

TCP/CVI/3203 D

PROGRAMME DE COOPERATION TECHNIQUE



« Appui au renforcement du système de contrôle de la sécurité sanitaire »

Compte rendu final du projet

Préparé pour le Gouvernement du CABO VERDE

Par

L'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture

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

Décembre 2011

1. Introduction

i. Contexte général du Projet

Pendant plusieurs années, et plus précisément depuis 1999, le Cabo Verde a négocié son adhésion à l'organisation Mondiale du Commerce. Il en est devenu membre depuis le 18 décembre 2007. En adhérant à l'OMC, le Cabo Verde a pris un certain nombre d'engagements, y compris en rapport avec les questions sanitaires et phytosanitaires (SPS). Cet engagement requiert une mise en conformité avec les principes fondamentaux de ladite institution suivant les accords SPS.

C'est dans ce contexte que le Cabo Verde avait sollicité l'assistance de la FAO qui s'est faite dans le cadre d'un Programme de coopération technique « **Appui au renforcement du système de contrôle de la sécurité sanitaire** » N° TCP/CV1/3203 D.

L'objectif général de l'assistance était de contribuer au respect de l'Accord SPS de l'OMC en agissant sur la sécurité sanitaire au niveau de ses trois volets : zoo sanitaire, phytosanitaire et la sécurité sanitaire des aliments.

Afin de mieux préciser la nature du soutien possible dans le cadre d'un projet PCT, l'option qui avait été retenue était de réaliser une étude diagnostic préalable. Cette étude devait aller au-delà du contexte juridique en abordant le cadre institutionnel et les capacités de contrôle garantes d'une application effective des futurs textes et principes des organisations internationales de normalisation. Les résultats de cette étude ont établi : (i) l'inadéquation du cadre juridique relatif à l'Accord sanitaire et phytosanitaire (SPS) ; (ii) l'inefficacité du cadre institutionnel ; et (iii) la faiblesse générale des capacités de contrôle. Ce qui a constitué la principale justification de ce projet de coopération technique entre le Cap-Vert et la FAO.

Pour le gouvernement cab-verdien, l'urgence était non seulement d'avoir des textes conformes mais surtout d'assurer concrètement la sécurité sanitaire des aliments importés ou produits localement, de protéger la vie des animaux et des végétaux pour répondre aux préoccupations des consommateurs, des agriculteurs, des éleveurs, de l'ensemble des professionnels des filières et des Etats.

L'accord du projet de coopération technique a été signé entre la FAO et le gouvernement Cab verdien pour une contribution de la FAO d'un montant de 335.619 US Dollars

La coordination du projet a été confiée au Ministère cab verdien de l'environnement, du développement rural et des ressources marines, première autorité compétente pour les trois volets de la sécurité sanitaire.

La principale contribution du gouvernement était de mettre à disposition les ressources humaines nationales, notamment un coordinateur du projet et les participants aux diverses formations et le personnel en charge du secrétariat, les locaux et le matériel nécessaire pour les travaux.

La FAO quant à elle s'est occupée des éléments techniques du projet, notamment la prise en charge des formateurs et de l'expertise technique, des services techniques de supervision, la réalisation des sessions de formation et des dépenses afférentes.

ii. Objectifs du projet

L'adhésion du Cabo Verde à l'OMC exige qu'il se mette en règle avec les principes et accords de cette institution. L'objectif de ce projet était donc de contribuer au respect de cette exigence pour l'Accord SPS en apportant l'assistance technique nécessaire d'une part : (i) à la mise en conformité internationale et régionale du corpus juridique cap-verdien ; (ii) à un regard extérieur utile à une réforme du cadre institutionnel et, enfin, (iii) en proposant une mise à niveau minimale des agents de contrôle.

Plus spécifiquement, pour le respect des principes et des exigences découlant de l'Accord sanitaire et phytosanitaire et dans un contexte de volonté politique affirmant la priorité de se mettre en conformité avec l'OMC, le programme visait à :

- doter le Cabo Verde d'un corpus juridique actualisé ;
- favoriser une meilleure organisation institutionnelle ;
- délivrer des formations nécessaires à la mise en œuvre d'activités de contrôle et à un meilleur usage des documents produits par les organisations internationales de normalisation ainsi qu'à une participation active du Cabo Verde au sein de ces instances.

2. Résultats et conclusions du projet

Produit 1 : Le Cabo Verde traduit dans ses textes législatifs et réglementaires les principes énoncés dans l'Accord SPS, conformément à ses obligations de membre de l'OMC.

- ✓ Les cadres juridiques phytosanitaires et zoo sanitaire ont été élaborés sur la base des principes énoncés dans l'Accord SPS. Les textes ont été traduits en portugais pour faciliter leur analyse par les cadres techniques et les autorités nationales.
- ✓ Une proposition de législation concernant la SSA avait déjà été élaborée par le pays à l'initiative de l'ARFA. Ce cadre juridique a été analysé et validé dans le cadre de ce projet.
- ✓ Les textes relatifs à la pêche au regard de la nouvelle réglementation européenne étaient déjà élaborés par le pays, raison pour laquelle ils n'ont pas été revus dans le cadre de ce projet.

Produit 2 : Le Cabo Verde dispose d'un cadre institutionnel lui permettant d'appliquer de façon progressive, interactive et efficiente ses lois et règlements et les exigences des pays tiers.

L'Atelier national de restitution et d'examen des rapports de l'étude relative à l'évaluation du cadre juridique, institutionnel et des capacités de contrôle au Cabo Verde - (OMC/SPS) a effectivement eu lieu à Praia du 19 au 20 novembre 2009.

Cet atelier, organisé par le Ministère de l'Environnement, Développement Rural et Ressources Marines (MADRRM) et la FAO, a conclu que :

a) La plupart des recommandations des rapports du diagnostic et propositions du programme sont utiles et méritent une attention particulière de la part de toutes les parties prenantes, notamment en ce qui concerne:

- la révision du cadre juridique national, la définition et la répartition des attributions et compétences des différents services, parties prenantes, aussi bien dans les administrations centrales que dans les unités déconcentrés, tout en maintenant la chaîne de commandement par filière, en évitant les doublons et en comblant les domaines non couverts;
- le renforcement des capacités techniques, notamment par l'organisation des formations dans les domaines spécifiques ;
- la clarification par l'État de sa politique relative aux laboratoires de contrôle, y compris l'orientation par rapport à la structure du laboratoire (public ou privé).

b) Il a été reconnu que des actions particulières, recommandées par les rapports, connaissent un début de mise en œuvre, particulièrement en sécurité sanitaire des aliments. Parmi les initiatives en cours prises par le gouvernement, on cite notamment le processus de convergence technique et normative en cours avec l'Union Européenne ; l'approbation du Plan référentiel de renforcement de la régulation et surveillance des agences régulatrice par le gouvernement, la publication des décrets-législatifs 2 et 3/2009, dont le dernier porte sur l'institutionnalisation du système national de contrôle des aliments.

Si les questions de protection de la santé des végétaux et des animaux ne posent guère de questions en termes d'attribution de responsabilités institutionnelles, la question spécifique des attributions des différentes structures concernant la SSA abordée au cours de cet atelier n'a pu trouver une conclusion définitive à cause du processus de réforme de l'État engagé en parallèle. Il a été convenu de rediscuter de ces thèmes en fin de projet, lors d'un atelier de conclusion tenu du 24 au 26 Novembre et qui avait pour but de :

- valider un modèle d'organisation institutionnelle afin de rationaliser les contrôles SSA au Cap Vert dont le diagnostic effectué en juin 2008 avait montré les faiblesses.
- décider à propos de la forme institutionnelle que devait revêtir le Comité National Codex et préciser son ancrage dans le système national de contrôle des aliments récemment approuvé.

L'atelier a statué sur le Comité national Codex et est parvenu à des conclusions quant à la clarification du cadre institutionnel de la SSA (cf. rapport de l'atelier), mais leur portée est sujette à caution car des interrogations ont persisté jusqu'à la fin sur l'articulation des propositions du projet avec les décisions prises dans le cadre de l'Unité de Coordination de la Réforme de l'Etat (UCRE), malgré tous les efforts pour engager cette Unité dans les activités du projet dès la première mission.

Produit 3 : Le Cabo Verde conduit ses activités sur la base d'un cadre logique d'intervention.

Un cadre logique d'intervention était prévu, sur la base d'un accord définitif concernant le cadre institutionnel afin de préciser les activités des différents services. Cependant étant donné les difficultés inhérentes à un accord définitif sur ce cadre institutionnel, il a été proposé de réorienter cette activité vers la préparation d'un cadre logique pour un « Programme conjoint »

dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments. Ce cadre logique et ultérieurement un document de « Programme Conjoint » ont été élaborés et discuté avec plusieurs institutions concernées, intitulé « Appui à la mise en œuvre du système national de sécurité sanitaire des aliments », impliquant les Agences du SNU concernées : FAO, OMS, UNIDO

Produit 4 : Les capacités humaines sont renforcées.

- **Un atelier de cinq jours sur le cadre général et les principes du contrôle en sécurité sanitaire pour les trois filières.**

L'atelier s'est tenu à Praia du 23 au 27 Novembre 2009 et a regroupé 24 personnes représentant sept services centraux et six services déconcentrés, qui ont été formés, selon les objectifs de l'atelier, dans les domaines ci-dessous décrits :

- La présentation et la fixation du cadre du commerce mondial (OMC) et de ses spécificités et principes en matière de sécurité sanitaire (SPS) ;
- La présentation et la précision, en lien avec la précédente, du cadre normatif international et de ses institutions, telles que reconnues par l'OMC, et notamment le CODEX, l'OIE et la CIPV ;
- La présentation de modèles de paquets réglementaires, UEMOA et UE, afin d'une part, de montrer comment des approches différentes et des formes différentes présentent quand même des points communs fondamentaux et retranscrivent les exigences internationales et, d'autre part que les participants puissent ainsi enrichir leurs expériences et connaissances et augmenter ainsi la plus-value de leurs contributions dans le cadre des réformes en cours des services de l'État ;
- Le rappel des principes et exigences de bases concernant la « nouvelle approche » du contrôle, la maîtrise des risques sanitaires, ainsi qu'une présentation du HACCP, une introduction aux concepts de qualité et à la norme 17020

- **Trois ateliers spécialisés de cinq jours présentant, pour chacun des volets les principes spécifiques du contrôle, l'une des 3 sœurs et les modalités d'utilisation des normes, guides, codes ou autres documents, les procédures de notification et les critères d'évaluation des services.**

Du 22 au 26 mars 2010, s'est tenu à Praia, un atelier sur le recyclage des agents de l'élevage en contrôle et surveillance Zoosanitaire. Il s'est adressé aux inspecteurs zoosanitaires, et aux techniciens et médecins vétérinaires. Les capacités des participants ont été renforcées en matière d'identification et de rôle des interlocuteurs de l'OIE dans les différents pays, ainsi que dans le domaine de l'application et de la mise en œuvre des textes.

Du 05 au 09 avril 2010, s'est tenu à Praia, dans les installations de l'édifice des Nations Unies, l'Atelier de Formation en Contrôle et Suivi Phytosanitaire incluant le Contrôle aux Frontières et l'Analyse de Risques en rapport aux normes de la CIPV.

L'objectif général était de développer la capacité technique de l'Organisation Nationale de la Protection des Végétaux du Cabo Verde à travers la formation des personnels dans les normes internationales pour les mesures phytosanitaires et le système de l'évaluation phytosanitaire.

14 inspecteurs et techniciens du ministère liés à la Protection des Végétaux ont été formés. Ils ont acquis des connaissances sur les accords et les conventions internationales (CIPV), et leurs capacités techniques en matière de contrôle phytosanitaire et de transfert de connaissances ont été renforcées.

Au terme de cet atelier, plusieurs recommandations ont été émises notamment

- l'organisation de formation pratique pour les inspecteurs phytosanitaires, sur : les principes et applications des mesures phytosanitaires, l'identification des organismes nuisibles et des adventices de quarantaine, les inspections de cargaisons, la documentation de contrôles phytosanitaires, les traitements phytosanitaires, la législation et le règlement phytosanitaires du Cabo Verde.
- La restructuration de l'ONPV et la mise à sa disposition des ressources humaines qualifiées et des moyens matériels et des dispositions légales pour la réalisation de ces fonctions conformément à la Convention Internationale pour la Protection des Végétaux

Suite à la demande de la contrepartie nationale, la formation SSA a été doublée de deux ateliers de formation qui ont effectivement eu lieu, le premier à Praia, du 12 au 16 juillet 2010, et le second à Mindelo, du 19 au 23 juillet 2010. Ce qui a eu pour conséquence un élargissement du nombre et de la provenance des participants, ainsi que de leur compétences initiales au regard de la SSA.

En fonction des objectifs de la formation en SSA, les ateliers ont mis l'accent sur les domaines suivants :

- La Connaissance des niveaux et contenus des missions, à l'échelle des services administratifs, ainsi que des principes de fonctionnement et de gestion de tels services au regard des exigences réglementaires et normatives, afin de permettre ultérieurement, au-delà d'une appropriation, l'initiation, le cas échéant, de réformes ou de compléments organisationnels et l'instauration de nouvelles procédures de gestion du personnels de contrôle et des activités d'inspection et de certification ;
- La connaissance des principes fondant les activités officielles de SSA et des outils à élaborer, à plus ou moins brève échéance, afin de permettre une gestion des risques respectueuse des normes internationales (CIPV, Codex Alimentarius, OIE) et une réactivité adéquate, représentative de la qualité des services officiels et notamment de leur capacité à mettre en œuvre une approche intégrée et pluridisciplinaire ;
- La connaissance de quelques outils méthodologiques pratiques, immédiatement adaptables et utilisables pour des activités de contrôle ou d'enquêtes sanitaires.

Les principales recommandations concernaient la vulgarisation de la formation auprès des responsables de l'administration publique et des agents de terrains.

- **Un atelier de formation de quatre jours au Codex.**

L'atelier s'est tenu du 12 au 16 avril 2010 dans la salle de conférence de la Maison des Nations Unies à Praia. 27 sur les 36 personnes préalablement listées, ont effectivement bénéficié de cette formation. Ils représentaient les départements de l'agriculture, de la santé, du commerce, de l'industrie, du tourisme, des laboratoires et instituts nationaux, de l'ARFA ainsi que du secteur privé et des consommateurs.

L'atelier a conclu sur un certain nombre d'aspects, notamment ceux relevant du CNC, du travail à fournir et de l'usage possible des normes Codex. Cinq points ont ainsi été abordés : (i) suite à donner à l'atelier, (ii) participation aux activités du Codex, (iii) vocation du Codex hors CNC, (iv) règlement instituant le CNC et (v) transcription des normes Codex.

Au sujet des suites à donner, l'atelier a fait des propositions pour la clarification des missions entre le point focal et les autres parties prenantes (ARFA, GT, ONC etc).

A propos de la participation aux activités du Codex, il a été rappelé certains éléments essentiels concernant les procédures telles que décrites dans le Manuel de procédures du Codex Alimentarius, l'importance d'une participation active, concertée, argumentée et écrite aux activités du Codex, indépendamment des deux ou trois comités jugés prioritaires et pour lesquels il existe une prise en charge par le Fonds fiduciaire. Il a par ailleurs été mentionné la nécessité d'un travail d'équipe au sein du CNC pour avec la rédaction collégiale du rapport annuel du CNC. Le lien a aussi été fait avec le rappel nécessaire de la vocation du Codex hors CNC, à travers sa vision stratégique et notamment deux de ses points : promouvoir des cadres réglementaires cohérents et promouvoir l'application la plus vaste et la plus cohérente possible des principes scientifiques et de l'analyse des risques, l'utilisation du Codex, pour contribuer à la traduction des principes des accords SPS et OTC de l'OMC, l'élaboration et à l'actualisation du corpus réglementaire technique, l'inspiration pour l'élaboration du système national de contrôle, la contribution à la rédaction de procédures. Enfin, il a été recommandé d'utiliser les travaux et constats faits dans le cadre du CNC pour que les AC, sollicitent mieux l'assistance technique de la FAO l'OMS ou d'autres pays ou organisations tiers.

Pour ce qui est de la formalisation du CNC par voie réglementaire, il a été précisé que le choix du niveau de texte devait être préférentiellement un décret ou un arrêté, et si c'était un arrêté, il devrait avoir une compétence interministérielle pour couvrir tous les aspects et les attributions du CODEX, à savoir : préservation de la santé (Santé, Agriculture) et loyauté du commerce (Commerce). Quelques principes ont été rappelés pour permettre un fonctionnement sain et équilibré du CNC : le respect des exigences de communication, de transparence et de larges consultations, l'implication des universités et institutions de recherche scientifique (évaluation des risques) ainsi que du secteurs privé et des organisations de consommateurs. Un rappel a également été fait pour éviter une CNC pléthorique.

Concernant la transcription des normes Codex en règlements nationaux, il a été rappelé la procédure ancienne au Codex consistant en l'acceptation pleine, l'acceptation sous réserves et la libre distribution. Aujourd'hui, l'exigence fait appel au travail préalable consistant en l'évaluation du besoin au regard de la norme et la nécessité d'une transcription, éventuelle, qui peut être

partielle. L'importance du rattachement des textes (loi, décrets, arrêtés) a également été soulignée.

Enfin un dernier atelier de formation pour l'application de la législation et la rédaction des normes réglementaires, sur la base de la liste prioritaire a été organisé en conclusion aux activités dans le domaine juridique.

3. Recommandations générales du projet

Le rapport de diagnostic proposé en préalable au projet contient de nombreuses indications précises destinées à aider les différents partenaires à mieux répondre aux exigences des accords de l'OMC souscrits. Il est donc recommandé de continuer à se référer à ce diagnostic pour continuer le processus d'appropriation et de mise à niveau. Le projet lui-même a construit la séquence logique de ses activités sur ce rapport et s'est efforcé d'apporter des améliorations dans les domaines cités au chapitre précédent. Ce travail est à continuer.

Outre les recommandations pratiques découlant des activités de formation et mentionnées au chapitre précédent en lien étroit avec l'activité effectuée, les recommandations spécifiques suivantes peuvent être proposées :

- Bien que le projet n'ait pas ménagé ses efforts pour faire aboutir une décision concernant le cadre institutionnel, et que les techniciens présents et mandatés par leurs administrations de tutelle au dernier atelier de conclusion aient marqué leur accord à la proposition de cadre institutionnel annexée au rapport de l'atelier, ce point dépend du processus de réforme de l'Etat qui avait été engagé et pas encore conclu en fin de projet. Il est recommandé qu'un suivi soit fait auprès de l'UCRE afin de donner plus de poids aux démarches entreprises le cas échéant par les cadres nationaux pour négocier les changements proposés plutôt que de les subir comme cela a semblé être le cas. Il semble également que la réforme proposée pour le Ministère chargé de l'agriculture ait un impact fort sur tous les secteurs agricole et l'intervention stratégique de la FAO pourrait se situer à un niveau plus global, intégrant la problématique « sécurité sanitaire » dans une vision plus large du secteur agricole.
- Bien que des missions régaliennes soient en jeu en ce qui concerne le contrôle de la sécurité sanitaire des aliments, de végétaux et des animaux, ceci ne dépend pas que de l'Etat. Il faut reconnaître et apprécier le rôle du secteur privé dans la mise en œuvre de mesures pratiques destinées à garantir cette sécurité. Ce secteur privé a montré un grand dynamisme et intérêt dans ces thématiques et mérite d'être encouragé et appuyé dans des activités de lobbying auprès des autorités politiques pour entériner le cadre institutionnel révisé. Ceci doit également prendre en compte le rôle important qu'il doit jouer dans la mise en œuvre « Programme Conjoint » et la collaboration entre les agences des Nations Unies selon leur mandat.
- Les actions de formation ont été initiées. Malgré leur nombre elles demandent à être continuées. Ceci pourra être fait d'autant plus efficacement que le cadre institutionnel sera définitivement clarifié et permettra de dessiner des programmes spécifiquement en rapport avec les missions des structures.

- Le projet ayant permis de formuler un cadre logique et un document de « Programme Conjoint » très détaillé et élaboré de façon participative avec les partenaires nationaux, il sera important de clarifier ses potentialités de financement. Dans la mise à jour du premier brouillon préparé par le projet, la « task force » nationale devrait s'impliquer profondément et s'approprier le document car ce joint programme est conçu comme intimement lié aux activités institutionnelles dans ce domaine : c'est donc aussi leur programme de travail interne que les administrations participantes discuteront.

Annexes

I. Liste des différents Rapports de mission des consultants intervenant durant le Project.

- 1) Rapports des missions des consultants internationaux et nationaux
 - Dr. Coulibaly Hélène – Consultant International (5 missions) ;
 - Dr Marie Ayodèle – Consultant International -Cameroun (2 missions)
 - Dr Badara Fall – Prof. Juriste Bordeaux - Consultant International (2 missions)
 - Dr Akacpo – Consultant International - Prof. DAKAR Sénégal (2 missions)
 - Ingénieur Carla Tavares – DGASP- Consultant national
 - Ingénieur Joana Flor – UNIDO - Consultant national
 - Dr José Luis Barros – DGASP - Consultant national
 - Dr. Solange Furtado – Juriste National - Consultant national
- 2) Rapports des missions TSS:
 - Mme. Bessy Catherine – FAO (2 missions) ;
 - Dr. Lalaina – FAO (1 mission) ;
 - Mme Bigot (atelier de Praia SSA – envoyé spéciale d'AGND)

II. Textes juridiques

- L'avant projet de loi relative à la sécurité sanitaire des animaux;
- Le Projet de Décret réglementant la police sanitaire des animaux;
- Un projet d'arrêté portant liste des maladies réputées légalement contagieuses et fixant les mesures spécifiques pour lutter contre chaque maladie ;

- Les recommandations sur la législation alimentaire
- L'avant projet de loi relative à la sécurité sanitaire des animaux.

III. Document du Programme Conjoint « Appui à la mise en œuvre du système national de sécurité sanitaire des aliments »

Liste des abréviations

ARFA	Agence de Régulation des Produits Pharmaceutiques et Alimentaires
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CIPV	Convention Internationale pour la Protection des Végétaux
CODEX	Commission mixte FAO/OMS du Codex Alimentarius
DGASP	Direction Générale de l'Agriculture, de la Sylviculture et de l'Elevage/
DGIC	Direction Générale de l'Industrie et du Commerce
DSAP	Direction des Services de l'Agriculture et de l'Elevage
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
HACCP	Hazard Analysis and Critical Control Points
INGRH	Institut National de Gestion des Ressources Hydriques
MADRRM	Ministère de l'Environnement, du Développement Rural et des Ressources Marines
MS	Ministère de la Santé
MTIE	Ministère du Tourisme de l'Industrie et de l'Economie
OIE	Office International des Epizooties ou Organisation mondiale de la santé animale
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel
OTC	Accord de l'OMC sur les Obstacles Techniques au Commerce
PCT/TCP	Programme de Coopération Technique/ FAO
SNCA	Système National de Contrôle des Aliments
SPS	Accord de l'OMC sur l'application des Mesures Sanitaires et Phytosanitaires
SSA	Sécurité Sanitaire des Aliments
TDRs	Termes de Référence
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine