine alimentaire?

Dans de nombreux pays, plusieurs laboratoires officiels distincts sont chargés d'effectuer les analyses de routine afin d'établir la conformité des produits alimentaires aux réglementations ainsi que les analyses en cas de crises d'origine alimentaire. Ces laboratoires sont souvent rattachés ou régis par diverses administrations publiques (ministères de l'agriculture, de la santé ou de l'industrie, par exemple) ou autorités situées dans différentes zones. Pour que l'évaluation des besoins soit aussi complète que possible, il faudra veiller à ce qu'elle couvre idéalement tous les laboratoires officiels de contrôle des aliments sur le territoire national (dont les laboratoires publics et autres organismes habilités à fournir des services aux pouvoirs publics). Dans certains cas spécifiques (financement accordé par des donateurs, par exemple), la portée de l'évaluation pourra être toutefois réduite et ne porter, par exemple, que sur les laboratoires officiels dans des zones géographiques précises.

Une fois que l'équipe aura convenu de la portée et des objectifs de l'analyse de la situation, il conviendra:

- de rédiger une note écrite pour informer la direction et le personnel concernés de l'évaluation des besoins,
- d'élaborer un plan d'action en spécifiant le calendrier, les responsabilités, les résultats escomptés et le budget (avec précision de la source de financement).

ANALYSE DE LA SITUATION ACTUELLE > > > > > > >

Troisième étape. Recueillir et analyser des données sur les analyses de laboratoire

Après avoir défini le champ d'application de l'évaluation des besoins, l'équipe commencera à réunir des informations afin de déterminer les capacités des laboratoires officiels de contrôle des aliments.

Ces capacités, quel que soit le pays, dépendent de plusieurs facteurs. Les caractéristiques internes à chaque laboratoire (qualité et quantité du matériel et des instruments disponibles, compétences et qualifications du personnel, procédures et méthodes d'analyse, etc.) sont de toute évidence déterminantes pour réaliser les analyses de routine et pour intervenir en cas de crise d'origine alimentaire (tableau M4-1).

Outre ces caractéristiques, l'analyse de la situation devra tenir compte du système ou du cadre dans lequel les laboratoires s'acquittent de leurs fonctions (tableau M4-2). S'il existe des faiblesses au sein de celui-ci, les laboratoires sont moins performants. Sans mandat précis, ils ne peuvent atteindre les objectifs fixés en matière d'analyse. Si les laboratoires ne sont pas informés de l'émergence de maladies d'origine alimentaire dans certaines zones, les enquêtes épidémiologiques seront retardées. De même, les résultats des analyses sont conditionnés par la qualité des échantillons soumis à l'inspection.

Diverses méthodes (entretiens, groupes de discussion, analyse de documents, etc.) pourront être utilisées pour recueillir et analyser les données concernant les laboratoires officiels de contrôle des aliments (tableau M4-3). Le choix de la méthode dépendra du type et de la source d'information recherchés ainsi que du contexte local. Certaines méthodes sont mieux adaptées à la collecte de certains types de données que d'autres.

On consultera les employés des laboratoires officiels (analystes, techniciens et gestionnaires inclus) afin de recueillir leurs avis et leurs opinions sur les capacités actuelles. Des acteurs extérieurs (autorités officielles de contrôle des aliments, employés d'organismes d'agrément et établissements alimentaires) fourniront également un point de vue utile.

Plusieurs outils et modèles sont annexés à ce module et devront être adaptés en fonction des besoins et du contexte de chaque pays. Ils aideront à conduire les groupes de discussion, à examiner les documents ayant trait aux laboratoires officiels, à dresser l'inventaire du matériel et des appareils, etc.

Le temps nécessaire à l'analyse de la situation dépendra du nombre de laboratoires officiels sur le territoire national et de la portée de l'évaluation définie au cours de la deuxième étape. Dans les pays comptant un petit nombre de laboratoires, l'analyse pourra être effectuée assez rapidement, mais il faudra davantage de temps s'il existe plusieurs laboratoires.

Quatrième étape. Documenter et examiner les résultats de l'analyse de la situation

L'analyse de la situation fera ressortir les forces et les faiblesses d'organisation et de fonctionnement des services d'inspection. Elle fournira également des indicateurs utiles

Tableau M4-1. Dimensions de la capacité des laboratoires officiels de contrôle des aliments à l'échelle organisationnelle
Ces dimensions doivent être étudiées pour l'ensemble des laboratoires faisant l'objet de l'évaluation des besoins

Mission et stratégie	<ul style="list-style-type: none"> • Mandat, • priorités d'analyse (y compris le temps consacré à l'analyse des produits alimentaires et non alimentaires).
Organisation, compétences et culture organisationnelles	<ul style="list-style-type: none"> • Structure et gestion, • compétences essentielles, • statut d'accréditation, • politique d'assurance de qualité analytique (AQA), • culture et valeurs du personnel (intégrité scientifique, honnêteté, dont indépendance vis-à-vis des producteurs, transformateurs, entreprises alimentaires, etc.), • adhésion à des réseaux scientifiques.
Aspects opérationnels	<ul style="list-style-type: none"> • Types d'analyses alimentaires effectuées (physiques, chimiques, microbiennes), • protocoles d'échantillonnage et méthodes analytiques: prélèvement d'échantillons, préparation et analyse des échantillons, collecte, transport, manutention et stockage des échantillons, méthodes et procédures utilisées, critères d'adoption des méthodes, utilisation de normes internationales (BPL, ISO/CEI 17025, etc.), rapports et documents techniques, plans d'assurance qualité, évaluation des méthodes de validation et de qualité des données, méthodes statistiques, sécurité, gestion générale, etc., • nombre et types de clients, • capacité à suivre l'évolution des progrès technologiques réalisés dans le domaine des appareils et des techniques d'analyse et à se conformer aux évolutions de la législation alimentaire.
Ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> • Quantité et qualité (qualifications, compétences, formation) des gestionnaires de laboratoire, des analystes (en chimie et en microbiologie) et du personnel d'appui.
Ressources financières	<ul style="list-style-type: none"> • Enveloppe budgétaire annuelle, • frais d'exploitation (salaires, entretien, matières consommables, etc.), • recouvrement des coûts/revenus générés par an (montants des diverses analyses, type de clients).
Ressources d'information	<ul style="list-style-type: none"> • Systèmes de tenue des registres et de gestion de l'information (électroniques, imprimés), • disponibilité de données relatives aux normes et directives internationales applicables, • accès à des publications, périodiques et autres informations scientifiques/techniques.
Infrastructure et matériel	<ul style="list-style-type: none"> • Locaux/bâtiments (type et qualité de l'alimentation électrique, de l'air conditionné, des dispositifs de sécurité, etc.), • matériel informatique et de communication, • matériel et instruments (de base et perfectionnés, étalonnage et entretien), • fourniture de documents de référence normalisés, de références certifiées et de cultures de micro-organismes, • type et qualité des installations d'étalonnage (et autres services d'appui) disponibles en interne ou en externe.

Tableau M4-2. Dimensions de la capacité des laboratoires officiels de contrôle des aliments à l'échelle du système

Législation alimentaire	<ul style="list-style-type: none"> • Cadre fourni par les lois, réglementations et normes alimentaires (types d'analyses exigés par la loi, normes alimentaires).
Relations, interdépendances et coopération institutionnelles	<ul style="list-style-type: none"> • Répartition des rôles et des responsabilités entre les laboratoires officiels de contrôle des aliments, • collaboration avec d'autres laboratoires sur le territoire national et à l'extérieur (échange de données, essais d'aptitudes entre laboratoires, études de suivi de contaminants, etc.), • cohérence des systèmes de collecte des données, des méthodes, d'établissement des rapports, etc., y compris l'établissement d'une base nationale de données sur les résultats analytiques, • relations entre les laboratoires officiels de contrôle alimentaire, les services de santé publique (y compris les organismes chargés d'identifier les maladies d'origine alimentaire, d'en rechercher les causes et de les surveiller) et les établissements universitaires.
Inspection des produits alimentaires	<ul style="list-style-type: none"> • Type, quantité et quantité (authenticité et intégrité) des échantillons fournis par les services d'inspection des aliments. <i>Voir module 3: Inspection des produits alimentaires.</i>
Gestion du contrôle alimentaire	<ul style="list-style-type: none"> • Procédures d'approbation et d'accréditation des laboratoires officiels de contrôle alimentaire, • retour de commentaires et exploitation des résultats, • diffusion des résultats aux acteurs concernés, • types de programmes établis pour décider du type et de la fréquence des analyses des échantillons, • fonctions de contrainte (responsabilité de notifier en tant que témoin expert en cas de poursuite judiciaire, par exemple).

Module 4. Laboratoires officiels de contrôle des aliments



Modules d'évaluation des besoins en capacités

Tableau M4-3. Méthodes de collecte des données relatives aux laboratoires officiels de contrôle alimentaire

Méthode	Objectif
Analyse institutionnelle	<ul style="list-style-type: none"> • identifier l'ensemble des laboratoires officiels de contrôle alimentaire opérant à différents niveaux (laboratoires de référence inclus) et procédant à l'analyse de divers produits alimentaires ainsi que les organismes auxquels ils sont rattachés, • élaborer un organigramme afin de représenter graphiquement les liens entre ces institutions, les flux d'information, les chevauchements, les lacunes, etc..
Analyse documentaire	<ul style="list-style-type: none"> • Recueillir et analyser les documents disponibles sur les laboratoires officiels de contrôle alimentaire (mandats organisationnels, règles et procédures opérationnelles, publications des laboratoires, décrets et circulaires gouvernementales, etc.).
Ateliers d'auto-évaluation/ groupes de discussion	<ul style="list-style-type: none"> • Donner la possibilité à un groupe représentatif d'analystes et de gestionnaires de laboratoires d'examiner leurs capacités dans divers domaines et de déterminer les forces, faiblesses, opportunités et menaces (analyse SWOT), etc., • faire prendre conscience de l'importance du renforcement des capacités et dégager un consensus sur les faiblesses et les besoins de renforcement.
Entretiens avec des personnes occupant des postes clés	<ul style="list-style-type: none"> • Recueillir des informations détaillées sur les laboratoires auprès de personnes clés responsables de la supervision, de la gestion ou de l'analyse des échantillons de produits alimentaires.
Consultations avec les clients	<ul style="list-style-type: none"> • Permettre aux représentants des services d'inspection alimentaire et d'organismes publics chargés de la gestion du contrôle des aliments d'exprimer leurs avis et leurs opinions sur les analyses effectuées par les laboratoires officiels, • donner la possibilité à un groupe représentatif des clients des laboratoires officiels (industrie, consommateurs et leurs organisations, etc.) de s'exprimer sur les analyses effectuées par les laboratoires officiels.

pour aider à planifier et à suivre les activités de renforcement des capacités mises en œuvre par la suite.

Il est important de documenter et d'examiner les résultats de l'analyse pour identifier les besoins. Bien que les résultats de l'analyse différeront selon la situation de chaque pays, certaines données devront figurer dans tous les rapports. Un modèle de rapport sur l'analyse de la situation est annexé à ce module.

ENVISAGER L'AVENIR ET IDENTIFIER LES BESOINS EN RENFORCEMENT DE CAPACITÉS > > > > > > > > >

Cinquième étape. Définir les laboratoires officiels de contrôle des aliments recherchés à moyen terme

L'évaluation des besoins en renforcement des capacités repose sur deux questions: 'quelle est la situation actuelle?' et 'quelle est la situation recherchée?'. Cette étape permettra aux participants de définir ce qu'ils souhaitent à l'avenir.

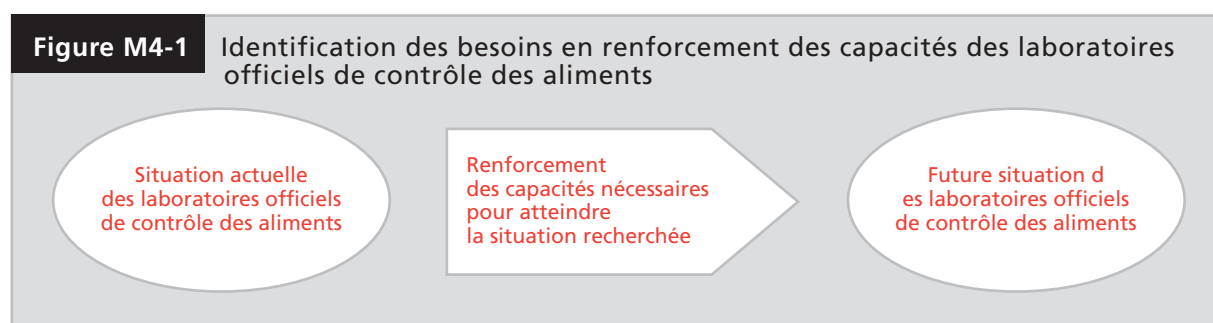
Les laboratoires officiels jouent un rôle important dans le soutien du système national de contrôle alimentaire. Toutefois, on néglige souvent le rôle global des analyses et les objectifs des laboratoires officiels au sein du système de contrôle alimentaire. Or il est important d'en tenir compte pour envisager les améliorations que l'on souhaite apporter au rôle et aux performances des laboratoires ainsi que pour définir les besoins en renforcement des capacités qui seront nécessaires pour atteindre l'objectif ciblé.

Des groupes de discussion et des sessions de *brainstorming* seront organisés avec le personnel des laboratoires, des ministères affiliés et autres organismes chargés de la gestion du contrôle alimentaire afin de décrire à grands traits le type de laboratoires officiels que l'on souhaite établir à moyen terme (d'ici cinq ans environ). Les gestionnaires, les analystes et les responsables du contrôle alimentaire pourront ainsi étudier diverses mesures fondées sur les repères internationaux (encadré M4-2), les bonnes pratiques de laboratoire agréées (BPL), les bonnes pratiques de gestion et les recommandations en matière d'analyse des produits alimentaires. En se référant à ces repères, on pourra tirer les enseignements de l'application de bonnes pratiques et garantir que les objectifs ciblés pour l'avenir sont conformes aux recommandations internationales. En tenant compte de la situation présente, les participants pourront élaborer un scénario réaliste et réalisable.

Le but de ces groupes et sessions sera de déterminer l'objectif, le rôle, les valeurs et le fonctionnement des futurs laboratoires officiels de contrôle des aliments. Les questions suivantes permettront de décrire la situation recherchée de manière générale:

- quel est le but de l'analyse des aliments? quel est l'objectif des tests de diagnostic?
- quels sont les services requis pour atteindre ce but?

Figure M4-1 Identification des besoins en renforcement des capacités des laboratoires officiels de contrôle des aliments



Encadré M4-2 Points de repères internationaux pour les laboratoires officiels de contrôle des aliments

1. Nombre suffisant de laboratoires de contrôle des aliments établis dans des points stratégiques afin de soutenir le système de contrôle alimentaire,
2. nombre suffisant de laboratoires spécialisés (laboratoires de référence) dans les domaines des contaminants, des organismes à l'origine d'intoxications alimentaires, etc.,
3. procédure écrite d'approbation et d'accréditation des laboratoires officiels de contrôle des aliments conformément aux normes internationales,
4. établissement d'un réseau de laboratoires officiels de contrôle alimentaire agréés pour procéder à des tests analytiques particuliers et pour révision en appel des résultats, en cas de besoin,
5. nombre suffisant: i) d'analystes qualifiés, formés, expérimentés et intègres, ii) de gestionnaires et iii) d'employés de soutien,
6. les laboratoires officiels de contrôle disposent de l'infrastructure, d'installations, de matériel, de matières consommables et de documents de référence adéquats; ils ont également un droit de regard sur l'étalonnage et l'entretien,
7. les laboratoires officiels de contrôle ont établi un programme effectif d'assurance de la qualité prévoyant la participation à des programmes d'essais d'aptitudes inter-laboratoires,
8. utilisation de méthodes analytiques validées dans toute la mesure du possible,
9. mise à disposition d'un manuel sur les méthodes analytiques officielles et les instructions permanentes d'opération (IPO),
10. relations actives entre les laboratoires officiels de contrôle alimentaire et le système de contrôle alimentaire, dont les services d'inspection des aliments,
11. relations actives entre les laboratoires officiels de contrôle alimentaire et les services de santé publique dans le domaine de la surveillance des maladies d'origine alimentaire ainsi que les autres laboratoires compétents.

- sur quels principes fondamentaux doivent reposer les analyses effectuées par les laboratoires officiels de contrôle des aliments?

Dans certains pays, des événements particuliers, tels que la préoccupation croissante des consommateurs à l'égard de la salubrité des aliments suite à une grave épidémie d'origine alimentaire, ou la nécessité de prouver que les exportations de denrées alimentaires sont conformes aux réglementations internationales en matière de sécurité sanitaire, peuvent avoir modifié le contexte dans lequel les laboratoires officiels mènent à bien leurs activités. On devra tenir compte de ces facteurs pour définir le rôle et les fonctions des laboratoires officiels à l'avenir. Il sera également important de prendre en considération l'effectif de la population concernée, le volume anticipé et la complexité de l'analyse des aliments, la forte intensité de capital exigée par les laboratoires et leur fonction de soutien au système de contrôle alimentaire.

Documents de référence

- FAO/OMS. 1993. *Directives concernant les bonnes pratiques de laboratoire en matière d'analyse des résidus de pesticides*. Commission du Codex Alimentarius. CAC/GL 40 (http://www.codexalimentarius.net/web/standard_list.jsp).
- FAO/OMS. 1997. *Gestion des laboratoires de contrôle des aliments: Recommandations*. Commission du Codex Alimentarius. CAC/GL 28-1995, Rév.1-1997 (http://www.codexalimentarius.net/web/standard_list.jsp).
- FAO/OMS. 1997. *Directives pour l'évaluation des compétences des laboratoires d'essais chargés du contrôle des importations et des exportations de denrées alimentaires*. Commission du Codex Alimentarius. CAC/GL 27-1997 (disponible à: http://www.codexalimentarius.net/web/standard_list.jsp).
- ISO/CEI 17025. Exigences générales concernant la compétence des laboratoires d'étalonnages et d'essais (ce document remplace le guide ISO 25 et EN45001).



Sixième étape. Définir les besoins en renforcement des capacités des laboratoires officiels de contrôle des aliments

Les besoins en renforcement de capacités seront déterminés en comparant la situation actuelle (conclusions de l'analyse de la situation) et la situation recherchée (définie au cours de l'étape précédente).

Il sera important de rapprocher les capacités existantes des demandes et des attentes. Il conviendra également d'évaluer dans quelle mesure les changements intervenant dans la demande ou l'émergence de nouveaux enjeux (nécessité de prouver l'adoption d'un programme d'assurance de la qualité ou l'établissement d'un laboratoire national agréé) pourront exiger de nouvelles compétences (nouveaux types d'analyses alimentaires, par exemple), une modification des procédures opérationnelles ou de la structure institutionnelle des laboratoires.

L'identification des besoins fera appel à une démarche participative et transparente afin que le personnel des laboratoires officiels accepte mieux les changements proposés et qu'il en appuie la mise en œuvre et la durabilité. Des ateliers d'auto-évaluation seront organisés afin d'encourager la participation. Durant ces ateliers, les participants s'aideront de la matrice du tableau M4-4 ci-après pour identifier les besoins de renforcement des capacités.

Les résultats des étapes précédentes viendront compléter. Les résultats de l'analyse de la situation actuelle (étapes 3 et 4) seront portés dans la colonne A et ceux de la cinquième étape (situation recherchée) seront insérés dans la colonne B. Une fois que cela aura été fait, on pourra identifier les besoins en renforcement de capacités (colonne C) en fonction des différences apparaissant entre la situation actuelle et la situation recherchée.

Les besoins seront parfois nombreux et il sera impossible d'y répondre immédiatement. Il sera donc important de distinguer les besoins fondamentaux et les besoins souhaitables. On les classera par ordre de priorité en s'attachant aux domaines, aux ressources et aux capacités jugés indispensables tout en tenant compte du temps requis pour mettre en œuvre les activités.

Septième étape Définir les mesures de renforcement des capacités des laboratoires officiels de contrôle des aliments en fonction des besoins identifiés

Une fois les besoins définis, on déterminera les diverses mesures possibles pour renforcer les capacités des laboratoires officiels de contrôle des aliments. L'examen de ces options permettra de clarifier la gamme de mesures que l'on peut mettre en œuvre pour parvenir à la situation recherchée ainsi que de préciser leurs coûts et leurs avantages.

En fonction de la situation particulière de chaque pays, les mesures de renforcement des capacités varieront. On en dressera une liste qui pourra porter sur un ou plusieurs des points indiqués ci-après, sans que cette liste soit toutefois exhaustive:

- agrément des laboratoires officiels de contrôle des aliments conformément aux normes internationales relatives aux compétences des laboratoires et à la validité des résultats des tests,
- modifications dans la répartition des travaux d'analyse afin de refléter les compétences et les ressources disponibles,
- introduction et application d'un programme d'assurance qualité pour les laboratoires officiels de contrôle des aliments,
- participation à des programmes internationaux d'essais d'aptitudes appropriés dans le domaine de l'analyse des denrées alimentaires,
- cours de recyclage destinés aux analystes de produits alimentaires et activités de formation inter-laboratoires,

Tableau M4-4. Matrice d'identification des besoins en renforcement des capacités des laboratoires officiels de contrôle alimentaire

	Colonne A	Colonne B	Colonne C
<i>Laboratoires de contrôle des aliments</i>	<i>Situation actuelle</i>	<i>Situation recherchée</i>	<i>Besoins en renforcement des capacités</i>
Mission	<ul style="list-style-type: none"> • Quel est le mandat des laboratoires officiels de contrôle alimentaire? • Comment sont actuellement réparties les fonctions et les responsabilités entre laboratoires officiels de contrôle alimentaire? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quel devrait être le rôle des laboratoires officiels de contrôle alimentaire d'ici cinq ans? • Quelle devrait être la répartition des fonctions et des responsabilités entre laboratoires officiels de contrôle alimentaire d'ici cinq ans? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles conditions faut-il réunir pour modifier les mandats et les objectifs des laboratoires officiels de contrôle alimentaire afin d'atteindre la situation recherchée? • Comment affiner le mandat des laboratoires officiels? • Comment peut-on rationaliser les fonctions et les responsabilités des laboratoires officiels afin d'atteindre la situation recherchée?
Structure et culture organisationnelle	<ul style="list-style-type: none"> • Quel est le nombre de laboratoires officiels de contrôle alimentaire, où sont-ils situés et comment sont-ils structurés? • Sur quels principes et valeurs se fonde l'analyse des aliments? 	<ul style="list-style-type: none"> • De quelle manière devraient être organisés les laboratoires officiels de contrôle alimentaire d'ici cinq ans? • Sur quelles valeurs devraient reposer les analyses de laboratoire? 	<ul style="list-style-type: none"> • Comment organiser les laboratoires officiels de contrôle alimentaire de manière à ce qu'ils soient plus efficaces? • Quelles sont les conditions nécessaires pour promouvoir un changement de culture et de valeur?
Activités	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles sont les procédures et les méthodes d'analyse (physiques, chimiques et microbiologiques) utilisées par les laboratoires officiels de contrôle alimentaire? • Comment ces méthodes sont-elles choisies et validées? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles procédures et méthodes devrait-on utiliser pour renforcer l'efficacité et la performance? • Comment les méthodes devraient-elles être choisies et validées? 	<ul style="list-style-type: none"> • Que peut-on faire pour garantir l'application des procédures et des méthodes que l'on souhaite introduire? • Quelles sont les priorités d'amélioration afin que les laboratoires officiels de contrôle alimentaire soient conformes aux conditions d'agrément?
Ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> • Quel est le niveau actuel des compétences scientifiques et de gestion des laboratoires officiels de contrôle alimentaire? • Quel est le cursus des analystes? Ont-ils aujourd'hui accès à une formation continue ou à d'autres types de formation? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles sont les compétences (aptitudes, qualifications, expérience) que devraient acquérir les laboratoires officiels de contrôle alimentaire d'ici cinq ans? • Quels devraient être les programmes de formation accessibles au personnel des laboratoires (analystes et gestionnaires) d'ici cinq ans? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles conditions faut-il réunir pour relever le niveau des compétences scientifiques et de gestion afin d'atteindre la situation recherchée? • Quels sont les besoins en renforcement des capacités du personnel nécessaires pour que les laboratoires puissent remplir les conditions d'assurance de qualité analytique et d'agrément?
Capacités analytiques	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles sont actuellement les capacités d'analyse alimentaire des laboratoires officiels? • Les laboratoires officiels de contrôle alimentaire sont-ils agréés? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles sont les améliorations de capacités dont devraient bénéficier les laboratoires à l'avenir? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles sont les analyses supplémentaires nécessaires pour répondre aux besoins nationaux en matière de contrôle alimentaire? • Quels sont les besoins de renforcement pour élargir les capacités analytiques, le cas échéant?

(suite)

Module 4. Laboratoires officiels de contrôle des aliments



Modules d'évaluation des besoins en capacités

Tableau M4-4 (suite). Matrice d'identification des besoins en renforcement des capacités des laboratoires officiels de contrôle alimentaire

	Colonne A	Colonne B	Colonne C
Laboratoires de contrôle des aliments	Situation actuelle	Situation recherchée	Besoins en renforcement des capacités
Ressources financières	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles sont les ressources financières dont disposent les laboratoires officiels de contrôle alimentaire à l'heure actuelle? • Quelle est leur source de financement? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles devraient être les ressources financières des laboratoires officiels de contrôle alimentaire d'ici cinq ans? • Faut-il rechercher de nouvelles sources de financement/générer des recettes? 	<ul style="list-style-type: none"> • Que faut-il modifier pour obtenir le financement nécessaire à moyen terme?
Ressources d'information	<ul style="list-style-type: none"> • À quelles informations les laboratoires officiels de contrôle alimentaire ont-ils accès à l'heure actuelle? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles sont les informations dont devraient disposer les laboratoires officiels de contrôle alimentaire d'ici cinq ans? 	<ul style="list-style-type: none"> • Comment améliorer l'accès à l'information?
Infrastructure, matériel et consommables (documents de référence inclus)	<ul style="list-style-type: none"> • Quels sont les infrastructures, le matériel et les consommables dont disposent les laboratoires officiels de contrôle alimentaire à l'heure actuelle et comment sont-ils utilisés? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quels devraient être l'infrastructure, le matériel et les consommables des laboratoires officiels de contrôle des aliments d'ici cinq ans? 	<ul style="list-style-type: none"> • Comment peut-on optimiser l'accès au matériel et son utilisation? • Quelles sont les priorités d'amélioration à apporter à l'infrastructure, au matériel et aux matières consommables des laboratoires officiels de contrôle alimentaire afin de les rendre conformes aux conditions d'accréditation?
Dimensions des capacités au niveau du système de contrôle des aliments	<ul style="list-style-type: none"> • Le cadre juridique est-il adapté pour permettre aux laboratoires officiels de contrôle alimentaire d'exercer leurs fonctions? • De quelle manière les capacités des services d'inspection des aliments influent-elles sur l'analyse des laboratoires? • Quels sont les types de relations existant entre les laboratoires officiels de contrôle alimentaire, les services de santé publique et autres organismes compétents? • Les programmes d'éducation et de formation proposés au personnel des laboratoires officiels de contrôle alimentaire répondent-ils aux besoins actuels? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quel devrait être le cadre juridique d'ici cinq ans? • Comment les services d'inspection des aliments devraient-ils appuyer les analyses de laboratoire d'ici cinq ans? • Quels sont les types de relations susceptibles d'être instaurés entre les laboratoires officiels de contrôle alimentaire, les services de santé publique et les établissements universitaires d'ici cinq ans? • Quels devraient être les types de programmes d'éducation et de formation proposés d'ici cinq ans? 	<ul style="list-style-type: none"> • Que faut-il faire pour améliorer la qualité des échantillons de produits alimentaires et les relations avec les services d'inspection? • Comment peut-on améliorer les relations entre les laboratoires officiels de contrôle alimentaire, les services de santé publique et les établissements universitaires? • Comment peut-on renforcer l'éducation et la formation du personnel des laboratoires officiels de contrôle alimentaire?

Module 4. Laboratoires officiels de contrôle des aliments

Modules d'évaluation des besoins en capacités

- fourniture de matériel et d'instruments indispensables et spécialisés pour procéder aux tests analytiques modernes,
- formulation et application d'un programme national d'évaluation et de suivi en matière de contamination alimentaire,
- instauration de mécanismes permettant de rapprocher les informations concernant les maladies d'origine alimentaire des données de contrôle de qualité des aliments, y compris l'établissement d'un système d'alerte rapide en cas de crise d'origine alimentaire.

Certaines mesures pourront exiger de mobiliser des ressources supplémentaires pour acquérir du matériel, par exemple, ou pour fournir une formation au personnel afin qu'ils puissent procéder à de nouveaux types d'analyses. D'autres nécessiteront de clarifier les mandats des laboratoires, de revoir les procédures et méthodes opérationnelles ou d'en élaborer de nouvelles qui incluront, entre autres, le contrôle de la qualité ou les essais d'aptitudes.

Les diverses options présenteront des coûts et des bénéfices différents pour les parties concernées. La réalisation d'une analyse coûts-avantages permettra de les estimer (se référer à l'évaluation d'impact de la réglementation et l'analyse coûts-avantages dans la troisième partie).

Une fois que les besoins et les diverses mesures auront été déterminés, on élaborera une stratégie de renforcement des capacités dans le domaine de l'inspection des aliments. Ce document pourra être utilisé pour mobiliser des ressources, tant à l'échelle nationale qu'auprès de bailleurs de fonds internationaux.



ANNEXE 4-1

Inventaire des laboratoires officiels de contrôle des aliments¹⁸

Module 4. Laboratoires officiels
de contrôle des aliments

Modules d'évaluation des besoins en capacités

	Laboratoire 1	Laboratoire 2	Laboratoire 3
Nom			
Adresse (nom et adresse des succursales, le cas échéant)			
Statut juridique (laboratoire privé ou public)			
Affiliation (rattachement à un ministère ou à une autorité)			
Domaine d'application (types d'analyses effectuées: mycotoxines, résidus de pesticides, métaux lourds, etc.)			
Date de création			
Certificat d'accréditation (oui/non)			

> <

¹⁸ À compléter pour l'ensemble des laboratoires officiels de contrôle alimentaire sur le territoire national; ajouter des colonnes, si nécessaire.

ANNEXE 4-2

Inventaire du matériel et des instruments des laboratoires officiels de contrôle des aliments

Objectif

Déterminer la quantité et évaluer la qualité du matériel et des instruments principaux utilisés par les laboratoires officiels de contrôle des aliments.

Compléter un exemplaire de l'inventaire suivant pour chaque laboratoire officiel de contrôle alimentaire faisant l'objet d'une évaluation des besoins.

Nom du laboratoire:				
Date de l'inventaire:				
Instrument/ matériel	Quantité	Utilisation (destinée à quelle(s) analyse(s))	Qualité (âge, état de marche, etc.)	Remarques (assistance technique, étalonnage, entretien, etc)
Chimie analytique (CL/CG, CLHP, CG, etc.)				
Microbiologie				
Appareils d'analyse des propriétés physiques des aliments (couleur, texture, corps étrangers, etc.)				
Matériel de préparation des échantillons				

Module 4. Laboratoires officiels
de contrôle des aliments

Modules d'évaluation des besoins en capacités



Instrument/ matériel	Quantité	Qualité (âge, état de marche, etc.)	Remarques (assistance technique, étalonnage, entretien, etc)
Matériel informatique et de communication			
Imprimante(s)			
Modem(s) (type et vitesse de connexion Internet/intranet, si disponible: accès par ligne commutée, DSL, accès radioélectrique, réseau fixe, etc.)			
Appareil(s) photo(s) numérique(s)			
Télécopie(s)			
Téléphone(s)			
Autres (décrire)			

> <

Analyse des documents relatifs aux laboratoires officiels de contrôle des aliments

La collecte des documents (internes et externes) portant sur à l'analyse de la situation.

1. Collecte des documents

Recueillir les documents disponibles, en particulier :

- les statuts, les documents ministériels et administratifs décrivant les mandats, les fonctions et les responsabilités des laboratoires officiels de contrôle des aliments,
- les organigrammes des laboratoires officiels,
- les lois, réglementations ou normes applicables aux analyses physiques, chimiques et microbiologiques,
- les manuels ou procédures utilisés pour l'analyse des produits alimentaires, y compris les critères de choix des méthodes,
- les rapports d'activités ou autres documents élaborés par les laboratoires officiels de contrôle des aliments (dont les rapports sur les essais d'aptitudes),
- l'inventaire du matériel et des appareils d'analyse,
- les examens et évaluations internes et/ou externes des laboratoires officiels de contrôle des aliments récemment réalisés, y compris ceux soumis aux organismes d'agrément.

2. Examen des laboratoires officiels de contrôle des aliments

Les documents rassemblés permettront d'obtenir une vue d'ensemble initiale des laboratoires officiels de contrôle des aliments et de répondre notamment aux questions suivantes:

- quels sont les laboratoires chargés d'analyser les échantillons de produits alimentaires pour déceler une contamination physique, chimique et microbiologique?
- où sont-ils implantés?
- quels sont leurs rôles et leurs responsabilités?
- quels sont les produits analysés (produits laitiers, fruits et légumes, céréales, épices, aliments pour animaux, autres, etc.) et quels sont les tests de diagnostic effectués?
- y a-t-il des chevauchements ou des lacunes d'analyse?
- le pays est-il doté d'un laboratoire de référence central?
- les laboratoires officiels de contrôle des aliments ont-ils introduit un programme d'assurance de la qualité? Est-il efficace?
- les laboratoires officiels de contrôle des aliments sont-ils en mesure de conserver leur certificat d'agrément?

Ces informations seront complétées et approfondies à l'aide de l'enquête d'évaluation des laboratoires, des groupes de discussion et des ateliers.

> <



ANNEXE 4-4

Enquête sur l'évaluation des capacités des laboratoires officiels de contrôle des aliments

Personnel

1. Quelles sont les ressources humaines (nombre d'employés, qualifications, compétences, etc.) dont dispose votre laboratoire à l'heure actuelle? Utiliser le tableau ci-après pour compiler les données.
2. Quels sont les types de formation (régulière ou particulière, interne ou externe) suivis par le personnel de votre laboratoire ces dernières années ?
3. Les gestionnaires et les analystes sont-ils assez nombreux, qualifiés, compétents et formés? Le personnel est-il spécifiquement qualifié et formé pour effectuer les analyses de produits alimentaires et pour utiliser le matériel, les méthodes analytiques, etc.?
4. Les salaires du personnel de votre laboratoire sont-ils similaires à ceux des scientifiques et des gestionnaires travaillant dans d'autres secteurs publics et privés dans votre pays?

	Analystes			Gestionnaires de laboratoires		
	Nombre d'employés	Nb. d'années d'expérience	Fourchette des salaires (moyenne)	Nombre d'employés	Nb. d'années d'expérience	Fourchette des salaires (moyenne)
Chimie alimentaire						
Niveau doctorat						
Niveau maîtrise						
Niveau licence						
Niveau inférieur à la licence						
Microbiologie						
Niveau doctorat						
Niveau maîtrise						
Niveau licence						
Niveau inférieur à la licence						
Autre (spécifier)						

Matériel et infrastructure

5. Quel est le matériel (de base ou spécialisé) utilisé par les analystes de votre laboratoire? (Utiliser le modèle d'inventaire).
6. Votre laboratoire fait-il régulièrement l'inventaire du matériel et des instruments?
7. Des instructions sont-elles fournies pour l'utilisation et l'entretien du matériel?
8. Quelle est la fréquence des contrôles de fonctionnement du matériel et des instruments?
9. Quel est le matériel étalonné et par qui?
10. Où votre laboratoire se procure-t-il les produits chimiques, solvants, etc. utilisés et quel est leur prix?
11. Votre laboratoire est-il soumis à des contraintes environnementales (température, vibrations, vent, poussière, odeurs, etc.)?
12. Quels sont les dispositifs de sécurité (hottes d'aspiration, douche oculaire, extincteurs, couvertures anti-feu, trousse de premiers soins, etc.)?
13. Quel est l'aménagement, la taille, l'âge et l'état de la structure des locaux (y compris des zones d'essai et des bureaux)?
14. Avez-vous assez de place pour les bancs d'essais, le matériel, les activités administratives et le stockage général ?
15. Avez-vous une zone sécurisée - avec contrôle des paramètres environnementaux adapté - pour réceptionner et stocker les échantillons et les spécimens?
16. Votre laboratoire utilise-t-il une unité d'alimentation électrique permanente?
17. L'approvisionnement en eau fonctionne-t-il avec la pression statique ou l'énergie électrique?
18. Votre laboratoire dispose-t-il d'une alimentation centrale en gaz pour les gaz spéciaux (hydrogène, nitrogène, oxygène, hélium)?
19. Votre laboratoire utilise-t-il des gaz spéciaux contenus dans des citernes sous pression ou provenant de générateurs de gaz?
20. Tous les gaz ont-ils le degré de pureté exigé (99,99%)?

Gestion financière

21. Quel est le montant du financement (budget annuel total) dont bénéficie votre laboratoire pour procéder à des tests relatifs à des maladies d'origine alimentaire?
22. Quelle est la source de ce financement

(gouvernement national, administration au niveau des États/provinces, rémunération des services, etc.)?

23. Comment se répartit le budget annuel total (salaires, matériels, fournitures, frais d'exploitation, autre, etc.)?
24. Quel est, en moyenne, l'effectif de la population concernée par les services de votre laboratoire (au niveau national, de l'État, de la province, de la ville, etc.)?

Gestion des échantillons

25. Qui est chargé du prélèvement des échantillons, du plan d'échantillonnage, de la livraison et du stockage intermédiaire des échantillons ?
26. Votre laboratoire dispose-t-elle d'un protocole écrit pour la collecte des échantillons de produits alimentaires ?
27. Votre laboratoire a-t-il établi des critères écrits de rejet pour les échantillons de produits alimentaires?
28. Votre laboratoire a-t-il un formulaire standard de demande de prélèvement et de traitement des échantillons?
29. Votre laboratoire fournit-il des kits destinés à recueillir les divers types de spécimens et d'échantillons ou fournit-il des informations sur la soumission des échantillons (emballage, conditions de régulation de la température, etc.)?
30. Tous les échantillons sont-ils correctement étiquetés et identifiables (leur traçabilité est-elle assurée)?
31. Quelles sont les procédures et les méthodes utilisées pour stocker et éliminer les échantillons?
32. Votre système de gestion des échantillons est-il bien documenté?

Méthodes d'analyse

33. Quels sont les types d'analyse auxquels procède votre laboratoire?
34. Quelles sont les méthodes d'analyse utilisées (internes, externes) et quelle est leur origine?
35. Comment ces méthodes ont-elles été sélectionnées?
36. Ces méthodes sont-elles validées?
37. Ces méthodes font-elles l'objet d'une documentation mise à la disposition des analystes?
38. Quelles sont les procédures et les conditions de prélèvement, d'analyse et d'établissement des

Type d'analyse	Méthode utilisée d'échantillons reçus	Nombre analysés	Nombre d'échantillons des résultats	Délai de retour

rapports: i) pour les vérifications de routine, ii) en cas d'accidents, de soupçons ou de plaintes et iii) à des fins de développement de nouveaux produits?

39. Quelles sont les procédures et les conditions (fréquence incluse) de prélèvement, d'analyse et d'établissement des rapports pour :
- les importations de denrées alimentaires,
 - les exportations,
 - les entreprises,
 - les producteurs primaires,
 - les magasins de vente au détail (magasins et marchés),
 - les établissements de restauration,
 - les vendeurs d'aliments sur la voie publique,
 - les abattoirs, etc.

Normes

40. Votre laboratoire dispose-t-il des normes de référence pour toutes les substances devant être analysées?
41. Ces normes sont-elles certifiées?
42. Comment les normes sont-elles indiquées, enregistrées et conservées?

Contrôle et assurance qualité

43. Votre laboratoire évalue-t-il ses résultats? De quelle manière?
44. Votre laboratoire a-t-il un programme/manuel d'assurance qualité?
45. Votre laboratoire compare-t-il ses résultats avec d'autres laboratoires officiels nationaux et internationaux?
46. Votre laboratoire applique-t-il les bonnes pratiques de laboratoire?

47. Votre laboratoire est-il approuvé/agréé par des organismes nationaux ou internationaux conformément aux normes ISO en vigueur?
48. Le système qualité et les travaux de validation de votre laboratoire ont-ils déjà été évalués par un organisme agréé, tiers, ou un ou plusieurs laboratoires partenaires?
49. Selon vous, quels sont les domaines à améliorer au niveau du système ou des activités de votre laboratoire pour renforcer l'assurance de la qualité?

Intervention en cas de crise

50. Votre laboratoire a-t-il un plan écrit applicable en cas de crise d'origine alimentaire?
51. Dans le cas contraire, quelle mesure prendriez-vous en cas d'une vaste épidémie d'origine alimentaire dans la région où vous êtes implanté?
52. Votre laboratoire a-t-il les ressources nécessaires (personnel, instruments scientifiques, matériel de communication, etc.) pour faire face à une crise d'origine alimentaire?
53. Votre laboratoire a-t-il instauré une coopération avec les entités compétentes telles que les organismes nationaux chargés de la sécurité sanitaire des aliments, les ministères de la santé et de l'agriculture, etc. afin de définir les rôles et responsabilités respectifs en cas de crise alimentaire? Existe-t-il un plan écrit?

Établissement des rapports et gestion de l'information

54. Comment les analystes enregistrent-ils les résultats des tests et des analyses?
55. Les analystes de votre laboratoire font-ils un rapport écrit sur tous les échantillons testés?

56. Une fois terminés, quelle est la procédure d'enregistrement des rapports?
57. L'information dans votre laboratoire est-elle gérée par un système informatique ou par un système basé sur des documents imprimés? En quoi consiste ce système et comment est-il utilisé?
58. Votre laboratoire utilise-t-il un progiciel de gestion pour laboratoire (LIMS)?
59. Les analystes de votre laboratoire ont-ils accès au courrier électronique, à Internet, à un intranet? Dans quel but sont utilisés ces services?

Relations avec d'autres organismes compétents

60. Votre laboratoire coopère-t-il avec d'autres laboratoires ou organismes aux activités de

surveillance usuelles des maladies d'origine alimentaire? Dans l'affirmative, lesquels et comment (échange d'informations, tests, essais d'aptitudes inter-laboratoires, validation des résultats, etc.)?

61. Votre laboratoire coopère-t-il avec d'autres laboratoires ou organismes en cas d'épidémie d'origine alimentaire? Dans l'affirmative, lesquels et comment?
62. Votre laboratoire coopère-t-il avec des services de santé publique et des instituts universitaires? Dans l'affirmative, lesquels et comment?
63. Votre laboratoire coopère-t-il avec les services d'inspection des aliments? Cette collaboration est-elle fructueuse?

> <

Module 4. Laboratoires officiels de contrôle des aliments

Modules d'évaluation des besoins en capacités

ANNEXE 4-5

Groupes de discussion destinés au personnel des laboratoires officiels de contrôle des aliments

Objectif

Recueillir des informations et prendre connaissance des opinions du personnel des laboratoires officiels de contrôle des aliments (gestionnaires et analystes) sur les forces et les faiblesses d'analyse ainsi que sur les opportunités et les menaces. Ces informations pourront aider à compléter l'analyse SWOT.

Participants

Au maximum, 12 gestionnaires et analystes des laboratoires officiels¹⁹.

Questions utiles

1. Quels sont les types d'analyses alimentaires effectués par les analystes de votre laboratoire?
2. Votre laboratoire s'appuie-t-il sur des politiques et des procédures pour guider l'analyse des aliments?
3. Les qualifications et les compétences des analystes sont-elles adaptées aux types d'analyse effectués par votre laboratoire?
4. Êtes-vous suffisamment équipé (matériel, appareils et produits) pour effectuer votre travail?
5. Quelles sont les relations existantes entre votre laboratoire et les inspecteurs des aliments?
6. Quels sont les points forts de votre laboratoire en matière de fonctionnement et de performances?
7. Quelles sont les points faibles de votre laboratoire sur le plan du fonctionnement et des résultats?
8. Comment votre laboratoire garantit-il la fiabilité des résultats des analyses?



¹⁹ Si cela est possible, il serait souhaitable d'organiser des groupes de discussion avec le personnel de chaque laboratoire officiel participant à l'évaluation des besoins. Les participants pourront ainsi s'exprimer librement et l'on pourra obtenir une vue complète de la situation.

ANNEXE 4-6

Groupes de discussion destinés aux fonctionnaires chargés de la gestion du contrôle et de l'inspection des aliments ainsi qu'aux représentants de l'industrie et/ou d'organisations de consommateurs sur le thème des prestations des laboratoires officiels de contrôle des aliments

Objectif

Connaître l'avis des fonctionnaires chargés de la gestion du contrôle des aliments et de l'inspection alimentaire ainsi que des représentants de l'industrie et/ou d'organisations de consommateurs sur les services d'analyse fournis par les laboratoires officiels. Ces informations pourront servir à compléter l'analyse SWOT.

Participants

Au maximum, 12 fonctionnaires chargés de la gestion du contrôle alimentaire, inspecteurs et représentants de l'industrie et/ou d'organisations de consommateurs.

Questions utiles

1. Quelle est la nature de vos relations avec les laboratoires officiels de contrôle des aliments?
2. Selon vous, quels devraient être le rôle et la responsabilité des laboratoires officiels de contrôle des aliments?
3. D'après vous, les laboratoires officiels de contrôle des aliments assument-ils aujourd'hui cette responsabilité?
4. Avez-vous fait appel à un ou plusieurs laboratoire(s) officiel(s) de contrôle des aliments pour procéder à des analyses dans votre pays et pourquoi?
5. Comment évalueriez-vous la qualité des analyses effectuées par les laboratoires officiels que vous avez contactés? Sur quels facteurs s'appuie votre jugement?
6. D'après vous, quelles sont les priorités pour améliorer les prestations des laboratoires officiels de contrôle des aliments et pourquoi?

> <

Module 4. Laboratoires officiels de contrôle des aliments

Modules d'évaluation des besoins en capacités

ANNEXE 4-7

Scénario d'analyse SWOT pour les laboratoires officiels de contrôle des aliments

Objectif

Le tableau ci-après donne un exemple des forces, des faiblesses, des opportunités et des menaces caractérisant les laboratoires officiels de contrôle alimentaire dans un pays hypothétique.

Facteurs internes

Facteurs externes

	Positif	Négatif
	<p>Forces</p> <ul style="list-style-type: none"> • Appareils d'analyse de base disponibles dans tous les laboratoires officiels de contrôle alimentaire, • efforts déployés pour élaborer et introduire des plans d'assurance de la qualité (préparation d'un manuel de qualité, analystes formés en la matière), • adoption d'un progiciel de gestion pour laboratoire (LIMS) dans certains laboratoires officiels de contrôle alimentaire, • adresse électronique récemment attribuée au personnel de deux laboratoires officiels de contrôle alimentaire, • accréditation d'un laboratoire officiel de contrôle alimentaire auprès d'un organisme extérieur, • personnel ayant accès à des publications scientifiques et à des documents spécialisés, • personnel très compétent et formé à l'utilisation des appareils d'analyse des échantillons de denrées alimentaires, • personnel motivé pour appliquer les bonnes pratiques de laboratoire, • etc. 	<p>Faiblesses</p> <ul style="list-style-type: none"> • Absence de coordination entre laboratoires officiels de contrôle des aliments, • capacités d'analyses chimiques et microbiologiques limitées, • manque de compétences de la majeure partie des analystes en matière de techniques analytiques modernes et d'assurance qualité, • manque de financement pour remplacer le matériel indispensable, • faiblesses du système de gestion des échantillons - échantillons parfois mal étiquetés et difficilement traçables, manque de place en chambre froide, risque de contamination croisée, • normes de référence non adaptées ou non certifiées pour les substances faisant l'objet d'analyses de routine, • système d'assurance qualité non uniformément appliqué, • mauvais état général des bâtiments abritant les laboratoires officiels et manque d'équipements de base (air conditionné, dispositifs de sécurité), • instabilité de l'alimentation électrique - pannes et fluctuations fréquentes du courant électrique, • insuffisance de documents, de rapports et de gestion de l'information (des rapports écrits ne sont pas systématiquement rédigés et sont parfois difficiles à localiser; les bases de données ne sont pas mises à jour régulièrement), • échange d'informations limité entre laboratoires nationaux, • rotation importante du personnel en raison du bas niveau des salaires, • manque de plans d'intervention en cas d'urgence, • etc.
	<p>Opportunités</p> <ul style="list-style-type: none"> • Projet de fournir un accès Internet et d'établir un réseau intranet aux laboratoires officiels de contrôle des aliments, • ouverture d'un laboratoire indépendant par l'industrie des produits de la mer et accréditation, • mise en œuvre d'activités pilotes en vue de mobiliser de nouvelles sources de financement, • adhésion à l'OMC, • amélioration de l'inspection des importations, • renforcement de la sensibilisation des politiciens et du public aux questions de sécurité sanitaire et de qualité des aliments suite à de récentes crises d'origine alimentaire, • amélioration des procédures et des capacités de prélèvement des échantillons. 	<p>Menaces</p> <ul style="list-style-type: none"> • Insuffisance des relations entre laboratoires officiels de contrôle des aliments et organismes chargés de la gestion du contrôle alimentaire, • faiblesse des services d'inspection, avec notamment une forte probabilité de contamination croisée durant la collecte et la livraison des échantillons à analyser, • augmentation du prix des produits chimiques et des solvants nécessaires aux essais de laboratoire et approvisionnement irrégulier, • rivalité permanente entre ministères responsables de superviser les laboratoires officiels de contrôle alimentaire, • capacité limitée du gouvernement à faire face à une crise d'origine alimentaire.



Modèle de rapport sur l'analyse de la situation des laboratoires officiels de contrôle des aliments

Introduction

Le modèle suivant peut être utilisé pour aider à structurer et à documenter les résultats des enquêtes, entretiens, groupes de discussion, etc. qui auront été réalisés pour recueillir des données sur les laboratoires officiels de contrôle des aliments. Il indique les principaux éléments qui doivent figurer dans le rapport d'analyse et devra être adapté en fonction de la situation de chaque pays.

Cadre de référence: Raisons de la réalisation de l'analyse.

Remerciements: Remerciements aux personnes ayant contribué ou participé à l'analyse.

Récapitulatif des conclusions/recommandations: Quels sont les principaux points ou questions identifiés? Les classer par ordre de priorité.

Méthodologie: Décrire le contenu et le déroulement de l'analyse ainsi que les enseignements tirés. Exemples: Aurait-il été possible d'améliorer l'analyse? Quelles sont les principales faiblesses d'exactitude ou de validité des données recueillies? Dans quel cadre les diverses parties concernées ont-elles été consultées? Ces questions pourront être utiles ultérieurement en cas d'actualisation de l'analyse ou de recoupement des résultats.

Résultats: En fonction des données réunies durant l'analyse de la situation (à l'aide de l'analyse des documents, des groupes de discussion, des questionnaires, etc.), décrire la situation actuelle de l'analyse des produits alimentaires: quels sont les laboratoires et quels types d'analyse effectuent-ils? quelles sont les procédures et méthodes utilisées? quelles sont les ressources (humaines, financières, d'information, etc.) permettant de soutenir l'analyse des aliments? quel est l'incidence du système global de contrôle alimentaire (lois et réglementations, inspection des aliments) sur les analyses effectuées par les laboratoires officiels de contrôle des aliments? Votre laboratoire a-t-il introduit des plans d'assurance de la qualité?

Implications pour l'avenir: Ces tendances sont-elles susceptibles de se poursuivre ou de se transformer? Existe-t-il des projets externes pour améliorer l'inspection des aliments?

Annexes: Présenter d'autres informations pertinentes non introduites ailleurs: résultats des enquêtes et exemplaire des questionnaires utilisés, par exemple. Ces documents pourront être utiles aux participants souhaitant avoir de plus amples informations sur la base et le contenu des résultats.

Sources: Citer les principales sources d'information, sans omettre les personnes clés interrogées, les acteurs externes consultés, etc.



Module 4. Laboratoires officiels de contrôle des aliments



Modules d'évaluation des besoins en capacités



ANNEXE 4-9

Exemple d'ordre du jour pour un atelier d'évaluation des besoins des laboratoires officiels de contrôle des aliments

Objectif

Examiner les conclusions de l'analyse des laboratoires officiels de contrôle des aliments, débattre des capacités optimales et identifier les capacités à renforcer.

Participants

Représentants de laboratoires officiels et d'organismes compétents en matière de contrôle alimentaire.

Première journée - matin

- Introduction à l'analyse de la situation et au processus d'évaluation des besoins,
- présentation des résultats de l'analyse des laboratoires officiels de contrôle des aliments,
- examen des résultats, débat et dégagement d'un consensus.

Première journée - après-midi

- Examen des principales fonctions des laboratoires officiels de contrôle des aliments, des bonnes pratiques de laboratoire et des points de repères internationaux,
- identification des tendances susceptibles de transformer les besoins et le rôle des laboratoires officiels.

Deuxième journée - matin

- Définition de la mission et des objectifs des laboratoires officiels de contrôle des aliments en tenant compte des repères internationaux et dégagement d'un consensus.

Deuxième jour - après-midi

- Définition des besoins en renforcement des capacités et des priorités des laboratoires officiels de contrôle des aliments à l'aide de la matrice d'identification des besoins,
- classement par ordre de priorité,
- classement par ordre de facilité de mise en œuvre.

> <

MODULE 5. ÉVALUATION DES BESOINS EN RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DANS LE DOMAINE DE L'INFORMATION, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION (IEC) EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ SANITAIRE ET DE QUALITÉ DES ALIMENTS

Introduction

L'information, l'éducation et la communication (IEC) jouent un rôle important dans un système efficace de contrôle des aliments en renforçant la sensibilisation des consommateurs et de leurs organisations, des producteurs, des transformateurs, des négociants, des entreprises alimentaires, des associations de l'industrie et autres acteurs aux questions de sécurité sanitaire et de qualité des aliments et en leur confiant en premier lieu la responsabilité d'y veiller non seulement pour eux-mêmes, mais pour ceux qui consomment et/ou vendent leurs produits. L'IEC permet aux gouvernements d'éduquer les consommateurs en matière de salubrité et de qualité des aliments et d'inciter l'industrie à appliquer de bonnes pratiques agricoles, de fabrication, d'hygiène et de manutention (y compris le système HACCP). Bien que les objectifs spécifiques et le type d'activités d'IEC varieront en fonction de l'audience ciblée, ils devront être fondés sur les principes de la communication des risques²⁰.

Ce module fournit des instructions pas à pas aux organismes publics responsables de la gestion du contrôle alimentaire pour évaluer et identifier les besoins en renforcement des capacités nécessaires à la mise en œuvre des programmes d'IEC se rapportant à la sécurité sanitaire et à la qualité des produits alimentaires qui sont destinés:

- aux consommateurs et à leurs organisations,

Encadré M5-1 L'IEC au service de l'amélioration de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments

L'IEC consiste à développer, mettre en forme et diffuser des messages appropriés à des audiences spécifiques afin d'améliorer leurs connaissances, leurs compétences et leur motivation à prendre des décisions dans le domaine du renforcement de sécurité sanitaire et de la qualité des aliments. L'IEC permet aux organismes chargés de la gestion du contrôle alimentaire d'instaurer un dialogue avec les divers acteurs concernés tout au long de la chaîne alimentaire - dont les consommateurs et leurs organisations, l'industrie, les associations de l'industrie, les organisations communautaires, etc. - sur les questions de sécurité sanitaire et de qualité des produits alimentaires. L'IEC peut être notamment utilisée aux fins suivantes:

- renforcer la sensibilisation des consommateurs aux moyens d'améliorer la sécurité sanitaire et la qualité des aliments pour eux-mêmes et pour leur famille, et élargir leurs connaissances en la matière,
- promouvoir l'application des bonnes pratiques agricoles, de fabrication, d'hygiène et de manutention (y compris du système HACCP) dans l'industrie,
- recueillir des informations auprès des différentes parties concernées (dont les consommateurs, leurs organisations et l'industrie) afin de soutenir les processus décisionnels, la planification et la mise en œuvre des activités de gestion du contrôle alimentaire.

²⁰ La communication des risques est une méthode fondée sur l'analyse des risques portant sur l'identification, l'évaluation et la perception des dangers qui prévoit un échange interactif d'informations et d'opinions entre les responsables de l'évaluation des risques, les responsables de la gestion des risques, les consommateurs, l'industrie, les instituts universitaires et les autres parties prenantes. Elle porte également sur l'explication des résultats de l'évaluation des risques et forme la base des décisions relatives à leur gestion (FAO/OMS. 2005. *Commission du Codex Alimentarius: Manuel de procédure*, 15^{ème} édition).

Encadré M5-2 Principales questions à prendre en compte lors de l'évaluation des besoins en renforcement des activités d'IEC relatives à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments

Il est important de garder à l'esprit les questions suivantes lors de l'utilisation de ce module:

1. les organismes publics responsables de la gestion du contrôle alimentaire réalisent-ils actuellement des activités d'IEC ayant trait à la sécurité sanitaire et à la qualité auprès: i) des consommateurs et de leurs organisations, ii) de l'industrie? Quelle est l'incidence de ces activités?
2. Comment les organismes publics chargés de la gestion du contrôle alimentaire informent-ils, éduquent-ils et communiquent-ils avec: i) les consommateurs et leurs organisations, ii) l'industrie?
3. quelles sont les principales faiblesses des programmes et activités d'IEC existants, y compris au niveau de leur exécution et de leur impact?
4. quels sont les besoins de renforcement nécessaires pour améliorer les activités d'IEC en vue d'atteindre la situation recherchée?

- à l'industrie, y compris les producteurs, transformateurs, manutentionnaires, négociants, magasins de vente au détail, établissements alimentaires, vendeurs d'aliments sur la voie publique, associations de l'industrie, etc.

Le module s'adresse aux fonctionnaires des organismes publics de la gestion du contrôle alimentaire chargés de programmes d'IEC visant: i) les consommateurs et leurs organisations, ii) l'industrie.

Il permettra:

- d'établir un profil des activités d'IEC conçues par les organismes responsables de la gestion du contrôle alimentaire à l'intention des consommateurs, de leurs organisations et de l'industrie,
- d'identifier les faiblesses de capacités et les besoins de renforcement,
- de renforcer la sensibilisation des organismes de gestion du contrôle alimentaire à l'importance du rôle des activités d'IEC et de leurs bénéficiaires.

DÉMARRER > > > > > > > > > > > > > > > > > > >

Première étape. Constituer une équipe pour gérer le processus d'évaluation des besoins en renforcement des capacités

Une fois que la décision de procéder à une évaluation des besoins en renforcement des capacités dans le domaine de l'IEC aura été prise, une petite équipe sera constituée pour gérer et conduire le processus global. Cette équipe se composera des membres du personnel des organismes de gestion du contrôle alimentaire chargés d'élaborer et/ou de mettre en œuvre les activités destinées à l'industrie, aux consommateurs et à leurs organisations.

Selon les pays, il pourra être également utile d'inclure des fonctionnaires d'autres organismes publics œuvrant dans les domaines de la santé, de l'agriculture, de la consommation, de l'industrie, du commerce, etc. et expérimentés dans les programmes d'IEC. Certains pays souhaiteront peut-être également inviter des représentants des organisations de consommateurs, d'ONG et de l'industrie afin de mieux comprendre le public visé et d'améliorer les résultats des activités d'IEC exécutées par la suite.

Deuxième étape. Définir la portée de l'évaluation des besoins en renforcement des capacités

Avant de commencer, il faudra tout d'abord définir la portée de l'évaluation des besoins. Les questions suivantes pourront y aider:

- l'organisme officiel de gestion du contrôle des aliments a-t-il introduit une politique ou une stratégie définissant les objectifs, la portée et le public visé?

- l'évaluation du renforcement des capacités portera-t-elle à la fois sur les consommateurs et leurs organisations, et l'industrie alimentaire?
- l'évaluation couvrira-t-elle l'ensemble du territoire national ou certaines régions particulières (États, régions, provinces, villes, etc.)?

On pourra ainsi mieux cibler l'évaluation des besoins et estimer le temps et les ressources nécessaires. Dans les pays où il existe déjà un plan ou une stratégie d'IEC, les paramètres de l'évaluation seront assez clairs. Dans le cas contraire, ou dans les pays où les activités d'IEC sont confiées à divers organismes collaborant peu entre eux, il faudra au préalable consacrer davantage de temps à la clarification de la portée de l'évaluation.

Une fois que l'équipe aura convenu de la portée et des objectifs de l'analyse de la situation, il conviendra:

- de rédiger une note écrite à l'intention de la direction et du personnel pour les informer de l'évaluation,
- d'élaborer un plan d'action spécifiant le calendrier, les responsabilités, les résultats attendus et les sources de financement.

ANALYSE DE LA SITUATION ACTUELLE > > > > > > >

Troisième étape. Recueillir et analyser des données sur l'IEC en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments

Après avoir défini la portée de l'évaluation des besoins, l'équipe commencera à rassembler des informations pour décrire et analyser le type, les résultats et l'impact des activités d'IEC réalisées.

Il sera nécessaire d'examiner le système global dans lequel s'inscrivent les activités (tableau M5-1) afin de déterminer dans quelle mesure le cadre établi permet d'informer et d'éduquer les consommateurs, leurs organisations et l'industrie tant au jour le jour qu'en cas de crise ainsi que d'assurer une bonne communication. Dans certains pays, la législation alimentaire reconnaît le rôle des diverses parties intervenant pour garantir la sécurité sanitaire et de qualité des aliments, et exige que les organismes publics leur fournissent des informations et/ou les consultent. Dans d'autres pays en revanche, il existera peu ou aucune reconnaissance officielle du besoin de transparence et de communication de l'information aux consommateurs et autres groupes concernés.

Tableau M5-1. Dimensions de la capacité des activités d'IEC en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments à l'échelle du système

Politique	<ul style="list-style-type: none"> • Existence d'une politique définissant les conditions (transparence, fondement scientifique, impartialité, etc.) auxquelles doivent répondre les activités d'IEC (y compris la communication des risques) destinées aux diverses catégories d'acteurs concernés, de la ferme à la table.
Législation	<ul style="list-style-type: none"> • Législation alimentaire ou droit de la consommation justifiant les programmes d'IEC destinés aux divers groupes d'acteurs, • dispositions juridiques relatives aux informations concernant les caractéristiques spécifiques des aliments, l'étiquetage, etc.
Relations, interdépendances et coopération institutionnelles	<ul style="list-style-type: none"> • Instauration de relations entre les organismes chargés de développer et de diffuser des activités d'IEC ayant trait à la sécurité sanitaire des aliments et des publications de référence, • répartition des fonctions et des responsabilités, • existence d'autres activités d'IEC et de publications de référence (santé, agriculture, développement des entreprises, etc.) traitant de questions liées à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments.

Tableau M5-2. Dimensions de la capacité des activités d'IEC en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments à l'échelle organisationnelle

Mission et stratégie	<ul style="list-style-type: none"> • Mandat, rôle et principes directeurs des organismes responsables d'élaborer et/ou diffuser des publications de référence d'IEC se rapportant à la salubrité et à la qualité des produits alimentaires.
Structure, compétences et culture organisationnelles	<ul style="list-style-type: none"> • Structure, gestion et exécution d'activités d'IEC à divers niveaux (central, régional, local), • compétences essentielles, • culture (degré de transparence, ouverture, volonté d'informer et de consulter les divers acteurs concernés).
Dimensions opérationnelles	<ul style="list-style-type: none"> • Portée, nature et mise en œuvre des activités d'IEC en matière de sécurité sanitaire et de qualité: objectifs, messages, audience ciblée, couverture, tactiques et méthodes utilisées, langues, production interne ou sous-traitée, résultats et performance, suivi et évaluation, etc.
Ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> • Compétences et expérience à divers niveaux (central, local, etc.) dans les domaines de l'élaboration, de l'exécution et du suivi des activités d'IEC relatives à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments.
Ressources financières	<ul style="list-style-type: none"> • Enveloppe budgétaire affectée au développement et à la diffusion des activités d'IEC.
Ressources d'information	<ul style="list-style-type: none"> • Données sur les risques alimentaires, l'impact des maladies d'origine alimentaire, les groupes vulnérables, le refoulement et la consignation des exportations, etc. • informations sur les connaissances, les attitudes, le comportement, les croyances, etc. à l'égard de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments parmi les divers types d'acteurs concernés (ce qui est indispensable pour développer des activités d'IEC adaptées), • accès aux publications d'IEC élaborées par les organisations/donateurs internationaux, les ONG, les groupes de consommateurs, les associations de l'industrie alimentaire, des groupes dans d'autres pays, etc. et utilisation.
Infrastructure	<ul style="list-style-type: none"> • Matériel (ordinateurs, imprimantes, matériel audiovisuel, véhicules, unités mobiles d'éducation, etc.) disponible pour mettre en œuvre les activités d'IEC et diffuser les publications s'y rapportant.

L'analyse de la situation portera plus particulièrement sur les organismes publics responsables de développer et de mettre en œuvre les activités d'IEC ayant trait à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments destinées aux consommateurs, à leurs organisations et à l'industrie. Pour cela, on examinera leurs capacités ainsi que la nature, la portée et l'incidence des activités (tableau M5-2).

Diverses méthodes (entretiens, groupes de discussion, analyse de documents, etc.) pourront être utilisées pour recueillir et analyser des données. Il sera généralement bénéfique d'appliquer plusieurs méthodes pour réunir divers types d'informations et recouper les résultats.

Outre les organismes publics de gestion du contrôle alimentaire, on pourra également consulter les organismes élaborant ou diffusant des programmes d'IEC. Il sera également utile de s'adresser au public ciblé par les programmes d'IEC (consommateurs et leurs organisations, entreprises alimentaires, etc.) afin de recueillir des informations et des avis.

Le tableau M5-3 décrit certaines méthodes de collecte et d'analyse. Plusieurs outils et modèles sont annexés à ce module pour aider à recueillir les informations et analyser la situation. Ils aideront à répertorier les activités d'IEC existantes et à conduire des groupes de discussion avec les diverses catégories d'acteurs concernés. Ils devront être adaptés en fonction des besoins et des conditions de chaque pays.

Tableau M5-3. Méthodes de collecte des données relatives aux activités d'IEC se rapportant à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments

Méthode	Objectif
Analyse des divers groupes concernés	<ul style="list-style-type: none"> • Identifier l'ensemble des organismes publics chargés des activités d'IEC destinées aux consommateurs, à leurs organisations et à l'industrie et représenter graphiquement les liens, les flux d'information, les chevauchements, les lacunes, etc., • déterminer les groupes (consommateurs et leurs organisations, industrie, vendeurs d'aliments sur la voie publique, organisations communautaires, etc.) ciblés par les activités d'IEC en cours.
Inventaire des publications de référence	<ul style="list-style-type: none"> • Répertorier les publications de référence d'IEC se rapportant à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments.
Groupes de discussion	<ul style="list-style-type: none"> • Donner la possibilité aux fonctionnaires des organismes publics chargés des activités d'IEC de débattre de leurs capacités dans divers domaines et d'identifier les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces (analyse SWOT), • recueillir des informations auprès des consommateurs, de leurs organisations et de l'industrie sur l'accès aux programmes et activités d'IEC en cours, ainsi que leur avis, • consulter le personnel des services de santé publique et de vulgarisation agricole, les employés de ONG et d'autres organisations communautaires sur les publications de référence d'IEC dont ils disposent à l'heure actuelle et celles qui leur seraient utiles pour mieux faire connaître les bonnes pratiques de sécurité sanitaire, • consulter les représentants de l'industrie, des groupes de l'industrie, des vendeurs d'aliments sur la voie publique et leurs associations, etc. sur les activités d'IEC et leur mise en œuvre, • sensibiliser à la nécessité de renforcer les capacités et indiquer le degré de consensus sur les faiblesses et les besoins de renforcement.
Entretiens auprès de personnes occupant des postes clés	<ul style="list-style-type: none"> • Recueillir des informations détaillées sur les activités et les besoins d'IEC auprès de personnes clés (responsables des organismes de contrôle alimentaire, ministères de l'agriculture et de la santé, organisations de consommateurs, médias, etc.).
Enquête (questionnaire)	<ul style="list-style-type: none"> • Interroger les organisations communautaires (agents de la santé, personnel de ONG, vulgarisateurs agricoles, etc.), l'industrie et les groupes la représentant, les vendeurs d'aliments sur la voie publique, etc. afin d'obtenir des informations sur le type de publications de référence d'IEC dont ils disposent, qu'ils utilisent ou qui leur seraient utiles.



Le temps nécessaire à l'analyse de la situation dépendra de sa portée et de l'importance des activités d'IEC. Dans les petits pays où ces activités sont peu développées, l'analyse pourra être effectuée en quelques jours, mais il faudra davantage de temps dans les pays plus grands ou lorsque plusieurs activités sont mises en œuvre dans diverses zones.

Quatrième étape. Documenter et examiner les résultats de l'analyse de la situation

L'analyse de la situation permettra d'évaluer la manière dont les organismes publics responsables mettent la planification et l'exécution des activités IEC au service de l'amélioration de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments. L'analyse décrira leurs rôles et leurs responsabilités respectives ainsi que les activités en cours destinées aux consommateurs et à leurs organisations et/ou à l'industrie. Elle fera ressortir les forces et les faiblesses des activités ainsi que les opportunités et les menaces existantes.

Il sera indispensable de documenter et d'examiner les résultats de l'analyse pour renforcer la transparence et identifier les besoins. L'analyse fournira également des indicateurs utiles à la planification et au suivi des activités de renforcement des capacités susceptibles d'être mises en œuvre par la suite.

Bien que les résultats de l'analyse différeront selon la situation de chaque pays, certaines données devront figurer dans tous les rapports. Un modèle de rapport sur l'analyse de la situation est annexé à ce module.

ENVISAGER L'AVENIR ET IDENTIFIER LES BESOINS EN RENFORCEMENT DE CAPACITÉS > > > > > > > > >

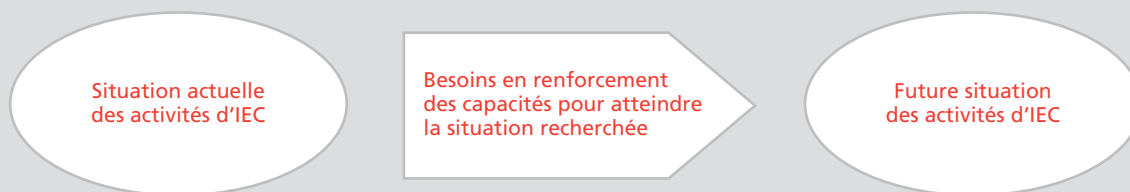
Cinquième étape. Définir les activités d'IEC se rapportant à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments recherchées à moyen terme

L'évaluation des besoins en renforcement des capacités repose sur deux questions: 'quelle est la situation actuelle?' et 'quelle est la situation recherchée?'. Cette étape porte sur les activités et les programmes d'IEC que l'on souhaite mettre en œuvre à moyen terme (d'ici cinq ans). Il est important de préciser l'objectif recherché afin d'identifier les faiblesses de capacités. En rapprochant la situation présente de la situation future, on pourra évaluer les besoins de manière plus simple et plus précise.

Pour cela, des groupes de discussion et des sessions de brainstorming seront organisés afin d'envisager le but, le rôle, les fonctions et les valeurs des activités en s'appuyant sur la compréhension de la situation actuelle et les points de repères internationaux (encadré M5-3). En se référant à ces repères, les participants pourront tirer les enseignements de l'application des bonnes pratiques et vérifier que les objectifs ciblés pour l'avenir sont conformes aux recommandations internationales. En s'appuyant sur une bonne compréhension de la situation présente, ils pourront élaborer un scénario réaliste et réalisable, et le décomposer en étapes opérationnelles.

On pourra également organiser un atelier visant à mobiliser le soutien et l'encouragement nécessaires. Dans certains cas, il pourra être utile de faire appel à des intervenants extérieurs pour donner des exemples de bonnes pratiques appliquées dans

Figure M5-1 Identification des besoins en renforcement des capacités en matière d'IEC se rapportant à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments



Encadré M5-3 Points de repères internationaux pour les activités d'IEC relatives à la sécurité sanitaire et la qualité des aliments

- Les organismes de contrôle alimentaire ont une politique d'IEC en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments destinée aux divers groupes concernés (consommateurs et leurs organisations, industrie, associations professionnelles, etc.),
- établissement d'un programme de planification, d'élaboration et de réalisation coordonné des activités d'IEC,
- publications de référence IEC ou accès à celles-ci (rédigées dans les langues locales),
- nombre suffisant d'employés formés à l'IEC au sein des organismes de contrôle alimentaire,
- accès au matériel (ordinateurs, imprimantes, unités mobiles d'éducation, audiovisuel) et aux ressources financières nécessaires,
- le personnel des organismes de contrôle alimentaire réalise activement des activités d'IEC destinées aux divers groupes extérieurs, dont les mass media,
- participation des acteurs concernés (agents de vulgarisation agricole, communautés locales, agents de la santé publique, industrie alimentaire, instituts universitaires, institutions sociales et religieuses, etc.) aux activités d'IEC,
- collecte périodique de données et d'informations concernant le comportement, les attitudes, les préoccupations, les habitudes alimentaires, etc. des consommateurs,
- introduction d'un système pour la communication des risques, notamment en cas de crise,
- mise en place d'un système d'évaluation des résultats et d'incidence des programmes d'IEC et des publications de référence.

d'autres pays. Les questions suivantes pourront servir à centrer les débats et à dégager un consensus:

- quels pourraient être les objectifs des activités d'IEC à moyen terme?
- sur quels principes et valeurs (impartialité, transparence, fondement scientifique, etc.) devraient reposer les activités d'IEC?
- quelle devrait être l'incidence des activités d'IEC à moyen terme?

On s'appuiera sur les priorités ou les objectifs globaux fixés par le gouvernement dans le domaine de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments pour définir la situation recherchée. On se fondera, le cas échéant, sur la politique en vigueur pour conceptualiser et mettre en œuvre les activités d'IEC. Il est important de reconnaître que ces activités sont un moyen de promouvoir la sécurité sanitaire et la qualité des aliments et qu'elles doivent donc être planifiées et exécutées de manière à soutenir les objectifs et les priorités du gouvernement sur la question.

Un modèle d'ordre du jour pour l'organisation d'un atelier consacré à la définition de la situation recherchée (étape 5) et à l'évaluation des besoins (étape 6) est annexé à ce module.

Sixième étape. Définir les besoins en renforcement des capacités dans le domaine des activités d'IEC se rapportant à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments

Les besoins en renforcement de capacités seront déterminés en comparant la situation actuelle (résultats de l'analyse de la situation) et la situation recherchée (définie au cours de l'étape précédente). L'identification des besoins fera appel à une démarche participative et transparente afin que les inspecteurs des produits alimentaires acceptent mieux les changements proposés et qu'ils en appuient la mise en application et la durabilité. Des ateliers d'auto-évaluation peuvent être organisés pour encourager la participation. Un exemple d'ordre du jour est joint en annexe à ce module.

Durant les débats, les participants s'aideront de la matrice ci-après pour définir les besoins en renforcement (tableau M5-4). Les étapes précédentes fourniront les informations nécessaires pour la remplir. Les résultats de l'analyse de la situation (étapes 3 et 4) seront insérés dans la colonne A et ceux de l'étape 5 (situation recherchée) dans la colonne B. Une fois que cela aura été fait, on pourra identifier les besoins (colonne C) en fonction des différences apparaissant entre les capacités actuelles et la situation recherchée.

Les besoins seront parfois nombreux et il sera impossible d'y répondre immédiatement en raison de la disponibilité limitée de ressources (humaines, financières, etc.). Il sera donc important de faire une distinction entre les besoins fondamentaux et les besoins souhaités. On les classera par ordre de priorité selon les domaines, les ressources et les capacités que l'on juge importants ainsi qu'en fonction du temps requis et de la séquence des activités.

Septième étape. Définir les mesures de renforcement des activités d'IEC ayant trait à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments selon les besoins identifiés

Une fois les besoins définis, on déterminera les différents moyens possibles pour renforcer les capacités d'IEC. On en dressera une liste et leurs coûts et avantages respectifs seront évalués.

Les pays ne répondent pas aux besoins de renforcement en IEC de la même manière. Les options pourront porter sur un ou plusieurs des points ci-après, sans que cette liste soit toutefois exhaustive:

Tableau M5-4. Matrice d'identification des besoins en renforcement de capacités dans le domaine des activités d'IEC

	Colonne A	Colonne B	Colonne C
<i>IEC, sécurité sanitaire et qualité des aliments</i>	<i>Situation actuelle</i>	<i>Situation recherchée</i>	<i>Besoins en renforcement des capacités</i>
Cadre juridique et politique	<ul style="list-style-type: none"> Dans quelle mesure le cadre juridique et politique encourage-t-il l'ouverture et la transparence des activités d'IEC avec les diverses parties concernées, de la ferme à la table? 	<ul style="list-style-type: none"> Comment le cadre juridique et politique devrait-il appuyer les activités d'IEC destinées aux consommateurs, à leurs organisations et à l'industrie? 	<ul style="list-style-type: none"> Quels sont les changements à introduire pour que le cadre juridique et politique soit favorable aux activités d'IEC?
Mission et stratégie	<ul style="list-style-type: none"> Quels sont les organismes publics chargés des activités d'IEC destinées aux consommateurs, à leurs organisations et à l'industrie? Quels sont leur mission et leurs fonctions? 	<ul style="list-style-type: none"> Comment les fonctions et les responsabilités des activités d'IEC ciblant les consommateurs, leurs organisations et l'industrie devraient-elles être réparties d'ici cinq ans? Comment les missions, les mandats, les rôles, etc. devraient-ils être définis? 	<ul style="list-style-type: none"> Quelles sont les conditions nécessaires pour revoir et/ou rationaliser les mandats, les fonctions et les responsabilités en matière des activités d'IEC?
Structure, compétences et culture	<ul style="list-style-type: none"> Comment sont planifiées et exécutées les activités d'IEC à l'heure actuelle? Quelles sont les valeurs, les attitudes et les croyances sous-tendant les activités d'IEC à l'heure actuelle? 	<ul style="list-style-type: none"> Comment les activités d'IEC devraient-elles être planifiées et exécutées d'ici cinq ans? Quelles valeurs, croyances et attitudes devraient orienter les activités d'IEC d'ici cinq ans? 	<ul style="list-style-type: none"> Comment pourrait-on modifier et/ou réorganiser la planification et la réalisation des activités d'IEC? Quelles sont les conditions nécessaires pour transformer la culture des personnes et des organismes chargés des activités d'IEC?
Activités et programmes d'IEC	<ul style="list-style-type: none"> Quelles sont la portée, la nature et la couverture des activités d'IEC et des publications de référence? 	<ul style="list-style-type: none"> Quelles devraient être les activités et les publications d'IEC d'ici cinq ans? 	<ul style="list-style-type: none"> Quel faut-il faire pour mettre au point des activités et des publications d'IEC correspondant à la situation recherchée?
Ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> Quels sont les compétences disponibles pour planifier et exécuter les activités d'IEC? 	<ul style="list-style-type: none"> Quelles devraient être les compétences développées d'ici cinq ans pour planifier et exécuter les activités d'IEC? 	<ul style="list-style-type: none"> Comment peut-on parvenir à la situation recherchée?
Ressources d'information	<ul style="list-style-type: none"> Quelles sont les informations relatives aux risques, aux attitudes et aux comportements des consommateurs, aux maladies d'origine alimentaire, etc. utiles aux activités d'IEC? 	<ul style="list-style-type: none"> Quelles sont les informations nécessaires pour aider à élaborer les activités et les publications d'IEC d'ici cinq ans? 	<ul style="list-style-type: none"> Comment peut-on disposer de plus amples informations afin de planifier et d'exécuter des activités d'IEC ciblées et adaptées, et d'élaborer des publications de référence?
Infrastructure	<ul style="list-style-type: none"> De quels matériel et infrastructure disposent les activités d'IEC? 	<ul style="list-style-type: none"> Quels seront le matériel et l'infrastructure nécessaires aux activités d'IEC d'ici cinq ans? 	<ul style="list-style-type: none"> Comment obtenir le matériel et l'infrastructure nécessaires?

- élaborer une politique transparente des activités d'IEC couvrant la chaîne alimentaire, de la ferme à la table, et fondées sur la communication des risques,
- formuler une politique pour les activités d'IEC destinées aux entreprises alimentaires et aux consommateurs,
- renforcer la coopération entre les organismes publics et autres groupes (ONG, associations de l'industrie, centres de santé, etc.) participant à la production et à la diffusion d'informations intéressant l'industrie et/ou les consommateurs,
- instaurer des mécanismes en vue de promouvoir le dialogue avec les diverses parties concernées (consommateurs, industrie, universités, etc.) de manière régulière et systématique et de les amener à participer aux débats relatifs aux risques de sécurité sanitaire,
- élaborer des documents d'information et/ou organiser des cours de formation sur les normes alimentaires, les programmes de certification, les plans d'assurance de la qualité, etc. à l'intention des associations de l'industrie et des entreprises alimentaires,
- concevoir des activités destinées à conseiller les exportateurs de denrées alimentaires en matière de mise en œuvre, d'accréditation et/ou de certification de leurs programmes d'assurance qualité, dont le système HACCP,
- utiliser des unités mobiles pour informer et éduquer les consommateurs des villes et des campagnes sur les risques de sécurité sanitaire préoccupants et sur les principes d'une alimentation saine,
- établir un plan de communication avec les diverses parties concernées en cas de crise d'origine alimentaire.

L'éventail et le choix des mesures varieront selon les conditions et les besoins de chaque pays. Les diverses options auront des conséquences différentes pour les acteurs concernés. Une simple analyse coûts-avantages permettra de les évaluer et aidera aux prises de décision (se référer à l'évaluation d'impact de la réglementation et à l'analyse coûts-avantages dans la troisième partie).

Pour garantir la transparence, les besoins en renforcement de capacités et les diverses mesures envisagées (coûts et avantages inclus) devront être documentés. Il sera ensuite possible d'élaborer par écrit une stratégie de renforcement des capacités qui pourra être utilisée pour aider à mobiliser des ressources, tant au niveau national qu'auprès de bailleurs de fonds internationaux.



ANNEXE 5-2

Analyse des divers groupes d'acteurs concernés par les activités d'IEC relatives à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments

Objectif

Identifier les organismes:

- chargés d'élaborer et de diffuser les programmes et les documents d'IEC en matière de sécurité sanitaire,
- ciblés par ces programmes et documents et/ou les utilisant.

Fournisseurs d'informations*	Audience ciblée/Utilisateurs potentiels**

* Il peut s'agir d'organismes publics aux niveaux central, régional ou local: ministères et départements (de l'agriculture, de la santé, du commerce, etc.), services d'inspection, universités, écoles et collèges, centres de recherche, laboratoires, ONG, projets de développement, etc.

** Il peut s'agir des consommateurs et de leurs organisations, d'organisations communautaires, de groupes de femmes, d'agents de la santé, d'agents de vulgarisation agricole, de l'industrie alimentaire et de ses associations, de producteurs, transformateurs et négociants, de magasins de vente au détail, d'échoppes de marché, d'établissements de restauration, de vendeurs d'aliments sur la voie publique, des médias, etc.



ANNEXE 5-3

Groupes de discussion destinés aux fonctionnaires des organismes publics sur le thème de l'IEC en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments

Objectif

Recueillir des informations sur les activités et les programmes d'IEC auprès:

- des fonctionnaires des organismes publics chargés de la gestion du contrôle alimentaire,
- des fonctionnaires d'autres administrations publiques (agriculture, santé, consommation, information, industrie, etc.) intervenant également dans l'élaboration et/ou la diffusion de programmes et de documents d'IEC destinés aux consommateurs, à leurs organisations et à l'industrie.

Questions utiles

Contenu et diffusion des programmes et documents d'IEC

1. Quels sont les types de documents d'information actuellement produits et diffusés sur le thème de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments dans votre pays: i) régulièrement, ii) en cas de crise ou d'urgence alimentaire? Sont-ils fondés sur une évaluation des risques?
2. Ces documents s'adressent-ils à des groupes particuliers (consommateurs, femmes enceintes, ONG et organisations communautaires, éducateurs, prestataires du gouvernement local, petites et moyennes entreprises, exportateurs et importateurs, vendeurs sur la voie publique, etc.)?
3. Quels sont les moyens de diffusion utilisés (radio, télévision, brochures et affiches, sites web, réunions communautaires, manifestations, agents de vulgarisation publics, expositions, etc.)?
4. Quels sont les principaux messages véhiculés par les activités et les publications d'IEC? Sont-ils cohérents?
5. Les activités d'IEC expriment-elles les opinions des groupes concernés et s'appuient-elles sur les informations dont ils disposent (les activités d'IEC servent-elles également à leur fournir des informations)? De quelle manière?

6. Des recherches ont-elles été effectuées pour connaître les perceptions des consommateurs et évaluer leur compréhension des risques alimentaires?
7. Des efforts ont-ils été déployés pour évaluer les résultats et l'incidence des activités et des publications d'IEC (portée, impact sur le public visé, etc.)?
8. Des efforts ont-ils été réalisés pour évaluer les résultats et l'incidence des activités et des publications d'IEC sur l'amélioration de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments?
9. Les activités et les publications d'IEC sont-elles traduites dans toutes les langues parlées sur le territoire national?

Rôles et mandats

10. Quels sont les organismes publics (à l'échelle centrale, régionale et locale) chargés d'élaborer et de diffuser les activités et les publications d'IEC?
11. Quel est le mandat/rôle de ces organismes et quel est leur degré de collaboration?
12. Votre gouvernement a-t-il introduit un plan ou une stratégie d'activités d'IEC se rapportant à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments?
13. Quelles sont les ressources (humaines, financières, matérielles, etc.) disponibles pour développer et diffuser les activités et les publications d'IEC?
14. Quelles sont les méthodes utilisées pour élaborer et diffuser les activités et publications d'IEC?
15. Les organismes publics coopèrent-ils avec les parties concernées (ONG, entreprises alimentaires, associations, média, projets/organisations de donateurs, etc.) en vue de développer et/ou de diffuser des activités et des publications d'IEC? De quelle manière?



Groupes de discussion destinés aux consommateurs et leurs organisations sur le thème de l'IEC en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments

Objectif

Recueillir des informations sur les perceptions, les connaissances et le comportement des consommateurs vis-à-vis de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments auprès de leurs représentants et d'organisations défendant leurs intérêts.

Questions utiles

Les questions portant, par exemple, sur les principales causes des maladies d'origine alimentaire, les crises récentes et/ou les campagnes ou programmes d'éducation récemment réalisés seront adaptées en fonction des conditions de chaque pays.

1. Quelles sont vos préoccupations à l'égard de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments?
2. Quels risques vous préoccupent plus particulièrement et comment cherchez-vous à les éviter?
3. Lisez-vous les étiquettes avant d'acheter un produit?
4. Dans l'affirmative, pensez-vous que les informations fournies sont suffisantes?
5. Quelles mesures prenez-vous pour vous protéger et votre famille des maladies d'origine alimentaire?
6. Savez-vous où vous plaindre en cas de problème avec l'achat d'un produit ou le signaler?
7. Où vous informez-vous des questions liées à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments?
8. Selon vous, quelles sont les trois principales sources d'informations en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments?
9. Que savez-vous de ... (le cas échéant, indiquer le nom d'une campagne nationale d'éducation)?
10. D'après vous, les mesures de contrôle prises par le gouvernement sont-elles en mesure de garantir la salubrité et la qualité des aliments?

> <



ANNEXE 5-5

Groupes de discussion destinés à l'industrie alimentaire et à ses associations sur le thème de l'IEC en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments

Objectif

Recueillir des informations auprès des représentants des entreprises alimentaires et de leurs associations sur leurs connaissances en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments, y compris l'application des bonnes pratiques (BPA, BPF, BPH, HACCP, etc.), et sur leur accès aux publications d'IEC pertinentes.

Questions utiles

Les questions suivantes seront adaptées en fonction des besoins:

1. Quelle est l'importance de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments dans votre travail?
2. Les dirigeants de votre entreprise vous tiennent-ils informé des tendances et des dernières nouvelles concernant la salubrité et la qualité des aliments?
3. Avez-vous accès à des informations ou à des publications sur les moyens d'améliorer la sécurité sanitaire et la qualité des aliments sur votre lieu de travail?
4. Dans l'affirmative, de quels thèmes traitent ces informations? Qui les produit? Quels sont les supports utilisés (dépliant, brochure, vidéo, etc.)?
5. Comment utilisez-vous ou appliquez-vous ces informations dans votre travail quotidien?
6. D'après vous, quelle est l'utilité de ces informations?
7. Comment circule l'information relative à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments entre les employés de votre entreprise?
8. Connaissez-vous les bonnes pratiques agricoles, d'hygiène, de fabrication, le système HACCP, etc.? Comment avez-vous obtenu ces renseignements?
9. Quel type d'informations relatives à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments vous serait utile et pourquoi?

><

ANNEXE 5-6

Scénario d'analyse SWOT pour les activités d'IEC relatives à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments

Le tableau ci-après donne un exemple de forces, faiblesses, opportunités et menaces caractérisant les activités d'IEC en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments dans un pays hypothétique.

	<i>Positif</i>	<i>Négatif</i>
<i>Facteurs internes</i>	<p>Forces</p> <ul style="list-style-type: none"> • La législation alimentaire spécifie que l'une des responsabilités du gouvernement est de fournir des informations aux consommateurs, • des publications d'IEC ont été élaborées en vue de promouvoir l'application de bonnes pratiques de fabrication dans les entreprises alimentaires, • le ministère compétent a récemment réorganisé et amélioré sa bibliothèque/son centre de documentation, • des publications en matière d'IEC ont été publiées en vue d'encourager les entreprises alimentaires à appliquer le système HACCP, • etc. 	<p>Faiblesses</p> <ul style="list-style-type: none"> • Divers ministères/départements sont chargés de produire et de diffuser des publications IEC, et manquent de coordination, • les documents d'IEC publiés ne ciblent pas certains groupes particuliers, • les campagnes d'IEC précédentes étaient destinées aux grandes villes alors que la majeure partie de la population vit dans les campagnes, • les publications d'IEC ne couvrent ni les vendeurs d'aliments sur la voie publique, ni le secteur alimentaire non structuré, • peu de fonctionnaires chargés des activités de contrôle alimentaire sont compétents ou formés en IEC, • le gouvernement ne s'est fermement engagé ni à communiquer des informations sur la sécurité sanitaire et la qualité des aliments, ni à les rendre accessibles, • la communication et l'information ne sont généralement qu'une priorité secondaire. • etc.
<i>Facteurs externes</i>	<p>Opportunités</p> <ul style="list-style-type: none"> • Expérience dans l'organisation de campagnes publiques réussies en réponse à des préoccupations de santé publique, • augmentation du nombre d'associations industrielles et de groupes de consommateurs, • renforcement de la sensibilisation à la sécurité sanitaire des aliments et aux maladies d'origine alimentaire, • les responsables politiques mettent l'accent sur l'importance des questions de sécurité sanitaire et de qualité des aliments, • des objectifs ont été fixés pour le contrôle des aliments, • la nouvelle réglementation alimentaire exige que certaines informations figurent sur les produits, • des journalistes s'intéressent à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments, et ont écrit des articles à ce sujet, • etc. 	<p>Menaces</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le faible taux d'alphabétisation accroît la difficulté de fournir des publications d'IEC et de mettre en œuvre des programmes en matière de sécurité sanitaire, • les médias exagèrent les risques d'origine alimentaire, • un grand nombre de personnes en zone rurale ont un accès limité aux moyens de communication traditionnels (journaux, télévision, etc.), • certains organismes manquent de transparence, • dans certaines zones, les consommateurs sont submergés de messages (difficulté de faire pénétrer les messages concernant la sécurité sanitaire des aliments), • etc.

> <



ANNEXE 5-7

Modèle de rapport sur l'analyse de la situation de l'IEC en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments

Introduction

Le modèle suivant peut être utilisé pour aider à structurer et à documenter les résultats des enquêtes, entretiens, groupes de discussion, etc. qui auront été réalisés pour recueillir des données sur les activités et les programmes d'IEC se rapportant à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments. Il indique les principaux éléments qui doivent figurer dans le rapport d'analyse et devra être adapté en fonction des besoins et de la situation de chaque pays.

Cadre de référence: Raisons de la réalisation de l'analyse.

Remerciements: Remerciements aux personnes ayant contribué ou participé à l'analyse.

Récapitulatif des conclusions/recommandations:

Quels sont les principaux points ou questions identifiés? Les classer par ordre de priorité.

Méthodologie: Décrire le contenu et le déroulement ainsi que les enseignements tirés. Exemples: Aurait-il été possible d'améliorer l'analyse? Quelles sont les principales faiblesses d'exactitude ou de validité des données recueillies? Quels ont été les participants et qui a été consulté? Ces questions pourront être utiles ultérieurement en cas de mise à jour de l'analyse ou de recoupement des résultats.

Résultats: En fonction des données réunies et analysées (à l'aide de l'analyse des documents, des groupes de discussion, des questionnaires, etc.), décrire les programmes et activités d'IEC en cours et leur incidence.

Implications pour l'avenir: De nouveaux facteurs (modification des réglementations alimentaires, intérêt croissant des consommateurs à l'égard de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments, nouveau projet d'un donateur visant à renforcer la sensibilisation) pourraient-ils influencer sur la sécurité sanitaire et la qualité des aliments? Il sera utile de déterminer et d'expliquer les facteurs externes, tant positifs que négatifs.

Annexes: Présenter d'autres informations pertinentes non introduites ailleurs: résultats des enquêtes et exemplaires des questionnaires utilisés, par exemple). Ces documents pourront aider les participants souhaitant avoir de plus amples informations sur le contenu et les bases des résultats.

Sources: Citer les principales sources d'information, y compris les personnes clés interrogées, les acteurs extérieurs consultés, etc.



Modèle d'ordre du jour pour un atelier d'évaluation des besoins en matière d'IEC dans le domaine de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments

Objectifs

- Imaginer quels pourraient être idéalement les programmes et les activités d'IEC d'ici cinq ans. En quoi les résultats seraient-ils différents? Quels seraient les avantages?
- Identifier les besoins en renforcement de capacités pour atteindre la situation recherchée.

Participants

- Fonctionnaires des organismes chargés de la gestion du contrôle alimentaire et de la conception des activités d'IEC destinés à divers publics,
- fonctionnaires d'autres organismes publics responsables de l'élaboration et/ou de la diffusion des activités et des publications d'IEC ayant trait à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments,
- représentants des entreprises alimentaires, des consommateurs et de leurs organisations.

Première journée - matin

- Introduction au processus d'évaluation des besoins,
- présentation des résultats de l'analyse de la situation et de l'analyse SWOT,
- examen des résultats de l'analyse de la situation, débat et dégagement d'un consensus.

Première journée - après-midi

- Débat sur les programmes et activités d'IEC que l'on souhaite établir à moyen terme et présentation des points de repères internationaux et des bonnes pratiques applicables,
- définition du but, du rôle, des fonctions, des valeurs, du fonctionnement, etc. des futurs programmes et activités,

- utilisation de mots clé pour décrire globalement les améliorations que l'on souhaite apporter aux activités d'IEC en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments d'ici cinq ans - s'attacher à en décrire les caractéristiques au lieu de réfléchir aux moyens d'y parvenir.

Deuxième journée - matin

- Présenter les divers scénarios de la situation recherchée,
- relever les points communs et en débattre,
- discuter et convenir des objectifs des activités d'IEC en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments.

Deuxième jour - après-midi

- Définir les besoins en renforcement des capacités pour atteindre la situation recherchée à l'aide de la matrice d'identification des besoins,
- les mettre par ordre de priorité,
- les mettre par ordre de facilité de mise en œuvre.

Notes

- On pourra faire appel à un intervenant externe ou à une personne ressource durant cet atelier pour présenter l'expérience d'autres pays et les bonnes pratiques appliquées dans le domaine des activités d'IEC ayant trait à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments.
- En temps normal, cet atelier se déroule sur deux jours minimum. Le temps exact dépendra toutefois de la nature et de la complexité de la situation existante, de la taille du pays, du nombre des groupes d'acteurs concernés, etc.



TROISIÈME PARTIE

TECHNIQUES ET OUTILS

- 133** Groupes de discussion
- 135** Analyse SWOT
- 137** Diagramme de Venn
- 139** Évaluation d'impact de la réglementation et analyse des coûts-avantages
- 143** Bibliographie





GROUPES DE DISCUSSION

Un groupe de discussion désigne une discussion de groupe structurée rassemblant différentes personnes sélectionnées (fonctionnaires, consommateurs, représentants de l'industrie alimentaire, etc.) dans le but d'obtenir des informations relatives aux attitudes, aux croyances, aux perceptions et aux expériences de divers groupes d'acteurs.

Objectifs

Il est indispensable de fixer des objectifs clairs et explicites au préalable. Quelles informations souhaitez-vous obtenir du groupe de discussion? Plus les objectifs sont clairs, plus il sera facile d'organiser la session.

Planification, préparation et animation

Pour planifier et préparer un groupe de discussion, il faut définir l'ordre du jour et les objectifs, établir une liste de questions et les tester, sélectionner et convier les participants appropriés, et choisir en lieu de réunion. Les questions doivent être ouvertes, clairement exprimées et simples à comprendre. On posera tout d'abord les questions d'ordre général et les plus faciles à répondre. Les questions seront neutres et n'essaieront pas d'influencer la réponse. Une session de discussion ne doit normalement pas durer plus de trois heures, ce qui permet de traiter de 8 à 10 questions. La présence d'un modérateur compétent et impartial est indispensable. Son rôle consiste à créer une atmosphère de groupe, à encourager les participants à se livrer, à écouter et à relancer les débats pour obtenir de plus amples informations.

Participants

Les groupes de discussion se composent en général de 6 à 12 personnes. Pour qu'une session soit fructueuse, il faut un échantillon restreint, mais représentatif, de participants 'experts'. Il pourra s'agir de fonctionnaires, de clients des services publics, de représentants d'entreprises alimentaires, de consommateurs, d'experts techniques, etc. Lors de la sélection des participants, il sera important de veiller à ce que le groupe permette à chacun de s'exprimer librement et ouvertement. Les groupes de discussion réunissent des personnes partageant une expérience et des intérêts similaires. Divers groupes de discussion seront organisés pour obtenir des perspectives différentes. Ainsi, si le thème de l'évaluation des besoins porte sur les lois et réglementations alimentaires, il sera utile d'organiser des groupes distincts réunissant les représentants des ministères gouvernementaux favorables et opposés à une réforme, ou encore l'industrie alimentaire et les consommateurs. Il faut également vérifier que le choix des participants est cohérent avec les objectifs et les thèmes sélectionnés.



Outils et techniques

Matériel

Des fournitures et un matériel de base suffiront à assurer la réussite d'un groupe de discussion: tableau à feuilles mobiles, feutres, cartes, insignes d'identité, crayons, pendule, boissons, etc.

Suivi

Les groupes de discussion permettent d'obtenir des informations afin d'étudier diverses possibilités d'action. Les résultats doivent donc être clairement présentés, diffusés et utilisés dans le cadre d'autres débats ou ateliers.



Groupe de discussion



Outils et techniques

ANALYSE SWOT

L'analyse SWOT est un outil de planification stratégique utilisé pour identifier et évaluer les forces et faiblesses (internes) ainsi que les opportunités et les menaces (externes) d'une organisation particulière. Il s'agit d'une technique simple que l'on peut utiliser comme technique de créativité de groupe (brainstorming) pour aider à décrire une situation existante. L'analyse SWOT contribue à parvenir à une appréhension commune de la 'réalité' pour un groupe de personnes au sein d'une organisation. On peut ainsi comprendre et définir plus facilement les principaux objectifs et besoins en renforcement de capacités ainsi que les options possibles.

Composantes

Une analyse SWOT se compose de deux éléments:

1. une analyse de l'environnement interne (forces et faiblesses) qui ne doit se fonder que sur la situation actuelle, c'est-à-dire sur les forces et faiblesses réelles. Elle ne doit pas chercher à les anticiper de manière spéculative,
2. une analyse de l'environnement externe (opportunités et menaces) qui tient compte de la situation actuelle (menaces existantes, opportunités non exploitées) ainsi que des tendances probables.



Outils et techniques

Figure 5 Analyse SWOT: forces, faiblesses, opportunités, menaces

Internes	<p>Forces</p> <p>Facteurs internes (compétences, motivation, technologies, financement, coordination) permettant à l'organisation de remplir son mandat, de se saisir des opportunités ou de faire face aux menaces.</p>	<p>Faiblesses</p> <p>Faiblesses internes (manque de compétences du personnel, insuffisance de matériel, procédures dépassées) réduisant la capacité de l'organisation à remplir son mandat et à répondre à la demande des clients.</p>
	<p>Externes</p> <p>Opportunités</p> <p>Circonstances ou tendances extérieures (adhésion à des organisations des groupements économiques régionaux ou internationaux, renforcement de la sensibilisation des consommateurs aux questions de sécurité sanitaire des aliments) susceptibles d'avoir un effet positif sur le rôle et les fonctions de l'organisation.</p>	<p>Menaces</p> <p>Circonstances ou tendances extérieures (crise politique ou économique, maladies transfrontières d'origine alimentaire, etc.) susceptibles de porter préjudice au rôle et aux fonctions de l'organisation.</p>

Résultats

L'analyse SWOT sert de cadre à l'évaluation du rôle et des fonctions d'une organisation, y compris de ses services, activités et produits, en fonction de l'efficacité (faire ce que l'on doit) et de l'efficacités (faire le mieux possible). On pourra parfois constater que les forces et les faiblesses d'une organisation sont très proches les unes des autres. En d'autres termes, les plus grandes forces d'une organisation peuvent également être ses plus grandes faiblesses.



Analyse SWOT



Outils et techniques

DIAGRAMME DE VENN

Introduction

Les diagrammes de Venn s'utilisent pour identifier les principaux acteurs concernés, évaluer leur importance et analyser leurs relations (ou dynamique de pouvoir) et les relations qu'ils entretiennent avec des groupes extérieurs. Ils permettent aux participants d'échanger des points de vue différents et de parvenir à une certaine forme de compréhension commune. La représentation graphique d'une organisation à l'aide du diagramme de Venn fournit un cadre d'échange structuré et permet d'envisager les possibilités de changement.

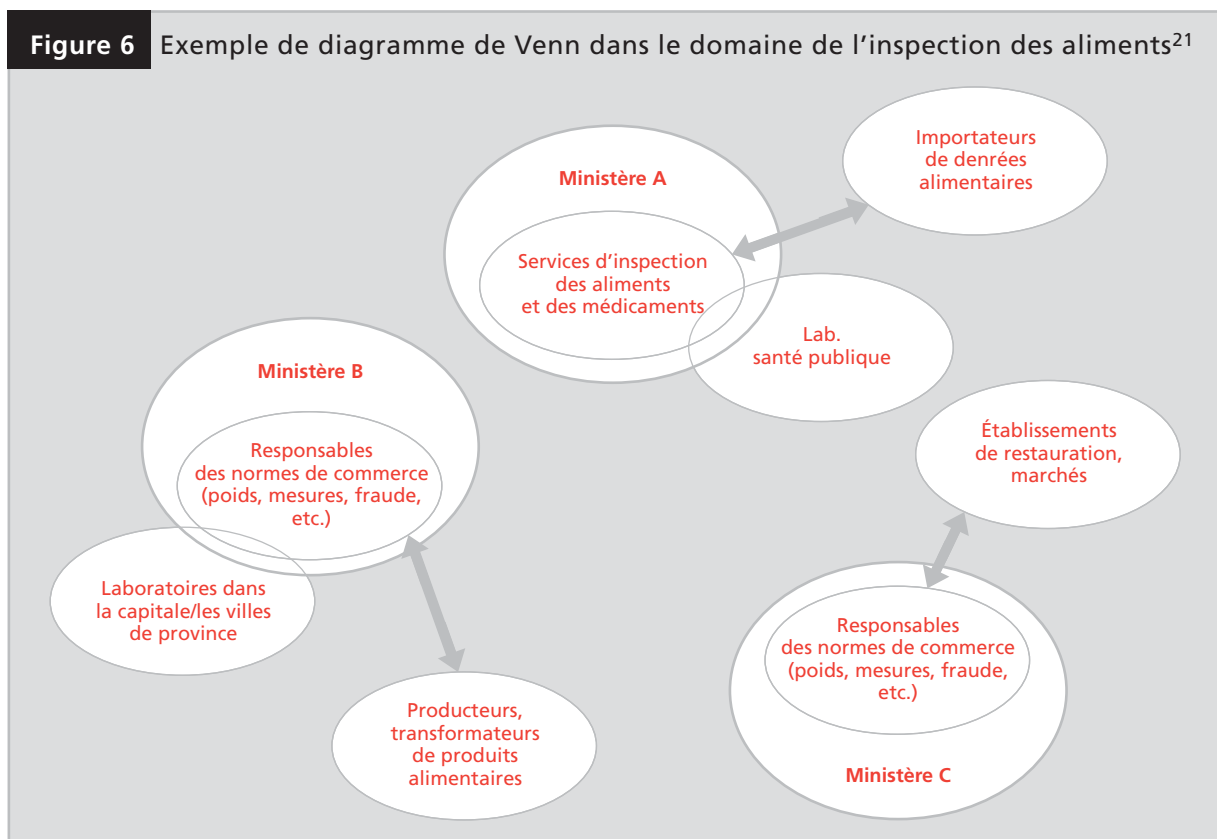
Objectif

Illustrer les interactions et les chevauchements institutionnels ainsi que l'importance de chaque organisation concernée et leur rôle dans les aspects évalués.



Outils et techniques

Figure 6 Exemple de diagramme de Venn dans le domaine de l'inspection des aliments²¹



²¹ Il s'agit d'un exemple fictif. Les organisations et leurs relations changent d'un pays à l'autre.

Élaboration d'un diagramme de Venn

Un diagramme de Venn se compose de cercles de différente taille, dessinés ou découpés par de petits groupes de participants.

La taille et la position des cercles représentent l'influence de l'organisation:

- les cercles les plus grands représentent les organisations les plus puissantes,
- les cercles qui se chevauchent représentent les organisations interactives,
- les cercles près du centre représentent les organisations ayant un rôle important,
- les cercles les plus éloignés du centre représentent les organisations les moins influentes,
- un petit cercle à l'intérieur d'un grand représente un élément de cette organisation.

Les diagrammes de Venn permettent de représenter graphiquement la situation existante et d'ajouter diverses valeurs à chaque organisation. On peut, par exemple, préciser quels groupes sont alliés, neutres ou rivaux. Ils peuvent être également utilisés afin de débattre de scénarios idéaux projetés pour l'avenir et de rechercher les moyens de les concrétiser.

La figure 6 représente un diagramme de Venn hypothétique dans le domaine de l'inspection des aliments.



Diagramme de Venn

Outils et techniques

ÉVALUATION D'IMPACT DE LA RÉGLEMENTATION ET ANALYSE COÛTS-AVANTAGES

Qu'est-ce que l'évaluation d'impact de la réglementation (RIA)?

L'évaluation d'impact de la réglementation (RIA) est un outil flexible permettant de mesurer les retombées positives et négatives (coûts et avantages) des réglementations prises ou envisagées. Les avantages de la réglementation justifient-ils les coûts? Quelle est l'option de gestion la plus efficace? L'analyse RIA fournit des informations utiles aux responsables politiques sur les effets potentiels de la modification ou de l'adoption de réglementations, contribuant de ce fait à la fiabilité, à la transparence et à la cohérence. Cette méthodologie s'utilise pour définir les problèmes et garantir que les mesures prises par le gouvernement sont justifiées et appropriées (OCDE, 2005).

Comment utiliser une RIA dans le contexte de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments?

Une RIA est utile dès que l'on propose d'introduire des changements dans la législation alimentaire pour identifier et, lorsque cela est possible, quantifier leurs conséquences. Une RIA cherche à répondre à la question suivante: quelles seront les incidences des réglementations proposées et quels sont les choix? Elle cherche à évaluer les incidences, tant positives que négatives, des actions proposées (en d'autres termes leurs avantages et leurs coûts), y compris l'impact sur les groupes concernés, dont les consommateurs, l'industrie et le gouvernement. Une RIA génère ainsi des informations qui aident à clarifier les choix possibles et à guider les processus décisionnels.

Deux méthodes ont été proposées pour déterminer les coûts et les avantages des mesures réglementaires en matière de sécurité sanitaire des aliments. Des modèles théoriques peuvent être utilisés afin d'estimer: i) le consentement à payer (WTP, *Willingness to pay*) pour réduire le risque de morbidité et de mortalité ou ii) les estimations du coût des maladies (COI, *Cost of illness*) qui inclut les coûts médicaux à vie et la perte de productivité. Ces deux approches exigent toutefois de disposer d'un très grand nombre de données. Les estimations du coût des maladies, auxquelles les responsables politiques sont sans doute plus sensibles, ont été largement utilisées pour justifier les mesures de contrôle alimentaire, même s'il n'évalue pas la valeur totale de la réduction des risques.

Comment procéder à une RIA?

Une RIA repose à la fois sur l'analyse de l'ensemble des propositions de réglementations permettant de répondre à un problème particulier et sur l'analyse des conséquences socio-économiques découlant de l'application de chacune d'entre elles.



Outils et techniques



Bien qu'il n'existe pas de modèle pour conduire une RIA, l'évaluation doit généralement²²:

- définir clairement les objectifs des politiques,
- identifier les options réglementaires et non réglementaires
- estimer les coûts directs et indirects probables (coûts actuels/anticipés à charge du gouvernement pour réglementer la sécurité sanitaire des aliments, coûts actuels/anticipés à charge de l'industrie alimentaire pour se conformer aux réglementations de sécurité sanitaire, etc.),
- décrire les avantages escomptés (réduire l'incidence des maladies d'origine alimentaire, diminuer le nombre de refoulements et de consignations des exportations agricoles et alimentaires, accroître les recettes d'exportation, etc.),
- récapituler qui supportera les coûts et bénéficiera des avantages de chaque option (industrie, consommateurs, organismes publics ou autres groupes),
- recommander une option,
- la justifier,
- expliquer les raisons pour lesquelles les autres propositions (y compris le statut quo) ont été rejetées.

Analyse des coûts et des avantages

L'évaluation des coûts et des avantages des réglementations proposées permet réduire l'incertitude au moment des prises de décision. L'analyse coût-avantages cherche à mesurer les coûts réels des diverses options afin de renforcer la capacité et la valeur des améliorations pour les divers groupes concernés (consommateurs, industrie, gouvernement, etc.) et de vérifier que les avantages sont plus importants que les coûts. Cette méthode fournit des informations utiles pour aider à choisir la ou les meilleure(s) options, ou la ou les plus intéressante(s). Elle peut être également utilisée pour mobiliser des fonds, dans la mesure où les donateurs seront en général plus enclins à soutenir les activités présentant un bon rapport coût-efficacité et susceptibles d'avoir un solide impact.

Les coûts peuvent être ponctuels ou récurrents. Les avantages peuvent être immédiats (en cas de crise alimentaire, par exemple), mais se font souvent ressentir dans le temps. Les coûts et les avantages peuvent être évalués en termes quantitatifs et/ou qualitatifs. Il est toutefois souvent difficile de mesurer les coûts et les avantages des changements intervenant dans les systèmes de sécurité sanitaire des aliments sur le plan purement monétaire.

Premièrement, les coûts directs des échecs des systèmes de sécurité sanitaire (coût du refoulement des exportations, par exemple) peuvent être mesurés, et l'ont été, mais il existe beaucoup moins de données sur le total des dépenses engagées par le gouvernement, le secteur privé, les consommateurs et autres groupes pour garantir la sécurité sanitaire des produits alimentaires. La difficulté d'identifier les coûts des systèmes de sécurité sanitaire tient en partie au fait que ces systèmes sont étroitement liés aux coûts ordinaires de production, de transformation, de manutention et de distribution des produits ainsi qu'à la gestion de la qualité. Deuxièmement, il est difficile d'attribuer une valeur financière à de nombreux coûts et avantages (risque, perte de réputation, pénétration des marchés, santé publique, etc.) liés aux modifications des performances des systèmes de sécurité sanitaire des aliments. À défaut de données quantitatives (ou lorsqu'il est difficile ou onéreux de les obtenir), les coûts et les avantages peuvent être décrits en termes qualitatifs.

²² Adaptation de la liste publiée sur le site web *Better Regulation Executive*, Cabinet du secrétaire général du Royaume-Uni (<http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/index.asp>).

Tableau 1. Modèle simple des coûts et des avantages des nouvelles réglementations de l'UE en matière de sécurité sanitaire²³:

<i>Méthodes et changements</i>	<i>Coûts</i>	<i>Avantages potentiels</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Enregistrement des établissements alimentaires 2. Systèmes de traçabilité 3. Abandon d'une législation prescriptive au profit d'une approche fondée sur l'analyse des risques 	<p>Établissements de la chaîne alimentaire</p> <p>Coûts ponctuels</p> <ul style="list-style-type: none"> • Études sous-traitées, • investissement dans les systèmes d'enregistrement, etc., • formation du personnel, • temps de gestion. <p>Coûts récurrents</p> <ul style="list-style-type: none"> • Temps de gestion. <p>Documentation et tenue des registres</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formation du personnel, • tests microbiologiques, • modifications opérationnelles. <p>Consommateurs</p> <p>Coûts récurrents</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prix des aliments si les producteurs répercutent les augmentations des prix <p>Autorités de réglementation/d'exécution</p> <p>Coûts ponctuels</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formation du personnel, • conseils aux établissements. <p>Coûts récurrents</p> <ul style="list-style-type: none"> • Augmentation du nombre d'établissements enregistrés, • inspections plus détaillées. 	<p>Consommateurs</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diminution des intoxications alimentaires, • renforcement de la confiance dans les produits achetés, • plus grand choix d'aliments sains. <p>Activités dans la chaîne alimentaire</p> <ul style="list-style-type: none"> • Économie de coûts résultant de l'élimination des réglementations inutiles. <p>Autorités de réglementation/d'exécution</p> <ul style="list-style-type: none"> • Économies de coûts de réglementation et d'exécution.

Évaluation d'impact de la réglementation et analyse coûts-avantages



Outils et techniques

Le tableau 1 indique les coûts et les avantages potentiels des nouvelles réglementations promulguées par l'UE en matière de sécurité sanitaire qui ont été identifiés à l'aide d'une RIA réalisée par l'Agence des normes alimentaires du Royaume-Uni.

Difficultés

L'estimation des coûts et des avantages est une tâche exigeante et il n'est pas toujours possible de procéder à une RIA complète. L'expertise, les ressources et/ou les informations nécessaires ne sont pas toujours facilement accessibles. Les données sont parfois insuffisantes; si elles existent, elles peuvent être assorties d'hypothèses susceptibles de créer des incertitudes quant au résultat du choix d'une réglementation donnée. Ainsi, le manque de données sur l'incidence des maladies d'origine alimentaire rend difficile une évaluation précise de leurs coûts réels et de leur impact sur l'économie. L'insuffisance des données ne permet pas non plus de quantifier les avantages économiques que l'adoption de nouvelles réglementations destinées à réduire l'incidence de ces maladies pourrait procurer au gouvernement, et aux citoyens en général. Dans d'autres cas, il pourra être difficile d'anticiper les conséquences réelles des réglementations sur le comportement de l'industrie et/ou des consommateurs.

En dépit de ces difficultés, l'évaluation de l'impact des réglementations et l'analyse de coûts-avantages sont des outils utiles pour définir les options et réfléchir aux

²³ Agence des normes alimentaires du Royaume-Uni. Date de publication non précisée. *Updated Partial Regulatory Impact Assessment for Proposals to Consolidate EU Food Hygiene Legislation* (www.food.gov.uk/multimedia/pdfs/lastest_draft_ria.pdf).



conséquences que peuvent avoir une modification des réglementations ou le renforcement des capacités. Le plus important est d'identifier et de documenter les diverses options de réglementations, de réunir les données (quantitatives et/ou qualitatives) disponibles sur les coûts et les avantages de chaque option et de justifier les options choisies par comparaison des coûts et des avantages. Ce processus n'est pas nécessairement laborieux.

Une fois que les coûts et les avantages des options de réglementation et/ou de renforcement des capacités auront été déterminés et que les coûts et avantages nets auront été estimés, les responsables politiques pourront alors comparer les diverses possibilités et choisir la ou les meilleure(s).

Pour de plus amples informations et conseils sur l'utilisation d'une RIA et de l'analyse des coûts-avantages, consulter:

- **le site web du Cabinet du Secrétaire général du Royaume-Uni** sur l'évaluation de l'impact des réglementations (<http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/index.asp>),
- **le site web de l'Agence des normes alimentaires du Royaume-Uni** qui indique des liens vers les évaluations d'impact de réglementation effectuées chaque année (<http://www.cabinetoffice.gov.uk/foodindustry/regulation/ria/>),
- **Normes alimentaires de l'Australie et de la Nouvelle Zélande.** 1999. *An analysis of the regulatory impact of the proposed national food safety reforms* (<http://www.foodstandards.gov.au/mediareleasespublications/publications/foodsafetystandardscostsandbenefits/>),
- **Guasch, J.L. et R.W. Hahn.** 1999. *The costs and benefits of regulation: Some implications for developing countries.* Banque mondiale (<http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1700series/wps1773/wps1773.pdf>).
- **Kirkpatrick, C.** 2001. *Regulatory Impact Assessment in Developing Countries: Research Issues.* Centre on Regulation and Competition, Institute for Development Policy and Management, Université de Manchester. Working Paper Series. Paper No. 5 (<http://www.enterprise-impact.org.uk/pdf/RegulatoryImpactAssessment.pdf>).
- **OCDE.** 2005. *Regulatory Impact Analysis in OECD Countries: Challenges for developing countries.* Document élaboré par Delia Rodrigo pour la Troisième table ronde de haut niveau sur l'investissement en Asie du Sud, Dhaka (Bangladesh), juin 2005 (<http://www.oecd.org/dataoecd/21/52/35258511.pdf>).



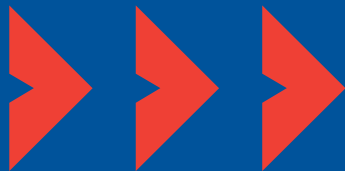
BIBLIOGRAPHIE

- FAO/OMS.** 2003. *Garantir la sécurité sanitaire et la qualité des aliments. Directives pour le renforcement des systèmes nationaux de contrôle alimentaire.* Étude FAO: Alimentation et nutrition, no.76. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). (<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/y8705e/y8705e00.pdf>).
- GTZ.** 2003. *Guidelines: Capacity building needs assessment in the regions.* Version 1.0. Module A. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Support for Decentralization Measures Project, Indonésie.
- Horton, D, Alexaki, A., Bennett-Lartey, S. et al.** 2003. *Evaluating capacity development: experiences from research and development organizations around the world.* Service international pour la recherche agricole nationale (SIRAN), Pays-Bas, Centre de recherche pour le développement international (CRDI), Canada, et Centre technique pour la coopération agricole et rurale ACP-EU (<http://www.isnar.cgiar.org/ecd/publications.htm>).
- Milèn, A.** 2001. *What do we know about capacity building? An overview of existing knowledge and good practice.* Organisation mondiale de la santé (OMS), Genève (Suisse).
- Mizrahi, Y.** 2004. *Capacity enhancement indicators. Review of the literature.* World Bank Institute Working Paper. Institut de la Banque mondiale, Washington D.C. (<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37232Mizrahi.pdf>).
- Morgan, P.** *The design and use of capacity development indicators.* Élanoré pour la Direction des politiques de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), Ottawa (Canada) (<https://www.oecd.org/dataoecd/34/37/1919953.pdf>).
- PNUD.** 1998a. *Capacity assessment and development in a systems and strategic management context.* Document technique consultatif no. 3. Janvier 1998. Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), New York (États-Unis) (<http://magnet.undp.org/docs/cap/CAPTECH3.htm>).
- PNUD.** 1998b. *Participatory Organizational Evaluation Tool.* Élaboré pour le PNUD par Beryl Levinger, Centre du développement de l'éducation, et Evan Bloom, Pact. Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), New York (Etats-Unis) (<http://www.eldis.org/static/DOC6142.htm>).



Outils et techniques





La qualité et la sécurité sanitaire sont essentielles pour la sécurité alimentaire, la santé publique et le développement économique. L'amélioration de la salubrité des aliments est indispensable pour accroître la sécurité alimentaire qui n'est considérée atteinte que *lorsque tous les individus peuvent accéder à tout moment aux aliments salubres et nutritifs dont ils ont besoin pour mener une vie saine et active* (Déclaration du Sommet mondial de l'alimentation, 1996). En augmentant l'approvisionnement en produits sains et conformes à l'hygiène, on réduit par là même l'incidence des maladies d'origine alimentaire qui provoque, chaque année, de nombreuses pathologies, parfois mortelles, et des lourdes pertes économiques tant dans les pays en développement que dans les pays développés. La sécurité sanitaire et la qualité des exportations alimentaires favorise également le commerce international, permettant ainsi de générer de la croissance et de faire reculer la pauvreté.

Pour garantir la sécurité et la qualité alimentaire, il est indispensable d'établir des systèmes nationaux efficaces de contrôle alimentaire. Dans de nombreux pays toutefois, ces systèmes ne sont en mesure ni de fournir une quantité suffisante d'aliments sains aux consommateurs nationaux, ni de répondre aux critères sanitaires et phytosanitaires internationaux exigés pour les exportations. L'une des premières étapes du processus de renforcement des capacités est d'identifier les besoins et de les classer par ordre de priorité. Il faut aussi veiller à ce que les activités destinées à consolider les systèmes nationaux de contrôle des aliments soient axées sur la demande et adaptées en fonction des conditions, des forces et des faiblesses locales particulières.

Les présentes directives aideront les pays à identifier les besoins de renforcement de capacités dans les cinq domaines constitutifs d'un système national de contrôle des aliments: i) la gestion du contrôle des aliments, ii) la législation et les règlements alimentaires, iii) les services d'inspection, iv) les laboratoires officiels de contrôle des aliments, v) l'information, l'éducation et la communication (IEC) en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments. Chaque module contient des instructions pas à pas pour analyser les capacités et les performances existantes, réfléchir sur les améliorations que l'on souhaite apporter, déterminer les besoins en renforcement des capacités et les mesures pour y parvenir. Les modules indiquent les points de repère internationaux établis pour un système national efficace de contrôle alimentaire ainsi que des outils et des conseils pour mener à bien l'évaluation des besoins.

ISBN 978-92-5-205536-5



9 789252 055365

TC/M/A0601F/1/06.07/500