

Le Renforcement des Capacités et la Participation :

Le Rôle des Organisations de Consommateurs dans le Codex Alimentarius

Sommaire

L'approche de l'amélioration de la participation des consommateurs au Codex Alimentarius dépend de deux objectifs. Le premier est de renforcer les capacités des organisations de consommateurs dans les pays en voie de développement et dans les pays en transition. Des capacités efficaces permettront aux organisations de consommateurs de participer aux négociations au niveau national, régional et international et de surveiller activement la mise en place des éventuels accords, protocoles, directives et normes.

Cet article résume cinq questions qui influenceront sur les capacités des organisations de consommateurs de participer énergiquement aux programmes du Codex : les ressources humaines et physiques, la formation, l'accès à l'information, l'établissement de liens et de réseaux de contacts et un système efficace de réglementation.

Le deuxième objectif en ce qui concerne l'amélioration de la participation des consommateurs relève du Codex même. Ce dernier a une responsabilité manifeste de promouvoir la participation ne serait-ce que pour encourager la transparence, l'ouverture et la démocratie au sein de ses propres rouages. Pour assumer cette responsabilité, le Codex doit prendre les mesures suivantes :

1. Dresser une « check-list » lui permettant de mesurer l'évolution de la participation des consommateurs aux travaux du Codex ;
2. Inviter les organisations de consommateurs aux ateliers du Codex liés à la formation ;

3. Ouvrir le processus d'évaluation des risques au sein du Codex afin de permettre aux observateurs d'assister aux réunions des comités d'experts qui ont actuellement lieu à huis clos.
4. Inciter les pays membres du Codex à établir des Comités nationaux du Codex et des Contacts du Codex qui suscitent la participation des consommateurs.

Introduction

Voici 30 ans que Consumers International (CI) s'investit dans la représentation des intérêts des consommateurs aux travaux du Codex. L'organisation compte aujourd'hui plus de 250 organisations membres dans 115 pays dont plusieurs représentent depuis bien plus longtemps que CI les opinions des consommateurs sur leurs propres processus nationaux de sécurité alimentaire. Longs et d'une grande complexité, les processus et les procédures du Codex impliquent des discussions et des débats au niveau national, régional et international. Afin que les besoins des consommateurs soient pris en compte conformément aux objectifs du Codex, il est important pour les organisations de consommateurs de participer et d'être représentées à ces trois niveaux (national, régional et international).

Actuellement les organisations de consommateurs ont des capacités de participation et de représentation très différentes. Consumers International est bien représenté au niveau international, au moins en ce qui concerne certains des comités des Codex, et les consommateurs ont été bien représentés à certains forums régionaux et nationaux. Dans certains pays cependant, cette représentation est faible ou

Forte de plus de 250 organisations de consommateurs dans plus de 115 pays, l'Organisation internationale des consommateurs (OIC)/Consumers International (CI) soutient et représente les organisations de consommateurs au niveau mondial. Ses dossiers de briefing sur la politique alimentaire résument des questions spécifiques de sécurité et de salubrité alimentaires. Le présent dossier cependant, ne doit pas être considéré comme représentant la prise de position définitive de Consumers International.

Pour plus d'information ou pour nous faire part de vos commentaires ou vos idées, n'hésitez pas à nous contacter : par téléphone : +44 20 7226 6663 ; par Fax : +44 20 7354 0607 ; par e-mail : consint@consint.org en visitant notre Site Web : <http://www.consumersinternational.org>

Consumers International est une société à responsabilité limitée, à but non lucratif, inscrite au registre du commerce en Angleterre (numéro d'inscription 4337865).



inexistante. De plus, Consumers International ne peut pas se tenir au courant du nombre sans cesse croissant des forums internationaux.

Au cours des trois dernières années un projet mis en place par Consumers International a pour objet d'accroître la participation et l'influence des consommateurs en ce qui concerne les décisions prises par la Commission du Codex Alimentarius. En particulier, il faut renforcer les capacités des organisations des consommateurs dans les pays en voie de développement et dans l'Europe centrale et de l'est pour participer de façon déterminante au processus décisionnel du Codex. Le projet cherche à améliorer l'influence des consommateurs au niveau national, régional et international.

Le projet de CI a été évalué au milieu du trimestre en novembre 2000 et le rapport démontre qu'il a réussi à augmenter le nombre d'organisations de consommateurs qui participent au travail du Codex et aux autres questions d'ordre alimentaire. On a également vu s'accroître le nombre d'organisations de consommateurs possédant des connaissances et des compétences en la matière. Nous faisons remarquer toutefois que Consumers International et ses membres ne peuvent pas continuer à renforcer les capacités et encourager la participation sans le soutien du Codex et des autres organismes concernés.

Cet article préconise le renforcement des capacités des organisations de consommateurs comme moyen d'améliorer la participation des consommateurs aux délibérations du Codex ; si les organisations de consommateurs sont mieux équipées, les consommateurs seront mieux représentés au niveau national et international. Cependant, le renforcement des capacités à lui seul ne suffit pas pour améliorer la participation et la représentation : il faut une approche à deux objectifs. Le Codex Alimentarius doit également assurer la mise en place de mesures qui n'entravent pas la participation des consommateurs mais qui, au contraire, la facilitent. Cet article résume les domaines où le renforcement des capacités reste une priorité afin d'améliorer la participation aux travaux du Codex des consommateurs dans les pays en voie de développement et en transition; et il préconise des moyens pour que le Codex devienne plus « accessible » aux consommateurs.

Comment le Codex pourrait faciliter la participation des consommateurs

Comme nous l'avons déjà mentionné, le renforcement des capacités des organisations de consommateurs n'est qu'une partie de la solution au problème. Pour améliorer la

participation aux travaux du Codex il faut également se tourner vers le Codex même et considérer ses efforts passés et l'effort dont il est capable au futur. Selon le rapport de la Commission du Codex Alimentarius¹ : « La Commission, rappelant sa décision antérieure d'admettre le public aux réunions de la Commission et de ses organismes « subsidiaires », a relevé l'importance de faciliter concrètement cette participation ». Cela fait ressortir clairement la responsabilité du Codex de promouvoir la participation.

Au cours des années, le Codex a entretenu de bonnes relations avec les observateurs des organisations non gouvernementales internationales (ONGI), y compris ceux qui représentent les intérêts des consommateurs. Le Codex est chapeauté par l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) qui ont également fait des efforts pour permettre aux consommateurs de participer aux conférences et aux consultations expertes de haut niveau.

Néanmoins, on peut encore augmenter et améliorer à la fois l'importance et la qualité de la participation aux travaux du Codex. Afin de promouvoir la transparence, l'ouverture et la démocratie de ses mécanismes tout en améliorant son processus de fixation des normes, le Codex doit s'investir plus résolument dans la promotion de la participation des consommateurs au niveau national et international. Cela ne devrait pas être l'unique responsabilité des organisations de consommateurs puisque leur participation bénéficiera à tous. Le Codex peut prendre plusieurs mesures pour assurer la représentation efficace des consommateurs au sein de ses rouages. Si certaines de ces mesures sont déjà en cours de discussion dans le cadre du Codex elles sont loin d'être appliquées.

Au niveau international

Au cours de sa 23^e séance en 1999 la Commission du Codex a adopté un ensemble de buts et de résolutions d'une grande portée destinés à améliorer la participation des consommateurs aux travaux du Codex. La vision évoquée par ces mesures était juste mais la mise en œuvre reste essentiellement à faire.

Les buts identifiés par la Commission en 1999 comprenaient l'établissement de certains repères permettant d'évaluer l'état de la participation des consommateurs aux travaux du Codex et d'en surveiller l'évolution d'une année à l'autre. On devait dresser une check-list couvrant plusieurs indices de participation y compris le nombre de pays où le Comité national du Codex compte des représentants des organisations de consommateurs. On s'attendait à ce que la

¹ Rapport de la 24^e séance tenue à Genève du 2 au 7 juillet (Alinorm 01/41) intitulé 'Rapport du Secrétariat sur les relations entre la Commission du Codex Alimentarius et les organisations internationales non-gouvernementales (sujet 5B à l'ordre du jour) alinéa 34.

réunion de la Commission du Codex en 2001 fasse le point sur la façon de collecter ces informations et les délais accordés et discute d'un rapport de base sur l'état actuel de la participation. Cependant, l'agenda de cette réunion s'est avéré trop chargé et la Commission n'a pas eu de temps à consacrer pour débattre de ce sujet.

Il est essentiel que la Commission reste à même de s'acquitter de cette tâche. On doit toujours mettre en place, probablement au niveau du Comité régional de coordination du Codex, un système de rapport permettant de surveiller l'évolution de la participation. Ce système fournirait également des exemples de réussites à partager avec les autres régions.

Afin d'améliorer la qualité de la participation des consommateurs aux processus de l'analyse des risques liés à la sécurité alimentaire, il faudrait inviter les organisations nationales de consommateurs à participer, de temps en temps et dans diverses régions du monde, aux ateliers du Codex liés à la formation organisés par la FAO, l'OMS et d'autres organismes. Ceci a fait partie des recommandations faites par la Commission du Codex en 1999 et a été approuvé par le Congrès mondial et international des consommateurs en novembre 2000. Malgré le consensus sur les avantages d'une telle formation, jusqu'à présent elle a rarement été offerte aux consommateurs.

Une autre démarche qui encouragerait la participation des consommateurs au niveau international serait d'augmenter l'ouverture et la transparence des éléments des travaux du Codex qui se rapportent à l'évaluation des risques. A présent, les comités d'experts qui fournissent des évaluations des risques au Codex se réunissent à huis clos. Les ONGI ayant statut d'observateurs et reconnues par le FAO et l'OMS ne peuvent ni assister ni participer à ces réunions. L'ouverture de ces processus ajouterait à la crédibilité publique des évaluations des risques produites et pourrait même en améliorer la qualité. Certains pays, y compris les Etats-Unis et le Royaume-Uni, ont obtenu des résultats positifs en incluant des représentants des consommateurs dans des comités consultatifs scientifiques et des comités d'experts.

Au niveau national

D'après les enquêtes menées par les membres de Consumers International dans diverses régions du monde, les capacités des consommateurs pour participer à la gestion nationale des risques liés à la sécurité alimentaire varient considérablement d'un pays à l'autre. Cette différence est due d'une part aux compétences différentes des membres de Consumers International dans les divers pays et d'autre part à la grande disparité entre les législations nationales de sécurité alimentaire et les pratiques gouvernementales. La

Commission du Codex est arrivée à des conclusions similaires. Plusieurs des pays membres (mais pas tous) ont établi un Contact national du Codex et un Comité national du Codex et organisent régulièrement des réunions publiques où les consommateurs peuvent participer aux discussions des prises de positions nationales sur les questions considérées par les organismes du Codex. Ces pays ont également fait d'autres démarches recommandées par la Commission du Codex afin d'encourager la participation publique aux travaux nationaux du Codex. Bref, les gouvernements n'en sont pas tous au même point pour ce qui est d'établir des systèmes de gestion des risques liés à la sécurité alimentaire ou de renforcer la participation publique à leurs processus. Il est extrêmement important d'une part, que le Codex encourage les gouvernements, qui doivent continuer à améliorer leurs mécanismes et leurs processus de participation des consommateurs ; et d'autre part qu'il surveille l'évolution de cette participation au niveau national.

Le renforcement des capacités

Le mouvement des consommateurs est affecté par un manque de capacités sur deux plans : le plan participation et le plan contrôle. Les consommateurs ne peuvent ni participer efficacement aux négociations nationales, régionales et internationales ni contrôler les accords, protocoles, directives et normes établis au niveau international. Le renforcement des capacités est essentiel pour permettre au mouvement des consommateurs de s'attaquer à ses handicaps, de diffuser des informations aux consommateurs, de participer aux prises de décisions et de sensibiliser le public au problème. Cela engendrera des normes qui répondront mieux aux attentes des consommateurs et conscientisera le public aux avantages des normes.

La plupart des organisations de consommateurs dans les pays en voie de développement et l'Afrique notamment, sont jeunes, composées de bénévoles et fonctionnent à très petit budget. La plupart n'ont pas les capacités suffisantes pour influencer le milieu politique, économique et sociologique dans lequel ils opèrent. Souvent ils n'ont pas les capacités suffisantes pour représenter les consommateurs d'une manière efficace au niveau national, régional et international. Rappelons aussi que les besoins de renforcement des capacités varient selon les pays en voie de développement.

Plusieurs facteurs ont une incidence sur les capacités. Cet article traite de cinq questions qui sont incontournables pour améliorer la participation des consommateurs aux travaux du Codex : les ressources physiques et humaines, la formation, l'accès à l'information, l'établissement de liens et de réseaux et un système efficace de réglementation.

Les ressources physiques et humaines

- Il faut renforcer les capacités physiques et humaines de la plupart des organisations dans les pays en voie de développement afin de leur permettre de suivre les débats, diriger des programmes de sensibilisation et participer aux nombreuses réunions du Comité du Codex. Le volume de travail généré par le Codex exige les services d'une personne à plein temps pour gérer et coordonner les travaux ; une seule personne doit s'engager à suivre les longs débats du Codex au fil du temps. Cela est indispensable pour obtenir de bons résultats dans ce domaine.
- Plusieurs pays, notamment les pays en voie de développement et en transition, ne peuvent pas participer de façon significative par manque d'accès au matériel informatique approprié. Afin de suivre les débats et participer aux réunions, les organisations de consommateurs doivent pouvoir accéder aux documents pertinents et télécharger de gros fichiers. Ils ont donc besoin de connexions rapides, abordables et fiables à l'Internet et au courrier électronique.

La formation

- Les questions traitées par le Codex sont d'une portée technique et impliquent de longues procédures. Afin d'approfondir sa connaissance des enjeux en question, le mouvement des consommateurs doit participer aux colloques et aux ateliers de formation sur les sujets en cours de discussion.
- Il faut habiliter le mouvement des consommateurs dans les pays en voie de développement à réaliser des recherches et des tests qui leur permettent de présenter leurs propres données authentiques. Les organisations internationales doivent soutenir plus vigoureusement les recherches publiques afin de faire contrepoids aux recherches parrainées par l'industrie. Parce qu'il s'agit d'interventions indépendantes (ni financées ni promues par l'industrie) dont le seul but est d'habiliter et de renseigner les consommateurs de manière fiable, ces recherches peuvent améliorer la disponibilité de résultats objectifs et impartiaux.

L'information

- Les organisations internationales jouent un rôle important dans la fourniture d'informations objectives et authentiques. Ce rôle est d'une importance critique pour le développement du renforcement des capacités relatives aux travaux du Codex et aux questions alimentaires. Il doit être préservé là où il existe et encouragé là où il n'existe pas. Il faut faire un effort concret pour produire un

matériel accessible qui facilitera la diffusion de l'information d'une manière simple et claire.

- Toute évaluation des possibilités offertes par les nouvelles technologies (comme la biotechnologie) et de l'utilisation des produits qui en sont issus pour répondre aux besoins des pays en voie de développement, doit reposer sur une étude scientifique des données scientifiques pertinentes.
- Dans plusieurs pays il est important d'éduquer les médias qui, pour de nombreux consommateurs et agriculteurs, sont leur première source d'information sur la sécurité alimentaire. En sus de l'Internet, il faut d'autres approches de la diffusion de l'information, par exemple: la documentation traditionnelle, la radiodiffusion et (dans certains pays) les émissions télévisées, les colloques, les groupes de dialogue, etc. Les organisations de consommateurs doivent s'entraîner à travailler avec les médias ; et les journalistes comme les dirigeants des consommateurs doivent recevoir une formation destinée à développer leur connaissance des questions importantes. Ceci serait à leur avantage mutuel.
- Afin de juger de la manière la plus prudente et la plus efficace d'appliquer les normes ou les directives du Codex dans leurs propres pays, certaines organisations de consommateurs doivent continuer à développer les données scientifiques ou économiques ou les informations commerciales nécessaires.

L'établissement de liens et de réseaux de contacts

- Le développement des réseaux d'information serait également utile pour augmenter les liens entre les régions. Dans un premier temps, on pourrait les bâtir sur les réseaux actuels. La collaboration régionale serait la bienvenue même si de tels efforts sont parfois difficilement réalisables. Cela serait particulièrement important pour développer des réseaux d'information sur les méthodes d'analyse des risques.
- Le renforcement des capacités grâce à l'établissement d'un réseau de contacts, pourrait stimuler la discussion et le partage de l'information sur des questions de sécurité alimentaire comme la gestion des risques, le contrôle des produits alimentaires et le contrôle de la santé publique. Ces questions pourraient être d'ordre plus spécifique, comme les marqueurs génétiques des gènes terminateurs, les méthodologies harmonisées de dépistage des gènes modifiés, la certification et l'étiquetage des produits alimentaires génétiquement modifiés, et l'alimentation biologique.

- Il faut davantage de coopération en ce qui concerne la diffusion de l'information. Les journaux, les colloques et les autres réunions de scientifiques, de régulateurs et de décideurs politiques seraient utiles pour promouvoir l'importance de cette coopération.

Le système de réglementation

- Un système approprié et efficace de réglementation devrait intégrer trois principes généraux. Primo il devrait mettre en place des mécanismes exhaustifs et rigoureux de

protection de la sécurité de la santé humaine et environnementale et de l'alimentation des hommes et des animaux – qu'il s'agisse de nourriture traditionnelle ou issue des nouvelles technologies telles la modification génétique. Secundo, il devrait remplir ces obligations grâce à un processus ouvert, transparent et participatif. Tertio, grâce à la mise en place d'un système d'étiquetage clair et honnête, il devrait fournir au public les informations nécessaires pour choisir en toute connaissance de cause entre les divers produits offerts au marché.

Conclusions et Recommandations

On reconnaît que l'amélioration de la participation des consommateurs au processus de fixation des normes alimentaires internationales aide le Codex à atteindre son objectif qui est de protéger la santé des consommateurs. Elle aide également à sensibiliser le public à l'importance des normes et à renforcer le processus même de fixation des normes. Au fil des années, le Codex a entretenu de bonnes relations avec les organisations de consommateurs. Or aujourd'hui, afin de promouvoir la transparence, l'ouverture et la démocratie il doit améliorer la participation des consommateurs à ses travaux.

Si le Codex a commencé à discuter sur les moyens d'améliorer cette participation, il est loin de la mettre en pratique. Un des buts identifiés par le Codex en 1999 fut l'établissement d'une check-list permettant d'évaluer l'évolution de la participation des consommateurs d'une année à l'autre. Jusqu'à présent, cette initiative n'a pas progressé.

Il faut redoubler d'effort pour renforcer les capacités des groupements de consommateurs – surtout dans les pays en voie de développement - à remplir leur rôle dans le processus de fixation des normes. Des capacités insuffisantes risquent d'empêcher le mouvement des consommateurs de participer efficacement aux négociations ou de contrôler les éventuels accords, protocoles, directives et normes.

Consumers International recommande au Codex de prendre les mesures suivantes:

- Améliorer la participation des consommateurs en invitant les organisations de consommateurs aux ateliers du Codex liés à la formation – qui jusqu'à présent ont rarement été ouverts aux consommateurs
- Ouvrir ses processus d'évaluation des risques aux organisations de consommateurs. Actuellement les comités d'experts qui fournissent de telles évaluations au Codex se réunissent à huis clos. L'ouverture de ces processus accroîtrait la crédibilité et pourrait même améliorer la qualité des évaluations des risques.
- Encourager chaque pays à établir un Comité national du Codex et à organiser des réunions publiques où tous les concernés, y compris les organisations de consommateurs, pourraient contribuer aux prises de positions nationales sur les questions considérées par les organismes du Codex.
- Faire des progrès au niveau de la check-list afin d'évaluer les niveaux de participation des consommateurs d'une année à l'autre.
- Collaborer avec les autres agences intergouvernementales et les gouvernements pour soutenir les initiatives qui renforcent les capacités des groupements de consommateurs pour participer efficacement aux travaux du Codex. Le présent article identifie cinq questions qui sont d'une importance cruciale pour améliorer la participation des consommateurs : les ressources physiques et humaines, la formation, l'accès à l'information, l'établissement de liens et de réseaux de contacts, et un système efficace de réglementation.



The global voice for consumers ♦ La voix des consommateurs à travers le monde ♦ La voz global para la defensa de los consumidores

Pour plus d'informations, visitez notre site web :

www.consumersinternational.org

ou contactez l'un de nos bureaux :

Siège social

24 Highbury Crescent, London, N5 1RX, Royaume-Uni

Tél. : +44 20 7226 6663

Fax : +44 20 7345 0607

E-mail : consint@consint.org

Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique (ROAP)

Lot 5-1, Wisma WIM, 7 Jalan Abang Haji Openg,

Taman Tun Dr Ismail, 60000 Kuala Lumpur, Malaisie

Tél. : +60 3 7726 1599

Fax : +60 3 7726 8599

E-mail : consint@ciroap.org

www.consumersinternational.org/roap

Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes (ROLAC)

Las Hortensias 2371, Providencia, Santiago, Chili

Tél. : +56 2 335 4695

Fax : +56 2 231 0773

E-mail : consint@consint.cl

www.consumidoresint.cl

Bureau régional pour l'Afrique (ROAF)

Private Bag A6215, Avondale, Harare, Zimbabwe

Tél. : +263 4 302 283

Fax : +263 4 303 092

E-mail : roaf@harare.iafrica.com

www.consumersinternational.org/roaf

Le Bureau des économies développées et en transition (ODTE)

24 Highbury Crescent, London N5 1RX, Royaume-Uni

Tél. : +44 20 7226 6663

Fax : +44 20 7354 0607

E-mail : odte@consint.org

www.consumersinternational.org/odte