

commission du codex alimentarius



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

ORGANISATION
MONDIALE
DE LA SANTÉ



BUREAU CONJOINT: Viale delle Terme di Caracalla 00153 ROME Tél: +39 06 57051 www.codexalimentarius.net Email: codex@fao.org Facsimile: 39 06 5705 4593

Point 9 de l'ordre du jour

PROGRAMME MIXTE FAO/OMS SUR LES NORMES ALIMENTAIRES

COMMISSION DU CODEX ALIMENTARIUS

Trentième session

Siège de la FAO, Rome (Italie), 2 - 7 juillet 2007

QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES

EXAMEN DE NOUVEAUX MÉCANISMES DE FINANCEMENT

Contexte

1. La vingt-neuvième session de la Commission est convenue de demander au Secrétariat de rédiger, en collaboration avec la FAO et l'OMS, un document de travail sur les moyens d'assurer au Codex un financement plus fiable, y compris en ayant recours à d'autres sources de financement, et les diverses possibilités en la matière¹. Le présent document retrace l'évolution du financement du programme du Codex depuis sa création dans les années 60 et étudie d'autres mécanismes possibles, en tenant compte des règles et règlements financiers de la FAO et de l'OMS et des règles de gestion financière des autres conventions et accords similaires au programme du Codex. Du fait de la nouveauté et de la complexité des questions évoquées, le présent document reste sous forme d'un document de travail provisoire.

Rappel rapide des antécédents

2. La onzième session de la Conférence de la FAO a adopté, en 1961, la Résolution n° 12/61 portant création, au titre de l'Article VI de l'Acte constitutif de la FAO, d'une Commission du Codex Alimentarius. Un Fonds de dépôt spécial a également été créé, et il a été demandé aux gouvernements de verser leurs contributions conformément aux Articles 8 et 9 des Statuts de la Commission du Codex Alimentarius. Ces articles² disposent que:

¹ ALINORM 06/29/41, paragraphe 150.

² Correspond aux articles 9 et 10 des Statuts en vigueur.

8. *Les dépenses afférentes au fonctionnement de la Commission et aux membres des Secrétariats de la FAO et de l'OMS chargés directement de travailler auprès d'elle seront couvertes par un Fonds de dépôt géré par la FAO pour les deux organisations conformément au Règlement financier. Les contributions des pays participant au Fonds de dépôt seront acceptées uniquement par l'intermédiaire ou avec l'approbation du gouvernement intéressé. À la fin de chaque exercice, toute somme non utilisée pourra être remboursée aux donateurs ou reportée sur l'exercice suivant.*

9. *Tous les frais occasionnés par les travaux préparatoires sur les projets de normes entrepris par les gouvernements participants, soit indépendamment, soit sur recommandation de la Commission, seront couverts par lesdits gouvernements.*

3. La Conférence mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires (1962) a noté que les premières contributions avaient été reçues par le Fonds de dépôt et a fait observer que l'avenir du Programme pour 1963 apparaissait très encourageant. La Conférence a relevé qu'aucun modèle exact de dépenses ou barèmes des contributions ne pouvait être fixé à ce stade du programme, mais que cela serait fait dès que possible afin de préciser la situation des contributions pour les pays participants. Pour ce qui est de la méthode de financement, la Conférence a noté qu'il semblait que certains gouvernements préféraient que les coûts soient pris en charge par les budgets ordinaires des deux organismes internationaux plutôt que par un Fonds de dépôt spécial.³

4. La première session de la Commission du Codex Alimentarius (1963) a examiné la méthode de financement du Programme sur les normes alimentaires et a recommandé que les coûts occasionnés soient couverts par les budgets ordinaires de la FAO et de l'OMS dès que les différentes procédures budgétaires des deux organisations permettraient de le faire.⁴

5. La Commission du Codex Alimentarius, à sa deuxième session (1964), s'est préoccupée du fait que, malgré les contributions octroyées par certains gouvernements et les promesses de contributions d'un certain nombre d'autres pays, il est apparu que les recettes probables étaient inférieures d'environ 50 000 dollars « au montant du budget d'austérité de 1965 ». La Commission prie donc instamment les États Membres d'augmenter leurs contributions. La Commission a reçu les rapports des représentants de la FAO et de l'OMS au sujet des dispositions prises par les Directeurs généraux des deux Organisations en vue du financement du Programme mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires à partir de 1965. Elle a adopté une résolution qui a recommandé aux organes directeurs de la FAO et de l'OMS d'inclure dans les programmes et les budgets ordinaires de leurs Organisations respectives, à partir du 1^{er} janvier 1966, le Programme mixte sur les normes alimentaires, en raison de l'importance qu'il présente pour tous les États Membres des deux Organisations.⁵

6. Conformément aux amendements apportés aux Statuts de la Commission en 1966, la quatrième session de la Commission a appris que les organes directeurs de la FAO et de l'OMS avaient approuvé l'inclusion des montants ci-après dans les budgets ordinaires des deux Organisations pour l'exercice 1966-67: FAO - 170 000 dollars EU; OMS - 54 000 dollars EU.⁶ Depuis lors et jusqu'à ce jour, le budget du Programme mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires est alimenté par les budgets ordinaires de la FAO et de l'OMS.

Méthodes de financement

7. La présente section étudie les méthodes de financement des conventions, accords et autres instruments internationaux classés en trois groupes comme suit: i) organes établis au titre de l'Article VI de l'Acte constitutif de la FAO; ii) organes établis au titre de l'Article XIV de l'Acte constitutif de la FAO; et iii) conventions conclues en dehors du cadre de la FAO et de l'OMS et dont la gestion est confiée à la FAO ou à l'OMS. Un nombre considérable de documents ont été préparés sur le financement des organes de ce type au sein de la FAO, et le présent document s'en inspire fortement.

³ ALINORM 1962/8, par. 1)- o).

⁴ ALINORM 63/12, par. 73.

⁵ ALINORM 1964/30, par. 11-15

⁶ ALINORM 66/30, par. 23-25.

Organes établis au titre de l'Article VI

8. La Commission du Codex Alimentarius a été établie en tant que Commission mixte, avec l'OMS, sur la base de l'Article VI.1 de l'Acte constitutif pour ce qui est de la FAO. À l'OMS, la Commission a été créée par l'Assemblée mondiale de la santé, au titre de l'Article 18 de la Constitution. En général, les organes établis au titre de l'Article VI de l'Acte constitutif de la FAO sont financés par le budget ordinaire, par des contributions extrabudgétaires volontaires ou par les deux à la fois.

9. Conformément aux dispositions des Articles 9 et 10 de ses Statuts, le budget du Programme mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires (Commission du Codex Alimentarius) est financé par les budgets ordinaires de la FAO et de l'OMS, complété par des contributions volontaires de certains États Membres qui détachent des fonctionnaires auprès du Secrétariat du Codex. Qui plus est, une part importante des dépenses associées au fonctionnement des organes subsidiaires de la Commission est supportée par les gouvernements hôtes de ces organismes.

Organes établis au titre de l'Article XIV

10. L'Article XIV de l'Acte constitutif de la FAO dispose que la Conférence de la FAO peut approuver et soumettre aux États Membres des conventions et des accords concernant les questions relatives à l'alimentation et l'agriculture. Cet article, contrairement à l'Article VI, ne prévoit pas implicitement la création d'un organe mixte avec d'autres organisations intergouvernementales. En outre, la participation des États non membres de la FAO à ces conventions et accords portant création des commissions et des comités est soumise à l'approbation préalable d'au moins deux tiers des membres de ces commissions ou comités.

11. Le paragraphe 33 de la Partie R des Textes fondamentaux de la FAO dispose que les organes créés en vertu de l'article XIV de l'Acte constitutif entrent dans l'une des trois catégories suivantes:

- a) organes entièrement financés par l'Organisation;
- b) organes financés par l'Organisation et qui peuvent, en outre, entreprendre des projets coopératifs financés par leurs membres; et
- c) organes financés par l'Organisation et qui ont de surcroît un budget autonome.

12. Les organes suivants établis au titre de l'Article XIV disposent de budgets autonomes: la **Commission européenne de lutte contre la fièvre aphteuse**, la **Commission des thons de l'océan Indien**, la **Commission régionale des pêches**, la **Commission régionale de la production et de la santé animales pour l'Asie et le Pacifique**, l'**Accord portant création de la Commission générale des pêches pour la Méditerranée**, le **Traité international sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture** et les quatre **Commissions de lutte contre le criquet pèlerin**, respectivement en Afrique du Nord-Ouest, en Asie du Sud-Ouest, dans la région centrale et dans la région occidentale. Cela dit, les budgets autonomes de tous ces organes, financés par des contributions obligatoires, viennent s'ajouter aux contributions du Programme ordinaire, à l'exception du cas de la Commission du thon de l'océan Indien dont le budget autonome couvre toutes les activités. En général, les budgets autonomes ne couvrent qu'une partie du financement des organes en question et doivent être considérés comme un complément du financement fourni par l'Organisation. Le budget autonome de la Commission générale des pêches pour la Méditerranée couvre une part substantielle des activités effectuées par la Commission.

13. Les budgets autonomes des organes susmentionnés sont financés par les contributions obligatoires conformément aux accords constitutifs, à l'exception du Traité international sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture. La première session de l'Organe directeur du Traité (juin 2006) a adopté des règles de gestion financière selon lesquelles le budget administratif de base inclut les ressources du budget ordinaire de la FAO ainsi que des contributions volontaires des parties contractantes ou non contractantes.⁷

14. Dans d'autres accords, comme la **Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV)** et l'**Accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion**, aucune disposition ne vise les budgets ou les projets de coopération, et leurs dépenses sont entièrement couvertes par la FAO. Il convient de noter qu'au sein de la CIPV, une analyse des

⁷ IT/GB-1/06/Rapport paragraphe 10 et appendice E.

arrangements potentiels de financement est en cours depuis 2001. Les options examinées, qui ne s'excluent pas forcément, ont porté notamment sur: i) les contributions obligatoires mises en recouvrement, ii) les contributions volontaires mises en recouvrement, iii) le fonds de dépôt multilatéral, iv) les fonds de dépôt bilatéraux et les contributions sous forme de détachement de personnel et v) les droits ou frais de service. La deuxième session de la Commission des mesures phytosanitaires (mars 2007) a établi que les contributions obligatoires mises en recouvrement ne devraient pas être maintenues comme mécanisme destiné à compléter le budget de la CIPV, sauf dans le cadre d'une future révision générale de la CIPV et que les contributions volontaires mises en recouvrement ne devraient pas être poursuivies en tant que mécanisme visant à compléter le budget de la CIPV, à moins que ne le justifient les recommandations de l'évaluation indépendante de la CIPV ou une révision générale de la CIPV envisageable à l'avenir.⁸ Le budget de base de la CIPV continuera donc à être couvert par le budget ordinaire de la FAO, complété par des détachements de personnel de la part des pays et par les fonds de dépôt.

Autres conventions et accords

15. Deux exemples sont mentionnés ci-après: i) la Convention sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable dans le cas de certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international et ii) la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac.

16. La Convention sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international (Convention de Rotterdam) a été adoptée en 1998 et est entrée en vigueur en 2004. La FAO et le PNUE ont assuré ensemble les fonctions du Secrétariat pour la Convention de Rotterdam. Selon les règles financières adoptées par la première réunion de la Conférence des Parties, les ressources de la Conférence des Parties comprennent a) les contributions versées chaque année par les Parties d'après un barème indicatif adopté par consensus par la Conférence des Parties et reposant sur le barème des quotes-parts de l'Organisation des Nations Unies tel qu'adopté périodiquement par l'Assemblée générale, ajusté de telle sorte qu'aucune Partie n'acquitte une contribution inférieure à 0,01 pour cent du total, qu'aucune contribution ne représente plus de 22 pour cent du total et qu'aucune contribution d'un pays parmi les moins avancés n'excède 0,01 pour cent du total; b) les contributions versées par les Parties en sus de celles visées à l'alinéa a), y compris les contributions versées par le(s) gouvernement(s) qui accueille(nt) le secrétariat de la Convention; c) les contributions d'États non Parties à la Convention, ainsi que d'organisations gouvernementales, intergouvernementales et non gouvernementales et d'autres sources; d) le solde non engagé des crédits ouverts pour des exercices précédents; e) les recettes accessoires.⁹

17. La Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac a été adoptée en 2003 et est entrée en vigueur en 2005. Le Secrétariat de la Conférence des Parties à la Convention cadre pour la lutte antitabac est assuré par l'OMS. La Conférence des Parties a décidé d'utiliser le Règlement financier et les Règles de gestion financière de l'Organisation mondiale de la santé comme règlement financier visé à l'article 23.4 de la Convention.¹⁰ Son budget de base est financé par les contributions volontaires mises en recouvrement, sur la base d'un barème des contributions en vigueur à l'OMS, adapté compte tenu du fait que les Membres de l'OMS ne sont pas les mêmes que ceux de la Conférence des Parties. Aucune contribution n'a dépassé 22 pour cent du total.¹¹

Répercussions des méthodes possibles de financement

18. Chaque méthode envisageable de financement dans le cadre de la Commission du Codex Alimentarius, peut avoir des avantages, des inconvénients et d'autres répercussions comme indiqué ci-après.

⁸ Le rapport de la deuxième session de la Commission des mesures phytosanitaires est en cours d'élaboration.

⁹ UNEP/FAO/RC/COP.1/33 par. 38-40 et annexe I.

¹⁰ FCTC/COP1(9) Adoption du Règlement financier de la Conférence des Parties (Décisions de la première session de la Conférence des Parties, A/FCTC/COP1/DIV/8).

¹¹ FCTC/COP1(11) Budget et plan d'activités pour 2006-2007 (Décisions de la première session de la Conférence des Parties, A/FCTC/COP1/DIV/8).

a) Contributions obligatoires mises en recouvrement

19. Les contributions obligatoires mises en recouvrement pourraient se traduire par des obligations supplémentaires outre celles au titre de Membre de la FAO et/ou de l'OMS. Comme ces obligations additionnelles ne peuvent pas être créées au sein d'un organe établi au titre de l'Article VI de l'Acte constitutif de la FAO, il faudrait transformer la Commission du Codex Alimentarius en un organe créé au titre de l'Article XIV de l'Acte constitutif de la FAO ou en un organe créé par une convention internationale ou un traité conclu en dehors du cadre de l'Acte constitutif de la FAO. Il convient également de noter que l'Acte constitutif de l'OMS prévoit, à son Article 19, les pouvoirs requis pour adopter des « conventions ou accords sur toute question du ressort de l'Organisation. »

20. Si cette option devait être retenue, les questions à examiner pourraient être notamment les suivantes:

- Un cadre juridique à partir duquel élaborer à l'avenir la Commission du Codex Alimentarius;
- Le calendrier et les modalités pour négocier une convention internationale ou un traité au titre duquel la Commission du Codex Alimentarius devrait être recréée;
- Des dispositions transitoires (dans le domaine juridique, financier et procédural) à suivre jusqu'à l'entrée en vigueur de la convention ou du traité; et
- La détermination d'un (ou de plusieurs) organes internationaux en vue d'assurer le Secrétariat.

21. Si un budget autonome est établi par un traité international et qu'il est alimenté par des contributions obligatoires mises en recouvrement, le budget pourrait avoir besoin de prendre des mesures relatives aux coûts qui ne figurent pas actuellement dans le budget du Codex *per se* mais qui sont couverts par le budget ordinaire de la FAO et de l'OMS, comme les coûts de soutien du programme (services juridiques, du protocole, du personnel, de la comptabilité et autres).

22. Cela dit, il convient de souligner que la question de savoir si la Commission du Codex Alimentarius devrait être transformée en un organe établi au titre de l'Article XIV de la Constitution de la FAO ou en dehors du cadre de la FAO a été examinée de manière informelle et sous toute réserve, en détail, il y a quelques années. Cette solution n'a pas été adoptée car elle comportait un certain nombre de problèmes juridiques et pratiques importants:

- Il est extrêmement difficile de concilier la nature actuelle mixte FAO/OMS de la Commission avec le rétablissement d'une Commission du Codex créée par le biais d'un accord international;
- Le processus actuellement en cours de changement de statut de la Commission du Codex serait complexe et lourd, et comporterait la ratification par les parties pendant une longue période ce qui pourrait considérablement entraver les activités de la Commission;
- La Commission du Codex Alimentarius dispose actuellement d'un niveau élevé d'autonomie fonctionnelle, dans l'intérêt de la Commission et de ses membres, tout en bénéficiant d'un certain nombre d'avantages découlant des rapports avec la FAO et l'OMS, et un changement de statut ne comporterait pas beaucoup d'améliorations.

Dans l'ensemble, les inconvénients et les résultats incertains du processus semblent dépasser de loin les avantages d'un tel processus. Toutes les difficultés touchant au fonctionnement de la Commission du Codex semblent pouvoir être abordées dans le cadre du statut actuel de la Commission. Il semble donc préférable de tenter d'aborder les questions relatives au financement dans le cadre du statut actuel de la Commission.

b) Contributions volontaires mises en recouvrement

23. Une étude approfondie des aspects juridiques et autres serait nécessaire pour établir si les contributions volontaires mises en recouvrement sont envisageables pour un organe relevant de l'Article VI et pour apprécier si elles sont vraiment adaptées en tant que mécanisme de financement de la Commission du Codex Alimentarius. Cette question doit être encore examinée, mais la détermination des contributions volontaires mises en recouvrement ne semble pas incompatible avec le statut actuel de la Commission. Sans préjudice de ce qui précède, on estime que les contributions volontaires mises en recouvrement présentent les avantages et les inconvénients suivants.

24. Parmi les avantages des contributions volontaires mises en recouvrement, on peut citer:
- Un objectif budgétaire clair se traduisant par des activités de planification plus simples, en raison d'un lien direct entre les décisions de l'organe directeur (la Commission) et l'exécution des décisions;
 - La possibilité pour les Membres du Codex de planifier leurs contributions sur une base annuelle; et
 - Une indépendance financière accrue vis-à-vis du financement de la FAO et de l'OMS.
25. Parmi les inconvénients, on peut citer les points suivants:
- Certains Membres du Codex peuvent choisir de ne pas s'acquitter des contributions volontaires mises en recouvrement, ce qui se traduit par des revenus incertains (faute de sanctions, les arriérés peuvent être importants); et
 - La FAO et l'OMS peuvent réduire les financements destinés au budget de base du Codex.
26. Les contributions volontaires et obligatoires mises en recouvrement sont normalement établies au pro rata, conformément à un barème de contributions qui doit être fixé. Le barème des contributions peut suivre ceux en vigueur à la FAO et à l'OMS qui, à leur tour, dépendent du barème des quotes-parts des Nations Unies. Le barème devrait être adapté pour tenir compte du fait que les Membres de la FAO et de l'OMS ne sont pas tous membres de la Commission et pour dispenser les petits pays du paiement des contributions, le traitement de contributions d'un faible montant n'étant pas rentable.

c) Budgets ordinaires de la FAO et de l'OMS (statu quo)

27. Parmi les avantages de la situation actuelle, on peut citer les éléments suivants:
- Tout membre de la FAO ou de l'OMS peut devenir ou rester membre de la Commission du Codex Alimentarius sans aucun versement complémentaire, outre la contribution due en tant que membre de la FAO et/ou de l'OMS; et
 - La gestion des fonds reste relativement simple, y compris pour la réception et l'affectation des fonds;
 - Une fois que les contributions de la FAO et de l'OMS ont été fixées pour un exercice d'une durée de deux ans, l'affectation de fonds pour cette période budgétaire peut être considérée comme définitive.
28. Parmi les inconvénients, on peut citer le point suivant:
- La Commission du Codex Alimentarius n'a pas un contrôle complet sur son propre programme de travail car le niveau final du budget dépend de, ou est déterminé par, l'attribution de fonds provenant des Membres de la FAO et de l'OMS.
29. Afin de replacer ce qui vient d'être dit dans une perspective correcte, il est important de souligner que les Membres de la FAO et de l'OMS sont, à de rares exceptions près, les mêmes que ceux de la Commission du Codex Alimentarius et que donc, l'affectation de fonds n'est pas faite par la FAO et par l'OMS, mais par les Membres de ces organisations. Cela dit, les délégations qui sont représentées au sein de la Commission du Codex et les organes directeurs des organisations mères peuvent varier et exprimer des points de vue divergents et défendre des priorités différentes. Les positions des délégations devraient donc être mieux alignées à la FAO, à l'OMS et au Codex.
30. En plus de ce qui vient d'être mentionné, il convient d'examiner les mécanismes actuels de financement des activités de la FAO et de l'OMS qui sont étroitement liées au Codex. Par exemple, les avis scientifiques fournis au Codex par le Comité mixte FAO/OMS d'experts des additifs alimentaires (JECFA), la Réunion conjointe FAO/OMS sur les résidus de pesticides (JMPR) et les Consultations mixtes FAO/OMS d'experts de l'évaluation des risques microbiologiques et les consultations d'experts qui ne font pas partie du Programme mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires sont financés à la fois par les budgets ordinaires et les contributions extrabudgétaires aussi bien à la FAO qu'à l'OMS. Les programmes de la FAO sont pour l'essentiel financés par le budget ordinaire, alors que l'OMS dépend davantage des ressources extrabudgétaires. Tous les éléments susceptibles de déboucher sur un changement de méthode de financement de la Commission du Codex Alimentarius doivent être appréhendés dans une optique globale.

Conclusion

31. La Commission est donc invitée à prendre note des informations susmentionnées et d'indiquer les points qui nécessitent une étude plus approfondie.