

CONCLUSIONS

La partie 3 du *Dossier* sur la biosécurité a été conçue pour faire mieux comprendre l'analyse des risques aux responsables de la réglementation et illustrer les possibilités ouvertes pour un usage intersectoriel, en particulier dans les pays en transition et en développement. L'utilité de l'analyse des risques en tant que discipline unificatrice à cheval entre les différents secteurs de la biosécurité, tant au plan international que national, est évidente et les bénéfices qu'on peut attendre d'une application de l'analyse des risques coordonnée et basée sur l'entraide à l'échelon national sont bien illustrés tout au long du *Dossier* sur la biosécurité. Le présent manuel développe par ailleurs l'idée selon laquelle la méthode d'analyse des risques constitue un outil important permettant de mesurer les performances d'une autorité compétente de manière générale.

Un certain nombre de parties prenantes apportent leur contribution à l'analyse des risques en matière de biosécurité au plan national et participeront de nombreuses manières à la mise en œuvre des décisions relatives à la gestion des risques, mais c'est à chaque autorité compétente dans chaque domaine qu'il appartient de prendre les décisions finales et que revient la responsabilité globale de veiller à ce que les dispositions réglementaires soient correctement appliquées. C'est pour toutes ces raisons que ce manuel met l'accent sur la gestion des risques par voie réglementaire et l'application d'un CGR générique pour atteindre les objectifs de biosécurité. À ce titre, il illustre les liens inextricables qui existent entre les mesures de contrôle en matière de biosécurité appliquées aux frontières et les mesures mises en œuvre à l'échelon national.

Une meilleure compréhension de l'analyse des risques fait que les gouvernements attachent de plus en plus d'attention aux instruments juridiques internationaux et aux organisations normatives internationales. Parallèlement, ces dernières sont en train de multiplier rapidement le nombre de normes fondées sur les risques disponibles et d'améliorer des directives sur l'application pratique des principes de l'analyse des risques dans le contexte de la biosécurité à l'échelon national. Accéder à ces ressources techniques doit être une priorité pour les

pays en développement qui envisagent des changements.

Le présent manuel a déterminé un processus de CGR générique sur lequel fonder la gestion de l'ensemble des risques relevant de la biosécurité (c'est-à-dire des risques relatifs à la sécurité sanitaire des aliments, des zoonoses, de la santé animale, de la santé des plantes, des espèces exotiques envahissantes, des OVM et de leurs produits et de l'utilisation durable de l'environnement). Il a également illustré la nature générique de l'évaluation des risques et de la communication sur les risques. Le CGR illustre clairement les différents rôles des personnes intervenant dans l'évaluation des risques, la gestion des risques et la communication sur les risques quand une autorité compétente gère un problème de biosécurité et il permet d'améliorer la collaboration entre les divers groupes de parties prenantes. La prise de conscience des nombreux points communs entre tous les secteurs de la biosécurité dans le processus de CGR générique est utile pour mener à bien les stratégies nationales de biosécurité en se fondant sur un soutien mutuel (encadré 3.35).

La comparaison des processus d'évaluation des risques internationaux dans différents secteurs de la biosécurité montre que, à certaines étapes, la démarcation entre les rôles des évaluateurs des risques et des gestionnaires des risques est floue. Alors que les organisations internationales s'efforcent de documenter les avis scientifiques et de communiquer à leur sujet en les présentant comme étant distincts des avis fondés sur des politiques ou des valeurs prises en compte dans les décisions relatives à la gestion des risques, il est suggéré que les principes du CGR générique soient, de plus en plus, reflétés dans les recommandations concernant l'analyse des risques sectoriels au niveau national.

L'acceptation de la similarité des méthodologies et des processus d'analyse des risques dans les différents secteurs de la biosécurité ouvre de nouvelles possibilités concernant l'uniformisation de la formation du personnel des autorités compétentes et leur organisation structurelle. On peut élaborer des programmes et des matériels de formation génériques qui intègrent les enseignements les plus récents acquis

dans différents secteurs de la biosécurité, ce qui permet un enrichissement mutuel plus important par l'échange d'idées et de techniques. Les possibilités de formations communes seront par ailleurs de nature à faciliter les échanges techniques entre les pays ainsi que le renforcement des capacités nationales, ce dernier point étant particulièrement important pour les pays en développement.

L'interdépendance des secteurs de la biosécurité au plan national est parfaitement illustrée par l'influence profonde que l'agriculture et la nature exercent l'une sur l'autre. L'agriculture a contribué au fil des siècles à créer et à préserver une diversité de paysages et d'habitats semi-naturels de valeur. Par ailleurs, elle fait vivre différentes communautés rurales qui jouent un rôle essentiel de conservation et d'équilibre de l'environnement. La préservation de la diversité biologique et l'évaluation des impacts de l'agriculture sur l'environnement exigent le recours à des modèles *holistiques* qui soient à même d'intégrer des sources d'informations multiples. Les degrés de protection peuvent varier selon les objectifs visés, qui vont du maintien de la production agricole et des services des écosystèmes à la préservation intégrale des espèces menacées ou des zones protégées fragiles. Il faut également se pencher sur les liens entre la protection environnementale et la santé humaine, par exemple s'agissant d'évaluer les risques liés aux aliments génétiquement modifiés pour apprécier l'innocuité de leur dissémination dans l'environnement (par exemple en termes d'effets non intentionnels sur des organismes non cibles, sur les écosystèmes et sur la biodiversité) ou de leur utilisation pour la consommation alimentaire des personnes.

Il est évident que, compte tenu de leur complexité, les problèmes de biosécurité doivent être formulés soigneusement et des équipes scientifiques interdisciplinaires et des évaluateurs des risques doivent travailler en étroite entente avec des organismes publics, des ONG et des citoyens en vue d'estimer les risques intersectoriels touchant à la biosécurité. Il faudra une nouvelle génération de modèles d'aide à la prise de décisions pour regrouper des informations pertinentes selon des modalités qui permettent aux gestionnaires des risques d'évaluer de manière systématique les possibilités, les coûts et les coûts d'opportunité s'agissant d'enrayer les dangers et de parvenir à des compromis raisonnables en tenant compte des prescriptions légales et des considérations sociales.

Étant donné qu'il est de plus en plus couramment admis qu'elle est un partenariat interdépendant qui nécessite la participation de l'ensemble de ses secteurs aux plans international et national, la biosécurité apporte à présent des bénéfices considérables à la faveur de l'harmonisation des approches et du partage des ressources. L'identification et la gestion de l'interaction des impacts entre les différents secteurs dans des situations de biosécurité défavorables sont sensiblement améliorées quand les autorités compétentes travaillent de manière efficace en concertation. Les impacts intersectoriels associés à l'ESB et à la fièvre aphteuse mis en lumière récemment à l'échelon national prouvent de manière éclatante qu'il est nécessaire d'avoir des stratégies nationales efficaces en matière de biosécurité, de partager les ressources et d'apporter une réponse intégrée aux problèmes.

Obtenir de meilleurs résultats en matière de biosécurité de manière efficace et économique, en particulier dans les pays en transition et en

Encadré 3.35. Avantages de l'application systématique d'un processus de CGR aux problèmes de biosécurité au plan national

- Cohérence et équité dans les aspects de la biosécurité relatifs au commerce international au sens de l'Accord SPS de l'OMC.
- Cohérence entre les décisions prises par les différentes instances des autorités compétentes.
- Amélioration de l'efficacité des mesures de contrôle de biosécurité portant sur les marchandises échangées du fait du passage de l'indépendance du pays à l'interdépendance.
- Collecte et synthèse de l'information mondiale sur les dangers et l'atténuation des risques associés.
- Meilleure compréhension de «l'interconnexion» des impacts négatifs dans différents secteurs de la biosécurité et de la gestion de ces impacts.
- Mise au point synergique de stratégies nationales de biosécurité.
- Capacité d'examiner les voies complètes d'exposition aux dangers.
- Classement des problèmes de biosécurité par ordre d'importance et des tâches par ordre de priorité.
- Analyse coût-avantages et coût-efficacité des impacts intersectoriels.
- Large participation des parties prenantes aux décisions relatives à la gestion des risques.
- Mesure des performances des autorités compétentes.
- Partage des compétences en matière d'analyse des risques entre les secteurs

développement, représente un défi considérable. L'avènement de l'analyse des risques sous-tend nombre des changements d'approches qui sont en train de se produire au sein des autorités compétentes dans le monde entier. On prévoit que les changements administratifs, structurels et

techniques, ainsi que l'application intersectorielle des principes de l'analyse des risques, amélioreront considérablement la mise au point de stratégies de biosécurité intégrées et l'accomplissement des objectifs généraux de biosécurité au plan national.

ANNEXES

- 113** 1. GLOSSAIRE
- 115** 2. RÔLES SECTORIELS TYPIQUES DES AUTORITÉS
COMPÉTENTES EN MATIÈRE DE BIOSÉCURITÉ
- 117** 3. INSTRUMENTS JURIDIQUES, ACCORDS, TEXTES,
ORGANISATIONS ET ORGANISMES INTERNATIONAUX ASSOCIÉS
À LA BIOSÉCURITÉ
- 120** 4. EXPÉRIENCE DU PASSAGE À UNE APPROCHE INTÉGRÉE
DE LA BIOSÉCURITÉ AU BELIZE
- 122** 5. METTRE EN ŒUVRE LE CONCEPT DE BIOSÉCURITÉ:
LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION CHARGÉE DE LA SÉCURITÉ
SANITAIRE DES ALIMENTS ET DE LA SANTÉ DES ANIMAUX ET
DES PLANTES EN NORVÈGE
- 130** 6. QUESTIONS GÉNÉRALES POUR FAIRE LE POINT SUR LES
PERFORMANCES ET LES CAPACITÉS EXISTANTES POUR LES
FONCTIONS ESSENTIELLES DE LA BIOSÉCURITÉ
- 133** 7. ANALYSE DES INTERVENANTS PARTICIPANT
À LA BIOSÉCURITÉ
- 135** 8. SCÉNARIO D'ANALYSE FFPM POUR LA BIOSÉCURITÉ
- 136** 9. QUESTION CLÉS POUR AIDER À L'IDENTIFICATION
DES BESOINS EN MATIÈRE DE CAPACITÉS DE BIOSÉCURITÉ
- 137** 10. OPTIONS POUR RÉPONDRE AUX BESOINS EN MATIÈRE
DE CAPACITÉS DE BIOSÉCURITÉ
- 150** SUGGESTIONS BIBLIOGRAPHIQUES
POUR APPROFONDIR LE SUJET

1. GLOSSAIRE

Analyse de sensibilité Méthode employée

pour examiner le comportement d'un modèle en mesurant la variation dans les résultats induite par des changements apportés aux données initiales.

Animal Pour les besoins du présent *Dossier*, on entend par animal les mammifères, les oiseaux, les poissons et les abeilles.

Assurance de la qualité Ensemble des activités planifiées et systématiques mises en œuvre à l'intérieur d'un système de contrôle de la qualité qui apporte la garantie qu'un établissement respectera les obligations en matière de qualité.

Audit Examen systématique et fonctionnellement indépendant destiné à déterminer si les activités et les résultats y afférents correspondent aux objectifs prévus.

Autorité compétente Autorité compétente officielle chargée par les pouvoirs publics de procéder à un contrôle sectoriel en matière de biosécurité, y compris de fixer et de faire respecter des normes réglementaires.

Biodiversité voir: diversité biologique

Biosécurité La biosécurité est une approche stratégique et intégrée de l'analyse et de la gestion des risques pertinents pour la vie et la santé des personnes, des animaux et des plantes et des risques associés pour l'environnement.

Communication sur les risques Échange interactif d'informations et d'opinions sur les risques, les problèmes de gestion des risques et les perceptions sur les risques.

Diversité biologique, ou biodiversité Variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes.

Donnée initiale, donnée d'entrée, donnée de départ Toute information qui est versée dans un modèle d'évaluation des risques.

Dose journalière admissible Estimation de la quantité d'une substance présente dans un aliment ou dans l'eau de boisson, exprimée en fonction du poids corporel, qui peut être ingérée quotidiennement pendant toute la durée d'une vie sans risque appréciable.

Espèce exotique envahissante Espèce exotique envahissante, en dehors de son milieu naturel passé ou présent, dont l'introduction et/ou la dissémination menace la diversité biologique.

Équivalence Capacité des différents contrôles de biosécurité d'atteindre les mêmes objectifs sanitaires.

Évaluation des risques Processus basé sur une démarche scientifique utilisé pour cerner les dangers, en caractériser les effets négatifs sur la santé, évaluer le niveau d'exposition à ces dangers chez une population donnée et estimer les risques y afférents.

Gestion des risques Processus engagé par l'autorité compétente consistant à prendre en considération les évaluations des risques, les alternatives en matière de politiques et les points de vue des parties prenantes quant à la protection de la santé, et à faire des choix sur les contrôles nécessaires.

Harmonisation Établissement, reconnaissance et application par différents pays de contrôles de biosécurité fondés sur des normes communes.

Limite maximale de résidu Concentration maximale de résidus résultant de l'utilisation d'une substance chimique au cours de la production primaire qui est acceptable dans un aliment ou sur un aliment.

Mesure de contrôle Toute action ou activité susceptible d'être employée pour prévenir ou éliminer un danger ou le réduire à un niveau acceptable.

Mesures fondées sur les dangers Décisions et mesures prises au titre des programmes de contrôle en matière de biosécurité qui sont fondées sur des informations objectives et vérifiables sur les dangers.

Mesures fondées sur les risques Décisions et mesures prises au titre des programmes de contrôle en matière de biosécurité qui sont fondées sur des connaissances spécifiques sur les risques pour la santé ou la vie.

Modèle Représentation simplifiée de la réalité.

Objectif de performance (en matière de sécurité sanitaire des aliments) Fréquence et/ou concentration maximale d'un danger dans un aliment à une étape donnée de la filière alimentaire

avant le moment de la consommation qui définit ou contribue à définir un objectif en matière de sécurité sanitaire des aliments ou un degré de protection approprié (DPA), selon les circonstances.

Organisme compétent Organe agréé agissant sous la supervision et le contrôle de l'autorité compétente.

Partie prenante, ou intervenant Les parties prenantes «internes» sont les personnes chargées de l'évaluation et de la gestion des risques et de la communication sur les risques employées par l'autorité compétente; les parties prenantes «extérieures» sont les autres secteurs de l'administration publique et les gouvernements d'autres pays, les organismes compétents, l'industrie, la sphère scientifique et les associations et groupes de pression.

Politique d'évaluation des risques Directives sur la disponibilité et le choix des hypothèses par défaut à des points de décision de l'évaluation des risques incertains au plan scientifique.

Prévention des risques biotechnologiques Cette expression est abondamment employée dans le domaine de la biosécurité. Elle renvoie à l'utilisation des nouvelles biotechnologies sans effet préjudiciable pour la santé des personnes, des animaux et des plantes, ni pour l'environnement. Dans la Convention sur la diversité biologique et le Protocole de Cartagena, la prévention des risques biotechnologiques est définie comme les «moyens pour réglementer, gérer ou maîtriser les risques associés à l'utilisation et à la libération d'organismes vivants et modifiés résultant de la biotechnologie qui risquent d'avoir sur l'environnement des impacts défavorables qui pourraient influencer sur la conservation et l'utilisation

durable de la diversité biologique, compte tenu également des risques pour la santé humaine » (PNUE/CDB. 1992. Article 8(g)).

Profil de risque Description du contexte et des risques potentiels associés à un problème de biosécurité qui contribuera à apporter un éclairage en vue des mesures à prendre.

Risque Fonction de la probabilité d'effets négatifs pour la santé ou la vie dans le contexte de la biosécurité et de la gravité de ces effets.

Suivi Collecte et analyse périodiques de données sur les *dangers* à des étapes pertinentes sur toute la voie d'exposition.

Surveillance, veille sanitaire Collecte, analyse et de diffusion actives et permanentes de données sur les *risques* pesant sur la vie et la santé.

Validation Démonstration objective que les contrôles de biosécurité sont efficaces s'agissant d'obtenir les résultats recherchés.

Vérification Activités qui sont exécutées, en plus du suivi, pour déterminer si un contrôle/des contrôles de biosécurité sont ou ont été appliqués comme prévu.

Zoonose Maladie infectieuse susceptible d'être transmise de manière naturelle entre des animaux sauvages ou domestiques et des humains.

Zoonose d'origine alimentaire Infection transmise à l'humain par voie alimentaire, si la source de l'infection est un animal.

Zoonose émergente Zoonose qui a été nouvellement reconnue ou qui a récemment évolué, ou qui était apparue auparavant mais dont l'incidence est en augmentation ou qui connaît un développement géographique ou une multiplication de ses hôtes ou de ses vecteurs.

2. RÔLES SECTORIELS TYPIQUES DES AUTORITÉS COMPÉTENTES EN MATIÈRE DE BIOSÉCURITÉ⁷¹

Agriculture / foresterie

- Formulation et application de législations et de politiques (par exemple sur les organismes nuisibles et les maladies transfrontières, les zoonoses, les maladies d'origine alimentaire et les espèces exotiques envahissantes)
- Développement des secteurs de l'agriculture et de l'alimentation, y compris les exportations de produits agroalimentaires
- Analyse des risques
- Inspection, contrôles sanitaires/quarantaine, diagnostic, veille sanitaire, intervention d'urgence en cas de crise et autres activités de gestion des risques, etc.
- Certification des produits
- Participation aux travaux d'organisations et d'organismes internationaux travaillant dans le domaine de l'agriculture (par exemple: FAO, OIE, Codex, CMP/CIPV)

Pêche

- Formulation et application de législations et de politiques (par exemple sur les maladies transfrontières et sur les espèces exotiques envahissantes)
- Développement du secteur halieutique, y compris les exportations des produits de la pêche
- Inspection, contrôles sanitaires/quarantaine, diagnostic, veille sanitaire, intervention d'urgence en cas de crise et autres activités de gestion des risques
- Certification des produits
- Participation aux travaux d'organisations et d'organismes internationaux travaillant dans le domaine de l'agriculture (par exemple: FAO, OIE, Codex)

Santé publique

- Formulation et application de lois et de politiques de santé publique
- Prophylaxie et contrôle des maladies, y compris des maladies d'origine alimentaire, des zoonoses et des maladies transfrontières

- Prévention de la malnutrition
- Participation aux travaux d'organisations et d'organismes internationaux (par exemple: OMS, Codex, Assemblée mondiale de la santé (WHA))

Environnement

- Formulation et application de législations et de politiques (par exemple sur les espèces exotiques envahissantes et sur la prévention des risques biotechnologiques)
- Inspection, contrôles sanitaires/quarantaine, diagnostic, veille sanitaire, intervention d'urgence en cas de crise et autres activités de gestion des risques
- Participation aux travaux d'organisations internationales (par exemple: du PNUE) et à des conventions internationales (par exemple: la CDB)

Commerce et économie

- Réglementation sur les importations et les exportations, y compris la délivrance d'autorisations de commercialisation
- Promotion et développement des exportations
- Réglementation des déplacements/du commerce des espèces exotiques potentiellement envahissantes
- Certification des exportations de produits agroalimentaires

Justice

- Élaboration et application de lois, de normes et de règlements

Douane

- Application de la réglementation nationale sur l'importation et l'exportation de produits agricoles et de produits connexes

Transport

- Sécurité et documentation du transport et de l'entreposage des produits agricoles, notamment alimentaires, importés ou exportés et des intrants agricoles (par exemple: produits chimiques ou pharmaceutiques)

Relations extérieures

- Coordination concernant les aspects internationaux de la biosécurité

⁷¹ N.B.: Les organismes compétents, agissant sous la supervision et le contrôle de l'autorité compétente, appliquent aussi les normes de biosécurité.

- Participation aux travaux d'organisations internationales et d'organismes internationaux (par exemple: OMC, Codex, OIE, CMP), à la mise au point d'accords internationaux (par exemple: GATT, SPS, OTC) et à des conventions internationales (par exemple: CIPV, CDB)

Financement

- Allocations budgétaires au titre de la biosécurité

Planification et développement

- Formulation, au plan national, de stratégies de développement et de plans de mise en œuvre

Tourisme

- Suivi des effets du tourisme sur l'environnement

3. INSTRUMENTS JURIDIQUES, ACCORDS, TEXTES, ORGANISATIONS ET ORGANISMES INTERNATIONAUX ASSOCIÉS À LA BIOSÉCURITÉ⁷²

Compte tenu du grand nombre de domaines couverts par la biosécurité, plusieurs organisations et organismes internationaux sont concernés par cette question et de nombreux accords et instruments juridiques incitatifs de portée mondiale ou régionale sont potentiellement importants en la matière. Certains parmi les plus pertinents sont présentés ci-après (par ordre alphabétique).

Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT 1947)

Le GATT 1947 couvre potentiellement des domaines qui ne sont pas traités par l'Accord SPS et reste pertinent en matière de biosécurité même après la création de l'OMC en 1995. L'article XX définit les exceptions générales à l'Accord comme suit:

“Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures (...)

b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux;”

Pour plus d'information, voir le site web de l'OMC (http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/legal_f.htm#gatt47).

Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS)

L'Accord SPS fixe les règles fondamentales de l'OMC sur la manière dont les gouvernements (Membres) peuvent appliquer les mesures relatives à l'innocuité

des produits alimentaires et à la santé des animaux et des végétaux (mesures sanitaires et phytosanitaires, ou SPS). L'Accord SPS permet aux pays membres d'établir leurs propres normes, mais celles-ci doivent se fonder sur des critères scientifiques et n'être appliquées que dans la mesure où elles sont nécessaires pour protéger la vie ou la santé des personnes, des animaux ou des plantes. Les pays membres sont encouragés à appliquer les normes, directives et recommandations internationales, dans les cas où il en existe. Ils peuvent cependant adopter des mesures correspondant à des normes plus élevées si celles-ci sont justifiées scientifiquement.

Le texte de l'Accord et d'autres informations sont disponibles sur le site web de l'OMC (http://www.wto.org/french/tratop_f/sps_f/sps_f.htm).

Accord sur les obstacles techniques au commerce (accord OTC)

L'Accord OTC a pour objet de garantir que les règlements, les normes, les tests et les procédures de certification ne créent pas d'obstacles inutiles au commerce. Il stipule que les méthodes employées pour décider si un produit est conforme aux normes en vigueur doivent être justes et loyales et décourage tout mécanisme qui accorderait à des biens produits à l'intérieur du pays un avantage déloyal. Le texte de l'Accord et d'autres informations sont disponibles sur le site web de l'OMC (http://www.wto.org/french/tratop_f/tbt_f/tbt_f.htm).

Commission du Codex Alimentarius et Codex Alimentarius

La Commission du Codex Alimentarius (CAC) a été créée en 1963 par la FAO et l'OMS avec pour vocation de définir des normes, des directives et des textes apparentés en matière alimentaire. Le Codex Alimentarius est un recueil de normes alimentaires, directives et recommandations internationalement adoptées rédigées par la CAC. Bien que les normes du Codex et les textes apparentés ne soient pas en soi contraignants, ils sont devenus des références internationales grâce à l'Accord SPS, qui les a adoptés

⁷² D'après les sites web indiqués et le document suivant: Ingrassia, A. International and Regional Regulatory Frameworks Relevant to Biosecurity for Food and Agriculture. Document de travail commandé par la FAO pour la Consultation d'experts FAO sur la biosécurité alimentaire et agricole, Bangkok (Thaïlande), 13-17 janvier 2003.

en 1995 comme points de repère pour toutes les normes alimentaires nationales internationales. Le lecteur trouvera de plus amples informations sur Internet (www.codexalimentarius.net/web/index_fr.jsp).

Convention sur la diversité biologique (CDB)

Adoptée en 1992, sous les auspices du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), la Convention sur la diversité biologique (CDB) est le premier traité mondial ayant pour objet de fournir un cadre global traitant l'ensemble des aspects de la diversité biologique (c'est-à-dire la diversité des écosystèmes et des espèces et la diversité génétique). Elle porte explicitement sur la vie et la santé des animaux et des plantes, ainsi que sur la gestion des risques liés aux organismes vivants modifiés (OVM) qui sont le produit des biotechnologies et sur la gestion des risques associés aux espèces exotiques. Les dispositions de la CDB et de la CIPV se chevauchent considérablement. Pour plus d'informations, le lecteur se rendra sur le site web de la CDB (www.biodiv.org/convention/default.shtml).

Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) et Commission des mesures phytosanitaires (CMP)

La CIPV, entrée en vigueur en 1952, a pour objet d'établir des réglementations sur les ravageurs des plantes, ainsi que sur tout organisme, objet ou matériel susceptible d'héberger ou de propager des organismes nuisibles pour les plantes ou les produits des plantes, afin de prévenir la dissémination et l'introduction de ces organismes nuisibles et de promouvoir des mesures visant à les maîtriser. La Convention formalise les méthodes de définition de normes et trace dans leurs grandes lignes les concepts phytosanitaires modernes. Le nouveau texte révisé de la CIPV a été approuvé en 1997. La révision avait pour objet de mieux refléter les concepts phytosanitaires modernes et le rôle de la CIPV concernant les accords de l'Organisation mondiale du commerce conclus à l'issue du Cycle de l'Uruguay, en particulier l'Accord SPS. Le nouveau texte révisé prévoit la création d'une Commission des mesures phytosanitaires (CMP) qui fera office de nouvel organe directeur pour cet accord mondial; les membres de la CMP sont les parties contractantes de la Convention. La CMP adopte les Normes internationales pour les mesures phytosanitaires (NIMP), qui sont reconnues par l'OMC comme les normes internationales de référence en matière phytosanitaire.

Le lecteur trouvera plus d'informations sur le Portail phytosanitaire international (PPI) (www.ippc.int).

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

L'OCDE contribue aux activités intersectorielles de biosécurité de diverses manières. Son Programme environnement, santé et sécurité encourage la coopération internationale dans le domaine de la sécurité chimique en harmonisant les politiques et les instruments (par exemple les programmes d'enregistrement des pesticides) à utiliser en vue de la protection de la santé et de l'environnement. L'OCDE soutient par ailleurs l'évaluation économique des systèmes agricoles, par exemple la recherche sur les coûts et les bénéfices des normes du secteur privé (G/SPS/GEN/763), travaille à réduire au minimum les obstacles non tarifaires et élabore des instruments et des politiques économiques que les pays peuvent utiliser dans la gestion de la biodiversité. Pour plus d'informations, voir le site web de l'OCDE (www.oecd.org).

Organisation maritime internationale (OMI)

L'Organisation maritime internationale soutient les programmes de biosécurité dans plusieurs domaines (par exemple la surveillance des organismes nuisibles marins, l'évaluation des risques et la gestion de la biopollution). Pour plus d'informations, voir le site web de l'OMI (www.imo.org).

Organisation mondiale du commerce (OMC)

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) est la seule organisation internationale qui traite des règles régissant le commerce entre les pays. Au cœur de l'Organisation se trouvent les Accords de l'OMC, négociés et signés par la majeure partie des puissances commerciales du monde et ratifiés par leurs parlements. L'OMC se fixe pour objectif d'aider les producteurs de marchandises et de services, les exportateurs et les importateurs à exercer leurs activités. Pour plus d'informations, voir le site web de l'OMC (www.wto.org).

Organisation mondiale de la santé (OMS)

L'OMS est spécialisée dans la santé humaine. Même si elle ne participe pas directement à la définition de normes internationales relatives aux aspects de la santé humaine (sécurité sanitaire des aliments et zoonoses) touchant à la biosécurité, elle n'en apporte pas moins

activement sa contribution aux bases de données mondiales sur ces questions ainsi que son aide aux gouvernements, à la société civile, à l'industrie et aux consommateurs en leur fournissant des informations scientifiques actualisées sur les dangers nouveaux et émergents. Concernant la sécurité sanitaire des aliments, l'OMS aide à intégrer et à renforcer les systèmes de surveillance relatifs aux maladies d'origine alimentaire à l'échelle mondiale et elle encourage une action multidisciplinaire concernant les nouveaux problèmes dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments. L'OMS est engagée activement dans le travail normatif et l'assistance technique, tant au plan national qu'international, afin de participer à la prévention efficace des maladies zoonotiques et à des interventions visant à lutter contre leur propagation à l'échelle internationale. Elle héberge le Réseau international FAO/OMS des autorités de sécurité sanitaire des aliments (INFOSAN), qui a une composante d'intervention d'urgence dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments. Le Règlement sanitaire international (2005), entré en vigueur en juin 2007 pour tous les États Membres de l'OMS, s'applique aux événements relevant de la santé publique internationale en rapport avec le transport transfrontières d'animaux et d'aliments (voir plus bas). Le lecteur trouvera de plus amples informations sur le site web de l'OMS (www.who.int).

Organisation mondiale de la santé animale (OIE)

L'OIE rédige des documents normatifs relatifs aux règles que les pays membres peuvent utiliser pour se protéger des maladies animales (y compris les maladies touchant les poissons et les abeilles) et des zoonoses, sans imposer d'obstacles sanitaires non justifiés. Il s'agit, entre autres, des textes suivants: Code zoosanitaire international, Manuel des tests de diagnostic et des vaccins, Code sanitaire pour les animaux aquatiques et Manuel des tests de diagnostic pour les animaux aquatiques. Les normes de l'OIE sont reconnues par l'OMC comme règles sanitaires internationales de référence. Pour plus d'information, voir le site web de l'OIE (http://www.oie.int/fr/fr_index.htm).

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

La FAO assume un rôle moteur dans les efforts internationaux visant à vaincre la faim. Au service tant des pays développés que des pays en développement,

la FAO fait office de forum neutre où toutes les nations se rencontrent sur un pied d'égalité pour négocier des accords et débattre des politiques. Elle est par ailleurs un réservoir de connaissances et d'informations et elle fournit une aide technique pour moderniser et améliorer les pratiques dans les domaines de l'agriculture, de la foresterie et de la pêche et veiller à la bonne nutrition de tous dans les pays en développement et en transition. À ce titre, la FAO est impliquée activement dans le travail normatif et l'assistance technique, tant au plan national qu'international, pour soutenir la mise en œuvre efficace de mesures de biosécurité au niveau national. Le lecteur trouvera davantage d'informations sur le site web de la FAO (www.fao.org et www.fao.org/biosecurity/).

Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques

Le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques, négocié dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique (CDB) et adopté en janvier 2000 (entré en vigueur en septembre 2003), est le premier instrument mondial sur la prévention des risques biotechnologiques. Il établit un système réglementaire détaillé qui a pour objet d'assurer le transfert, la manipulation et l'utilisation sans danger des organismes vivants modifiés (OVM) résultant de la biotechnologie moderne qui peuvent avoir des effets défavorables sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, compte tenu également des risques pour la santé humaine, en mettant plus précisément l'accent sur les mouvements transfrontières. Le lecteur trouvera de plus amples renseignements sur Internet (www.biodiv.org/biosafety).

Règlement sanitaire international (RSI)

Une révision du Règlement sanitaire international a été adoptée à l'unanimité le 23 mai 2005 par l'Assemblée mondiale de la santé et ce Règlement est entré en vigueur en juin 2007 pour l'ensemble des États Membres de l'OMS. «L'objet et la portée du RSI (2005) consistent à prévenir la propagation internationale des maladies, à s'en protéger, à la maîtriser et à y réagir par une action de santé publique proportionnée et limitée aux risques qu'elle présente pour la santé publique, en évitant de créer des entraves inutiles au trafic et au commerce internationaux ». Le lecteur trouvera davantage d'informations sur le RSI sur le site web de l'OMS (<http://www.who.int/csr/ihr/en>).

4. EXPÉRIENCE DU PASSAGE À UNE APPROCHE INTÉGRÉE DE LA BIOSÉCURITÉ AU BELIZE

Raisons d'adopter une approche intégrée

- Ressources limitées pour exécuter des fonctions essentielles dans le domaine de la santé agricole et de la sécurité sanitaire des aliments
- Financement à partir des recettes publiques globales - concurrence entre les ministères / organismes publics
- Doublons dans les rôles des ministères et des organismes publics
- Support législatif obsolète
- Obligations internationales en matière de commerce (Accord SPS)
- Objectifs dispersés, médiocre coordination des activités en matière de santé agricole et de sécurité sanitaire des aliments

Organismes responsables des composantes de la biosécurité avant les changements

- Ministère de l'agriculture et de la pêche (santé des plantes et des animaux, y compris santé des poissons)
- Ministère de la santé (inspection de l'alimentation, notamment de la filière viande, fonctions relevant de la santé publique, zoonoses (programme de lutte contre la rage))
- Ministère du commerce (licences et autorisations de commercialisation des marchandises importées, y compris des denrées de base et des produits agricoles)
- Bureau des normes (protection des consommateurs, normes alimentaires)
- Ministère des ressources naturelles (forêts, fonctions environnementales, y compris la prévention des risques biotechnologiques)
- Département des douanes (inspections portuaires)

Organismes responsables de la biosécurité après les changements

- Autorité de santé agricole du Belize (Belize Agricultural Health Authority, BAHA) (santé agricole et sécurité sanitaire des aliments, y compris santé des animaux aquatiques et prévention des risques biotechnologiques)

- Ministère de la santé (santé humaine et sécurité sanitaire des aliments au niveau de la vente au détail (moyennant un mémorandum d'accord))
- Bureau des normes (normes alimentaires, protection des consommateurs)
- Ministère des ressources naturelles, Département de l'environnement (évaluations de l'impact sur l'environnement, suivi environnemental)
- Département des pêches (production aquacole)

Responsabilités des organismes jouant un rôle en matière de biosécurité après les changements

- Autorité de santé agricole du Belize (BAHA) responsable de la santé agricole et de la sécurité sanitaire des aliments (santé animale, santé végétale, sécurité sanitaire des aliments, contrôles sanitaires/quarantaine, mesures sanitaires et phytosanitaires, réglementation des importations et des exportations) suivant une approche fondée sur l'analyse des risques
 - Accueille le point focal pour l'OIE, la CIPV, le point d'information SPS et le point focal pour la prévention des risques biotechnologiques (y compris le centre d'échange pour la prévention des risques biotechnologiques)
 - Bureau du Point de contact du Codex situé dans le Bureau des normes rattaché au Standards Advisory Council (Conseil consultatif des normes, présidé par la BAHA) dont les membres sont nommés par le Gouvernement
- Ministère de la santé responsable de la santé humaine, y compris la sécurité sanitaire des aliments au niveau de la vente au détail (restaurants, commerces de détail, boucheries, hôtels, etc.)
- Ministère des ressources naturelles (Département de l'environnement) responsable des programmes environnementaux et faisant office de point de contact pour la CDB
- Conseil de contrôle des pesticides (Pesticide Control Board) responsable de la réglementation sur les pesticides (BAHA au Conseil d'administration)

Défis

- Statut du personnel (y compris conditions de travail) de la BAHA: nouveaux membres du personnel employés contractuellement, contrairement aux anciens membres, qui conservent leur statut de fonctionnaires de l'administration publique
- Conserver les compétences avec des ressources (humaines et financières) en diminution
- Appui juridique à la BAHA dans l'exécution de son mandat multiple (et élargi)
- Recouvrement des coûts pour les programmes d'intérêt public (qui relèvent de la mission de l'État)
- Frontières vastes et poreuses - difficulté d'en assurer un contrôle intégral
- Place dans l'organigramme et rapport avec le ministère de tutelle et insuffisance des données fournies par les autres ministères et organismes publics
- Implication du secteur privé (risques d'influences)
- Valorisation des ressources locales comme sources de recettes (interrogations quant à la durabilité et à la nécessité de financements publics)
- Approche perçue comme fournissant un appui principalement au marché d'exportation et moins à la production locale
- Capacités internationales de certification (reconnaissance de la certification de la BAHA dans les systèmes HACCP, les BPA, etc.)

Coûts de démarrage et autres coûts associés

- Un projet de la Banque interaméricaine de développement (BID) (3,6 millions de dollars des EU) a couvert les dépenses de démarrage pour l'infrastructure (bâtiments), les équipements, la formation, etc., et le Gouvernement du Belize a alloué 1,2 millions de dollars des EU au titre des coûts de fonctionnement
- Ressources nécessaires pour financer les véhicules, les locaux des laboratoires, les coûts récurrents (par exemple: réactifs et fournitures de laboratoire), les assurances, les cotisations aux caisses de pension, etc.

Atouts

- Le fait de placer la santé agricole et la sécurité sanitaire des aliments sous la responsabilité d'une autorité unique permet des synergies pour une administration efficace de ces deux domaines au Belize
- Amélioration du niveau de la santé agricole
- Interlocuteur unique pour les industriels exportant des produits alimentaires et agricoles et les importateurs (autorisations)
- Ressources partagées entre les divers départements (par exemple: contrôle sanitaire/quarantaine, inspection, mise en quarantaine interne pour les infestations généralisées par la mouche des fruits, mise en quarantaine dans les exploitations agricoles, évaluations de la sécurité sanitaire des aliments, programmes de surveillance, etc.) - les inspecteurs de l'hygiène alimentaire dans les abattoirs assument une double fonction touchant à la sécurité sanitaire des aliments et à la surveillance zoonositaire
- Le recouvrement des coûts renforce la durabilité des services fournis

Exemples de renforcement des capacités de biosécurité au profit d'autres pays

- Manuel de contrôle sanitaire commun avec la Dominique
- Des parasitoïdes (protection biologique) produits dans le laboratoire travaillant sur la cochenille rose de l'hibiscus (Pink Hibiscus Mealybug) à la BAHA ont été expédiés au Mexique et dans des pays d'Amérique centrale
- Partage d'expériences dans les domaines de la santé agricole et de la sécurité sanitaire des aliments au titre de la coopération technique avec le Costa Rica
- Liaison avec les services de contrôle de quarantaine de la BAHA (Suriname)
- Il est prévu que des services de conseil de responsables techniques de la BAHA avec la Caribbean Poultry Association (Association d'éleveurs de volaille des Caraïbes) (codes d'usages et programmes de santé animale et de sécurité sanitaire des aliments) seront partagés avec les pays membres de la CARICOM

5. METTRE EN ŒUVRE LE CONCEPT DE BIOSÉCURITÉ: LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION CHARGÉE DE LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS ET DE LA SANTÉ DES ANIMAUX ET DES PLANTES EN NORVÈGE⁷³

CONTEXTE

Jusqu'en 2004, la Norvège disposait d'organismes de contrôle nationaux distincts chargés respectivement des aliments pour animaux et de la santé végétale, de la santé animale et du bien-être des animaux et du contrôle des aliments. L'Autorité centrale de contrôle des aliments était un organisme relevant de l'administration publique centrale, tandis que le contrôle des aliments au niveau local incombait aux autorités municipales. Le contrôle des aliments d'origine marine destinés à l'exportation était assuré par la Direction des pêches. Le contrôle de la santé et du bien-être des animaux était exercé par les vétérinaires officiels de district dépendant des unités régionales et de l'unité centrale de l'Autorité de santé animale et le contrôle de la santé des plantes et des aliments pour animaux relevait des inspecteurs phytosanitaires rattachés à quatre unités régionales et à une unité centrale des Services d'inspection agricole.

Au cours des années 1990, un consensus politique s'est affirmé autour de l'idée que l'organisation de l'administration publique chargée du contrôle des aliments n'était pas adaptée. Tant la structure de la législation (13 lois différentes) que les tâches et les responsabilités des différents organismes de contrôle étaient fragmentées. Par ailleurs, les industries n'étaient pas satisfaites de l'organisation des organismes de contrôle ni des contrôles que ceux-ci effectuaient, ce qui a mis en relief la nécessité de s'assurer que les contrôles suivaient une politique commune, tant selon les différentes régions géographiques que selon les différents secteurs tout au long de la filière allant «de la fourche à la fourchette».

Le processus, qui s'est déroulé en plusieurs phases, comprenait une phase assez longue allant de

l'accord politique quant à la nécessité d'une législation simplifiée (un *livre blanc* en 1994) à la préparation préliminaire d'une autorité de contrôle réaménagée et à la simplification de la législation en 2002 dans les ministères concernés. En 2003, on a établi une autorité provisoire parallèlement aux autorités déjà en place pour veiller aux aspects pratiques de la réorganisation matérielle des responsabilités nationales et municipales, pour aboutir en 2004 à la création d'une nouvelle autorité de contrôle et à une législation révisée et simplifiée.

Ce processus indiquait la prise de conscience de plusieurs signaux politiques complémentaires qui se recouvraient partiellement, tant au plan national qu'international. On peut résumer brièvement ces signaux comme: la nécessité d'avoir une chaîne de commandement claire et des responsabilités constitutionnelles claires tout au long de la filière alimentaire; la nécessité de faire une distinction claire entre les tâches incombant aux scientifiques chargés d'effectuer des évaluations des risques et les responsables en matière de gestion des risques; la nécessité de rapprocher les responsables de la réglementation, d'une part, et le public et les professionnels, d'autre part, et la nécessité impérieuse de simplifier la réglementation d'une manière générale.

Ce processus a fini par chevaucher certaines questions clés pour la Norvège sur l'arène internationale, à savoir: l'accord relatif à l'Espace économique européen (EEE) conclu entre les États membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et l'Union européenne (UE) reprenant en grande partie la législation vétérinaire et alimentaire en 1994 et prévoyant également, ultérieurement, en 1998, un contrôle vétérinaire commun aux frontières, l'accord de l'OMC de 1995 levant les obstacles douaniers au commerce international et le fait que les États membres de l'AELE que sont la Suède, la Finlande et l'Autriche aient choisi d'adhérer à l'UE en 1995, tandis que la Norvège optait pour l'accord de

⁷³ Étude de cas préparée par Keren Bar-Yaacov, chef du service vétérinaire, Autorité norvégienne de sécurité sanitaire des aliments, et Gunnar Hagen, conseiller principal, Ministère de l'agriculture et de l'alimentation. Pour plus d'informations, s'adresser à: kebay@mattilsynet.no.

l'EEE et devenait ainsi un des rares États à rester dans l'EEE. Tous ces accords internationaux avaient, et continuent à avoir, un impact considérable sur la structure et la teneur de la législation norvégienne en matière vétérinaire et alimentaire.

ÉLÉMENTS ET OBJECTIFS DE LA RÉORGANISATION

La réorganisation des contrôles alimentaires, zoosanitaires et phytosanitaires publics en Norvège repose sur quatre éléments principaux:

- modernisation de la législation;
- restructuration des responsabilités des ministères;
- établissement d'une nouvelle autorité nationale chargée de l'ensemble des domaines relatifs à la production d'aliments de consommation et d'aliments pour animaux, y compris la santé des animaux et des plantes, et
- réorganisation de l'appui scientifique à la nouvelle autorité.

Les objectifs de ce processus sont les suivants:

- veiller à l'innocuité pour les consommateurs de l'alimentation (y compris l'eau de boisson) qui est produite ou vendue;
- éviter les pratiques frauduleuses;
- veiller à ce que la qualité des aliments soit conforme aux normes nationales et internationales;
- veiller à la bonne santé des animaux et des plantes et au bien-être des animaux en Norvège et
- veiller à une administration plus économique des ressources.

MODERNISATION DE LA LÉGISLATION

Avant 2004, la législation norvégienne relative à la production d'aliments pour les animaux et d'aliments destinés à la consommation humaine était fragmentée et consistait en 13 lois différentes. Une nouvelle loi sur l'alimentation remplaçant ces 13 lois est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004. Elle a pour objet de garantir la sécurité sanitaire des aliments et la santé des animaux et des plantes et d'améliorer le traitement des aspects relatifs aux préoccupations des consommateurs, dont la qualité, et des aspects commerciaux et environnementaux. Cette nouvelle loi a contribué à simplifier la législation et elle met en œuvre par ailleurs un nouveau système de redevances et taxes de contrôle. Le bien-être des animaux continue à faire l'objet d'une loi distincte.

L'adoption d'une nouvelle loi a marqué la première étape d'une ample restructuration de la réglementation

dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments, de la santé animale et de la santé végétale. Les règlements en vigueur au titre des anciennes lois ont été actualisés pour prendre en compte la nouvelle structure organisationnelle et les nouvelles compétences, mais, deux ans plus tard, il reste encore beaucoup de travail à faire pour réaliser le signal politique relatif à un cadre réglementaire simplifié.

La nouvelle loi sur l'alimentation a renforcé les pouvoirs de l'administration au plan juridique, en donnant à l'Autorité la faculté de contraindre un intervenant professionnel à prendre des mesures, d'agir en se substituant à un professionnel et aux frais de celui-ci s'il ne se conforme pas aux exigences des autorités, d'infliger des amendes, d'ordonner la cessation d'une activité commerciale jusqu'à ce que les mesures exigées soient exécutées, de mettre en quarantaine des entreprises jusqu'à une durée de six mois et d'informer de manière active la population. En outre, les tribunaux peuvent prononcer des condamnations pénales.

Un grand défi pour la nouvelle autorité est d'harmoniser les mesures, de sorte que les professionnels puissent, dans tout le pays, attendre des réactions mesurées et cohérentes à des situations et circonstances analogues. Une nouvelle organisation n'est qu'un élément de la solution du problème général, et c'est une question sur laquelle l'autorité devra se concentrer au cours des premières années.

RESTRUCTURATION DE LA RESPONSABILITÉ CONSTITUTIONNELLE DES MINISTÈRES

Trois ministères différents sont responsables des réglementations en application de la nouvelle loi sur l'alimentation: Le Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, le Ministère de la pêche et des affaires côtières et le Ministère de la santé et des services sociaux. La responsabilité constitutionnelle entre les ministères a fait l'objet d'un réaménagement. On a procédé à un processus de clarification des responsabilités des ministères, en définissant celles-ci à la fois entre la production primaire et le produit final et concernant la santé des animaux, des poissons et des plantes et la santé publique.

Toutes les responsabilités relatives à la production primaire et à la santé des plantes et des animaux échoient au Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, pour la production terrestre, et au Ministère des pêches et des affaires côtières, pour la production aquatique. Le Ministère de la santé et des

services sociaux est quant à lui responsable des mesures relatives à la santé humaine et aussi de la plupart des règles visant à éviter les pratiques frauduleuses.

Le Ministère de l'agriculture et de l'alimentation est responsable au plan administratif de la nouvelle autorité de contrôle, et le Ministère de la santé et des services sociaux, du nouvel organe d'évaluation des risques.

**ÉTABLISSEMENT D'UNE NOUVELLE
AUTORITÉ NATIONALE DE CONTRÔLE
DES ALIMENTS POUR L'ENSEMBLE
DE LA PRODUCTION ALIMENTAIRE
ET POUR LA SANTÉ ANIMALE ET VÉGÉTALE**

En avril 2002, le Gouvernement a proposé une organisation avec deux organes de contrôle différents, respectivement pour la production terrestre et pour la production aquatique. Quand cette question a été débattue au Parlement (Stortinget), la majorité des représentants sont convenus qu'il serait préférable d'établir une autorité de contrôle des aliments unique ayant des responsabilités à la fois en matière de production terrestre et de production aquatique. L'argument principal en faveur de l'établissement d'un organe de contrôle unique était qu'il permettrait de garantir que l'industrie serait contrôlée par un organisme efficace et coordonné. De nombreux professionnels seraient, dans le cas contraire, soumis à des inspections de différentes autorités de contrôle. Cette conclusion concordait aussi avec les résultats d'une vaste audition publique au sujet de la réorganisation proposée.

Une proposition révisée relative à une autorité de contrôle des aliments pour l'ensemble de la production alimentaire «de la fourche à la fourchette» a recueilli une large adhésion du Parlement, devant lequel elle a été présentée en novembre 2002. En substance, elle impliquait que les autorités responsables des contrôles sur les aliments d'origine marine bénéficieraient de beaucoup de moins de temps pour se préparer à la réorganisation proposée que les autres autorités.

Il a été décidé que la nouvelle autorité devrait être fonctionnelle à compter du 1^{er} janvier 2004. L'autorité devrait avoir trois niveaux organisationnels (central, régional et local) et les inspections et les décisions concernant les entreprises alimentaires et la production primaire devraient intervenir

principalement au niveau local. Étant donné que la responsabilité des tâches effectuées par l'autorité de contrôle des aliments est partagée entre trois ministères différents, on a créé un groupe de coordination spécial dirigé par les chefs administratifs des trois ministères.

Une grande partie de la préparation pratique a été assurée par des groupes de travail ayant une connaissance approfondie des questions à traiter. Pour assurer l'engagement des différentes parties prenantes (industrie, consommateurs et ONG), on a aussi mis sur pied un groupe de référence.

Une organisation provisoire a été constituée un an avant que la nouvelle autorité de contrôle n'entre en fonction. Elle était dirigée par le Directeur général – déjà nommé – de la nouvelle autorité, qui avait les pouvoirs nécessaires pour diriger les travaux dans l'intérim. Les membres du personnel de toutes les anciennes autorités qui devaient fusionner pour donner naissance à la nouvelle autorité ont participé à l'organisation provisoire. On a rapidement contacté les organisations du personnel pour former un groupe de référence représentatif (voir l'addendum et les commentaires sur le processus de ce groupe de référence).

Pour les ministères, il était important que la réforme ait aussi pour résultat un organe de contrôle plus efficace (c'est-à-dire à une réduction de ses dépenses). Un objectif d'au moins 10 pour cent de réduction des coûts a été fixé. Cet objectif doit être atteint au plus tard en 2008 et, à ce jour, une réduction des coûts de 7 pour cent a été imposée au budget annuel de la nouvelle autorité de contrôle.

La nouvelle autorité résulte de la fusion de quatre autorités administratives et de 89 autorités municipales, qui assumaient à elles toutes la responsabilité des contrôles tout au long de la filière alimentaire, «de la fourche à la fourchette», mais dans un système organisationnel et constitutionnel fragmenté. La réorganisation a concerné quelque 1 600 employés travaillant au niveau central et dans tout le pays.

Les autorités qui ont été regroupées sont les suivantes:

- L'Autorité norvégienne de contrôle des aliments
- L'Autorité norvégienne de santé animale
- Le Service d'inspection agricole de la Norvège
- Le Service d'inspection des fruits de mer, auprès de la Direction de la pêche
- Les autorités municipales de contrôle des aliments.

La nouvelle autorité est un organisme public chargé des contrôles tout au long de la filière alimentaire, de la production primaire à l'acheminement du produit jusqu'au consommateur. La nouvelle autorité est également compétente dans les domaines du bien-être des animaux et de la santé animale hors filière alimentaire, de la santé végétale hors filière alimentaire, de l'eau de consommation et de l'eau à usage productif et des cosmétiques.

Les rôles de la nouvelle autorité sont les suivants:

- élaborer des projets de loi;
- informer et guider en matière de législation;
- procéder à des inspections fondées sur l'analyse des risques;
- effectuer un suivi en matière de sécurité sanitaire des aliments et de santé des plantes et des animaux et
- planifier des interventions dans l'éventualité de situations d'urgence.

La nouvelle autorité ne dispose pas de ses propres services de diagnostic; ces services lui sont fournis soit sur la base d'appels d'offres, soit moyennant des accords séparés avec des laboratoires publics de référence. Cette solution a été adoptée en raison des signaux politiques tendant à faire une distinction claire entre les contrôles publics et la prestation de services (voir la section suivante).

Comme exigé au cours du processus politique, une organisation à trois niveaux a été établie. Elle comprend un bureau central comptant environ 130 employés, huit bureaux régionaux avec un total de 240 employés et 63 bureaux de district rassemblant 950 employés. Les décisions les plus immédiates ont été déléguées au niveau du district.

Sur les huit bureaux régionaux, trois ont été classés comme centres nationaux pour des domaines de production spécifiques (production animale terrestre, production animale aquatique et production végétale) et deux ont été dotés de fonctions de soutien administratif spécifiques (fourniture et archivage de données, comptabilité et paiements). Ils sont destinés à soutenir l'organisation toute entière dans leurs domaines de compétence spécifiques et, de la sorte, à dynamiser un bureau central de taille modeste. Le raisonnement qui sous-tend ce choix organisationnel est fondé en partie sur des facteurs historiques relatifs par exemple à la situation géographique des autorités avant la réorganisation et au souhait de conserver les compétences. Cependant, il s'agissait aussi d'un moyen de compenser de manière importante la

décision politique de limiter la taille du bureau central d'Oslo en vertu de l'objectif politique général de réduire les bureaux de l'administration publique dans la capitale et de les décentraliser au profit des zones rurales.

Au cours de l'année qui a précédé la réorganisation effective, le travail de préparation était basé sur des projets. Certains de ces projets étaient axés sur la préparation d'un jeu d'outils administratifs: archives centrales, manipulation de documents électroniques et planification et contrôle électroniques du budget. D'autres projets concernaient la préparation de questions thématiques importantes telles que la certification des exportations et les contrôles sur les aliments d'origine marine. D'autres projets, enfin, visaient la création d'une «marque» commune, y compris un nom pour la nouvelle autorité, un logotype et la définition en concertation d'objectifs et de responsabilités. Les réunions au cours desquelles ces problèmes ont été débattus dans tout le pays ont également été utilisées comme introduction à une fusion «culturelle» entre les anciennes autorités.

L'aspect le plus difficile de la réorganisation a été le processus consistant à affecter du personnel aux nouveaux bureaux. Tous les postes de direction (directeur général et directeur régionaux) ont fait l'objet d'avis de vacance de poste et ils ont été ouverts à des candidatures extérieures. Tous les autres postes ont été ouverts uniquement aux candidats qui étaient déjà employés par les anciennes autorités (y compris les autorités municipales de contrôle des aliments). Une fois que ces postes ont été pourvus, chaque membre du personnel a eu la possibilité de demander la place qu'il pensait lui correspondre dans le nouvel organigramme et les nouveaux directeurs ont procédé à une série d'entretiens pour établir clairement où allait travailler chaque membre du personnel.

Dans ce processus compliqué, est venue s'ajouter une complication supplémentaire à cause de deux problèmes très délicats. Le premier concerne la décision de rompre le contact entre l'autorité locale et les laboratoires locaux existants. Ceci impliquait qu'il fallait tirer au clair qui, parmi les membres du personnel, appartenait avant tout à la nouvelle autorité et qui devait rester dans les unités de laboratoire. Le deuxième problème concerne la décision de limiter la possibilité pour les vétérinaires officiels locaux d'exercer des activités en régime libéral. Dans de nombreuses zones rurales de la Norvège, ce panachage entre la fonction publique et l'exercice libéral est traditionnellement la seule possibilité de

recruter des praticiens. Ces membres du personnel ont dû faire un choix au cours du processus de réorganisation: être embauchés par la nouvelle autorité comme fonctionnaires à plein temps ou démissionner et devenir des praticiens libéraux à plein temps. Cette décision a été très difficile à prendre pour certains et leur choix aurait pu aussi vulnérabiliser considérablement l'autorité dans certaines régions, étant donné que des professionnels très expérimentés ont souvent préféré une activité privée à un emploi de fonctionnaire à plein temps. Les conséquences de ces deux problèmes très délicats se font encore sentir deux ans plus tard.

Le processus consistant à déterminer dans quel bureau un employé allait travailler a été plutôt plus simple au niveau local et régional qu'au niveau du bureau central. Ceci s'explique par la décision de limiter la taille du bureau central. Cette limite a fait que de nombreux membres du personnel travaillant au niveau central dans les anciennes autorités ne se sont pas vus offrir un poste de ce niveau dans la nouvelle autorité. Ces membres du personnel se sont ensuite vus proposer des postes dans les centres nationaux au niveau régional. Pour nombre d'entre eux, ceci impliquait un transfert géographique. Les membres du personnel ont bénéficié de facilités pour préparer leur transfert sur 18 mois (c'est-à-dire qu'aucun d'entre eux n'a été contraint de déménager avant juillet 2005 et qu'une indemnisation a été accordée aux membres du personnel concernés par une mutation géographique pour couvrir leurs frais de déménagement ainsi qu'aux membres du personnel qui avaient décidé de démissionner). Cet épisode n'en a pas moins été une expérience très traumatique pour de nombreux membres du personnel qui avaient travaillé pendant de nombreuses années à un même poste.

RÉORGANISATION DU SOUTIEN SCIENTIFIQUE À LA NOUVELLE AUTORITÉ

Un élément important de la réorganisation était de veiller à ce que la gestion des risques assurée par l'autorité repose sur des bases scientifiques. De nombreuses crises internationales au plan alimentaire et zoonitaire au cours de ces dernières années ont mis en évidence la nécessité de distinguer clairement les tâches incombant aux évaluateurs des risques de celles qui relèvent des gestionnaires des risques. Afin de garantir des analyses scientifiques des risques indépendantes pour l'autorité et les ministères, on a créé un nouveau comité scientifique doté d'un budget indépendant.

Ce comité scientifique aura pour mission de fournir une évaluation des risques fondée sur des critères scientifiques couvrant les attributions de la nouvelle autorité. Placé au service de la nouvelle autorité, le comité pourra par ailleurs, de son propre chef, entamer et mener à bien des évaluations des risques. La structure du comité scientifique reproduit la structure choisie par l'Union européenne lors de l'établissement de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), soit un petit secrétariat au service de huit groupes scientifiques indépendants. Les participants à ces groupes ont été choisis sur examen de leurs qualifications scientifiques dans les domaines correspondant aux groupes scientifiques respectifs.

Un défi relatif à l'utilisation de cette ressource est de définir clairement les procédures courantes et de comprendre la communication entre l'autorité et le secrétariat du comité. Au cours des deux premières années, un document décrivant l'interaction entre l'autorité et le comité scientifique a été créé et affiné.

Un autre élément central dans le soutien scientifique réorganisé était la question du soutien des laboratoires. Afin d'établir une démarcation claire entre les prestataires de services et l'administration publique, on n'a pas intégré les services de laboratoire dans la nouvelle autorité. Avant la réorganisation, les unités municipales de contrôle des aliments avaient intégré des services de laboratoire dans le cadre de leurs attributions. Ceci signifiait concrètement que les unités locales de contrôle des aliments devaient être divisées en éléments qui rejoindraient la nouvelle autorité et en éléments qui ne l'intégreraient pas, et, par conséquent, elles devaient trouver d'autres solutions pour le personnel et les équipements. Ce processus a été très traumatisant et difficile pour toutes les personnes concernées.

La nouvelle autorité a par ailleurs été investie de la tâche de résoudre leurs besoins en matière de laboratoire par des appels d'offres publics. Tant les acheteurs que les vendeurs ont dû, à de nombreux égards apprendre beaucoup en un délai court sur cette question. La double exigence politique d'un bon rapport coût-efficacité et du soutien du développement rural a aussi été un équilibre très difficile à tenir.

CONCLUSIONS ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS

La réforme de l'administration de la sécurité sanitaire des aliments en Norvège représente l'une des plus vastes réformes administratives menées dans le pays ces dernières années. La réforme comprend de

nombreux éléments, qui sont tous interdépendants s'agissant de parvenir à mener à bon terme un processus aussi radical. La réforme a nécessité une clarification des responsabilités constitutionnelles, un renforcement et une simplification des pouvoirs juridiques, une séparation claire de l'évaluation des risques et de la gestion des risques et un organisme opérationnel cohérent et efficace en contact étroit avec les professionnels et la population.

Les enseignements immédiats tirés sont, entre autres, les suivants:

- S'assurer que les signaux politiques sont clarifiés très tôt.
- Veiller à ce que les capacités opérationnelles soient conservées dans les autorités existantes pendant qu'on met en place la nouvelle autorité.
- Veiller à ce que la législation donne à la nouvelle autorité des pouvoirs juridiques suffisants.
- Les décisions politiques et organisationnelles concernant les changements relatifs au personnel demandent du temps. Il est judicieux d'essayer de limiter le nombre de processus différents à traiter en même temps. Envisager si certaines décisions peuvent être de préférence ajournées. Éviter la «fuite des cerveaux».
- Ne pas surestimer l'empressement à apprendre et à comprendre les nouvelles solutions administratives dans une situation très mouvementée et, pour beaucoup, très difficile au plan personnel. Des solutions nouvelles et techniquement très élaborées exigent du temps pour devenir efficaces. Les révolutions non essentielles sont probablement le mieux planifiées à un stade où les choses ont commencé à se mettre en place.
- Ne pas attendre un succès immédiat. Ne pas sous-estimer le bon rapport coût-efficacité des solutions locales ni le coût réel des nouvelles solutions, tant du point de vue du budget que de celui des ressources humaines, pour changer un système.
- Il faut consacrer une attention particulière aux différences «culturelles» à l'heure de fusionner des organisations. Après une première vague de stimulation, il y a souvent un sentiment de perte de repères.
- Prévoir que le temps réellement consacré à résoudre les différentes tâches dépasse souvent largement le temps initialement escompté. Selon la théorie organisationnelle, il faut parfois de deux à quatre ans pour que les choses se mettent en place. Entre-temps, il est nécessaire de consentir

des efforts pour réduire à un niveau minimal les pertes d'énergie.

ADDENDUM: PARTICIPATION DES ORGANISATIONS DE TRAVAILLEURS À LA FONDATION DE L'AUTORITÉ NORVÉGIENNE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS⁷⁴

Les organisations du personnel ont participé aux travaux visant à établir une autorité de sécurité sanitaire des aliments unique à l'automne 2001. Deux groupes de travail, qui ont été actifs tout au long de l'année 2002, ont été mis en place:

- Le premier était censé déterminer quels devaient être les domaines de spécialisation privilégiés de la nouvelle Autorité norvégienne de sécurité sanitaire des aliments, dont les noms et les modalités devaient être employés au sein de l'organisation, et s'il devait y avoir deux ou trois niveaux administratifs.
- Le deuxième avait pour mission d'évaluer les conséquences du transfert à l'État des fonctions exercées par les autorités de contrôle des aliments locales et d'examiner des questions relatives au personnel en rapport avec la fondation de l'Autorité norvégienne de sécurité sanitaire des aliments et le transfert au niveau central de personnel affecté à des activités municipales.

Une des raisons pour lesquelles le processus consistant à établir l'Autorité norvégienne de sécurité sanitaire des aliments a été considéré comme un succès, contrairement à de nombreuses autres tentatives de réorganisation des autorités publiques, tient à ce que les organisations représentant les membres du personnel ont participé très tôt au processus.

L'Autorité norvégienne de sécurité sanitaire des aliments était uniquement chargée de constituer une organisation pour préparer la fondation de la nouvelle Autorité norvégienne de sécurité sanitaire des aliments. Le directeur a très tôt fait appel aux organisations de travailleurs. Les principes guidant la participation des organisations à la fondation de l'Autorité norvégienne de sécurité sanitaire des aliments étaient régis par un

⁷⁴ Partie rédigée par Ingunn Bråthen, conseillère principale, Confédération des syndicats professionnels (YS), et Odd Jenvin, conseiller principal, Fédération des associations professionnelles norvégiennes.

accord spécial conclu entre le Ministère de la modernisation et les principales organisations patronales.

DÉCISIONS POLITIQUES

Le Parlement a pris d'importantes décisions politiques relatives à l'établissement de l'Autorité norvégienne de sécurité sanitaire des aliments. Ces décisions politiques ont eu de profondes répercussions sur les membres du personnel. La décision d'avoir un bureau central «allégé» a impliqué de réduire les effectifs par rapport à la main-d'œuvre totale dans deux des trois autorités d'origine (le bureau principal du Service d'inspection agricole était situé à Ås) dont le bureau principal était sis à Oslo. Un très grand nombre de postes de travail ont été transférés ailleurs dans le pays. Cependant, nombreux étaient ceux qui ne pouvaient pas envisager de suivre leur poste. Certains se sont vus proposer d'autres emplois, mais il y a des raisons de croire que la décision «d'alléger» le bureau central a conduit l'Autorité norvégienne de sécurité sanitaire des aliments à se défaire d'une partie de son personnel et, partant, à perdre d'importantes compétences au cours du processus de réorganisation.

Le Parlement a décidé que les services de laboratoire ne feraient pas partie de la nouvelle Autorité de sécurité sanitaire des aliments. Les laboratoires relevant des attributions des autorités municipales de sécurité sanitaire des aliments devaient devenir des unités indépendantes. Toutes ces unités n'ont pas pu être maintenues; certaines ont été fermées et des membres du personnel ont perdu leur travail.

Du fait que les services de laboratoires ont été exclus, il a été très difficile de trouver des emplois adaptés aux travailleurs municipaux dans l'Autorité norvégienne de sécurité sanitaire des aliments. Certains emplois n'étaient qu'en partie en rapport avec des services de laboratoire. Certains membres du personnel travaillaient ainsi en laboratoire et pour l'administration municipale, ou pour l'autorité municipale de sécurité de sanitaire des aliments. De ce fait, il était difficile d'avoir une bonne vue d'ensemble, c'est-à-dire de déterminer si une personne donnée devait rester au service de la municipalité, être mutée ailleurs dans l'Autorité norvégienne de sécurité sanitaire des aliments ou se mettre à travailler pour un laboratoire nouvellement devenu indépendant.

La décision prise par le Parlement en novembre 2002 de rendre l'Autorité norvégienne de sécurité sanitaire des aliments opérationnelle à compter du 1er

janvier 2004 supposait que la réorganisation devait avoir lieu dans des délais extrêmement courts. Le manque de temps constituait un obstacle réel à la coopération entre la direction de l'Autorité norvégienne de sécurité sanitaire des aliments et les organisations représentant les membres du personnel. Sur un certain nombre de questions, il a été impossible de mener un débat approfondi associant l'ensemble des parties. De nombreux membres du personnel ont ainsi eu l'impression que les décisions étaient prises sans leur participation. Ceci a posé un dilemme aux organisations, puisqu'elles devaient soit participer à un processus avec des délais très courts, et donc n'avoir que de maigres chances d'examiner les problématiques de la manière la plus approfondie et en faisant participer le plus grand nombre, soit se contenter d'un rôle de spectateur.

TRANSFERT DE MEMBRES DU PERSONNEL DES MUNICIPALITÉS

Un des aspects très problématiques était que l'insécurité était grande parmi les membres du personnel des 89 autorités municipales de contrôle des aliments, qui étaient supposés être intégrés dans la nouvelle Autorité norvégienne de sécurité sanitaire des aliments administrée par l'État, car on ignorait combien de membres du personnel seraient transférés au total.

Des négociations ont été conduites entre le Ministère de l'agriculture et les municipalités au sujet du transfert de quelque 800 personnes. Ces négociations ne se sont achevées qu'en août 2003. Seuls les emplois pour lesquels plus de la moitié des tâches relevaient des attributions de l'Autorité norvégienne de sécurité sanitaire des aliments ont fait l'objet d'un transfert. Les organisations n'ont pas participé à ces négociations.

Les employés municipaux se sont donc vu proposer de nouveaux emplois, mais on n'avait pas encore entièrement défini de système uniforme pour les grilles de salaires et la structure des emplois. Un important défi pour l'Autorité norvégienne de sécurité sanitaire des aliments à l'avenir sera par conséquent de savoir répondre aux différences de salaire qui sont apparues pour un même code d'emploi. Il en va de même pour les variations au sein des régions et entre régions concernant l'utilisation des codes d'emploi dans un même domaine de compétence.

LES COMPÉTENCES DES MEMBRES DU PERSONNEL ONT ÉTÉ INUTILISÉES

L'établissement de l'Autorité norvégienne de sécurité sanitaire des aliments n'a pas seulement impliqué de

fusionner cinq autorités qui étaient déjà en place, mais également de procéder à une restructuration en profondeur des modalités de fonctionnement de ces autorités. Le principe «de la fourche à la fourchette» a impliqué une conception nouvelle et plus uniforme des tâches d'inspection. Ainsi, les membres du personnel ont dû mettre au point de nouvelles méthodes de travail. Quand il a été décidé d'assigner des tâches entre le bureau central et les centres régionaux, les membres du personnel qui avaient les compétences correspondantes n'ont pas suffisamment été impliqués dans ce processus. Les travailleurs qualifiés n'ont pas été consultés quand la direction a pris des décisions quant au transfert de tâches et de méthodes de travail.

SYNTHÈSE

Du point de vue des organisations des membres du personnel, certains aspects du processus ont facilité la réorganisation en profondeur pendant un court intervalle de temps. Tout d'abord, une autorité totalement nouvelle devait être établie. Il est généralement admis que la fusion sera bénéfique du point de vue de l'efficacité dans un certain nombre de domaines. En outre, on ne considère pas que l'Autorité norvégienne de sécurité sanitaire des aliments est simplement la continuation organisationnelle de l'une

des autorités qui l'ont précédée. Elle est une organisation entièrement nouvelle animée par une nouvelle conception de l'inspection. En second lieu, le directeur qui a été nommé à la tête de l'Autorité norvégienne de sécurité sanitaire des aliments n'a pas d'antécédent dans les autorités fusionnées. Il s'est révélé être indépendant, impartial à l'égard des autorités et ainsi libre de développer de nouvelles idées. En troisième lieu, il est important de souligner que la direction de l'Autorité norvégienne de sécurité sanitaire des aliments a fait preuve d'ouverture et qu'elle a été à l'écoute des organisations représentant les membres du personnel dans la plupart des zones. La direction de l'Autorité norvégienne de sécurité sanitaire des aliments a manifesté son intérêt s'agissant de trouver des solutions. Les solutions à des problèmes qui sont apparus en cours de route ont été trouvées principalement grâce à la coopération et au dialogue avec les organisations de travailleurs. La forme de coopération qui a été établie entre la direction de l'organisation provisoire de l'Autorité norvégienne de sécurité sanitaire des aliments et les organisations de travailleurs est encore en vigueur aujourd'hui, même après que la fondation formelle de l'Autorité norvégienne de sécurité sanitaire des aliments ait été achevée.