



LA PROBLEMATIQUE SANITAIRE ET PHYTOSANITAIRE AU NIGER

La Banque mondiale, ESSD Afrique

Juin 2006

TABLE DES MATIERES

ACRONYMES ET ABREVIATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	9
CHAPITRE 1 : L'ACCORD SPS DE L'OMC ET SES IMPLICATIONS POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT.....	11
<i>Section 1 – Principales caractéristiques de l'Accord SPS et son cadre juridique.....</i>	<i>11</i>
<i>Section 2 – Le concept d'équivalence</i>	<i>13</i>
I - De l'utilité du concept d'équivalence	13
II - Mise en œuvre de l'équivalence	13
III - Reconnaissance de l'équivalence versus Accord d'Equivalence	13
IV - Règles pour la reconnaissance de l'équivalence.....	14
V - Dimension Nord-Sud de l'équivalence	14
VI - Le Principe d'Equivalence et le Niveau de Protection Approprié (NPA) recherché par l'Importateur....	14
VII - Charge de la preuve et partage des coûts.....	14
VIII - Le concept de traitement Spécial et Différencié et l'Assistance Technique.....	15
IX - La Décision de Mise en Œuvre	17
<i>Section 3 – Les Organisations de Standardisation Internationales</i>	<i>17</i>
I - Importance de rechercher l'harmonisation des normes et standards	17
II - Difficultés rencontrées par les pays en développement à participer à l'élaboration de standards.....	19
<i>Section 4 – Dispositions de Transparence et Notification</i>	<i>19</i>
<i>Section 5 – Adaptation aux conditions Régionales.....</i>	<i>20</i>
<i>Section 6 – Le principe de précaution</i>	<i>21</i>
<i>Section 7 – Les options.....</i>	<i>22</i>
CHAPITRE 2 : LES CHANGEMENTS EN COURS AU NIVEAU DE L'UEMOA ET COMMENT LE NIGER DOIT S'Y PREPARER.....	24
<i>Section 1 - Les programmes de l'UEMOA</i>	<i>24</i>
I - Le Programme qualité : Normalisation, certification, accréditation	24
II - Le programme spécial régional pour la sécurité alimentaire (PSRSA): mise en place d'un dispositif législatif et réglementaire pour la sécurité zoosanitaire, phytosanitaire et la sécurité sanitaire des aliments ..	27
CHAPITRE 3 : LE CADRE JURIDIQUE INSTITUTIONNEL ET ADMINISTRATIF DE LA SECURITE ZOOSANITAIRE ET PHYTOSANITAIRE AU NIGER.....	30
<i>Section 1 – Généralités et spécificités du cadre juridique et réglementaire.....</i>	<i>30</i>
I - Contexte et enjeux	30
II - Caractéristiques du cadre juridique	33
<i>Section 2 – De l'organisation administrative</i>	<i>39</i>
<i>Section 3 – Capacités de surveillance et de contrôle.....</i>	<i>39</i>
I - La filière zoosanitaire et les aliments d'origine animale	39

II - La filière phytosanitaire et les aliments d'origine végétale	42
III - La société civile et les aspects sanitaires et qualitatifs des aliments	43
CHAPITRE 4 : LES PRINCIPALES PRODUCTIONS AGRO-PASTORALES DU NIGER	45
Section 1 – L'agriculture reste le moteur de la croissance.....	45
I - La part de l'agriculture dans les exportations du Niger	46
II - La Stratégie de Développement Rural (SDR) du Niger reconnaît le besoin de mieux valoriser le potentiel de production agro-pastorale du pays	48
Section 2 – Deux illustrations pertinentes de la problématique de la qualité dans le domaine des exportations agro-pastorales	48
I - L'oignon	48
II - Bétail et viande.....	53
III - La filière d'abattage et le projet d'abattoir moderne.....	55
Section 3 – Les contraintes à la croissance des exportations	58
I - Manque d'infrastructures de commercialisation	58
II – L'informalité des échanges.....	59
CHAPITRE 5 : RECOMMANDATIONS.....	61
Section 1 – Cadre juridique et institutionnel.....	61
I - Le cadre juridique.....	61
II - Le cadre institutionnel.....	65
Section 2 – Capacités de contrôle et d'analyse	69
I - Les services de contrôle.....	70
II - Les laboratoires.....	70
III - Les priorités pour le cadre juridique et institutionnel	71
ANNEXES	72
Annexe 1 : Les trois organisations internationales de normalisation	72
Annexe 2 : Les résultats et impacts au Niger du Programme Qualité de l'UEMOA, selon la Coordination Technique Nationale et les principales cibles	77
Annexe 3 : Caractéristiques des avant-projets de textes communautaires et changements attendus.....	83
Annexe 4 : Les Accords de Partenariat Economique (APE).....	90
Annexe 5 : Liste des textes Nigériens consultés et observations succinctes.....	92
Annexe 6 : Spécificités juridiques de la filière zoosanitaire	105
Annexe 7 : Spécificités juridiques de la filière phytosanitaire	109
Annexe 8 : Spécificités juridiques de la filière sécurité sanitaire des aliments.....	112
Annexe 9 : Précisions concernant l'organisation administrative.....	117

Annexe 10 : Organigramme du MRA.....	119
Annexe 11 : Analyse détaillée des résultats du questionnaire « Performances, vision et Stratégie » utilisé pour évaluer la Direction de la Santé Animale	120
Annexe 12 : Evaluation des activités de la DSA dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments.....	126
Annexe 13 : Evaluation des activités relevant de la SSA au Ministère de la Santé Publique et de la Lutte contre les Endémies.....	130
Annexe 14 : Evaluation des capacités du Ministère chargé du Commerce	134
Annexe 15 : Organigramme de la direction protection des végétaux au MDA.....	135
Annexe 16 : Evaluation des activités de la Direction de la Protection des Végétaux.....	136
Annexe 17 : Carte des postes de contrôle phytosanitaire	140
Annexe 18 : Les associations de consommateurs au Niger, présentation des deux associations identifiées, l'ADDC et ORCONI	141
Annexe 19 : Propositions de plan d'actions pour l'environnement de la sécurité sanitaire et de la promotion de la qualité au Niger.....	144

Liste des Tableaux

Tableau 1 : Les dix principales exportations du Niger (en 2003)	48
--	-----------

Liste des Figures

Figure 1: Croissance du PIB au Niger (1985-2004 en %)	45
Figure 2: Taux de croissance du PIB et de la production agricole (1985-2004 en %)	46
Figure 3: Tendances des exportations Nigériennes comparées au PIB (1985-2004 en Millions de \$US)	47
Figure 4: Composition des exportations totales (1995-2003 en Millions de \$US)	47

ACRONYMES ET ABREVIATIONS

ACP	Afrique Caraïbe et Pacifique
ADDC	Association de Défense des Droits des Consommateurs
AGRHMET	Centre Régional de Formation et d'application en Agro météorologie et en Hydrologie Opérationnelle
APE	Accord de Partenariat Économique
CCA	Commission du Codex Alimentarius
CEDEAO	Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CIMP	Commission Intérimaire pour les Mesures Phytosanitaires
CIPV	Convention Internationale sur la Protection des Végétaux
CNUCED	Commission des Nations Unies pour le Commerce et le Développement
COFRAC	Comité Français d'Accréditation
DAAF	Direction des Affaires Administratives et Financières
DAOA	Denrées Animales et d'Origine Animale
DCI	Direction du Commerce Intérieur
DEP	Direction des Etudes et de la Programmation
DHPES	Direction de l'Hygiène Publique et de l'Education pour la Santé
DLV	Direction des Laboratoires Vétérinaires
DNQM	Direction de la Normalisation, de la Qualité et de la Métrologie
DPAPF	Direction des Productions Animales et de la Promotion des Filières
DPSSPV	Division de la Police Sanitaire et de la Santé Publique Vétérinaire
DSA	Direction de la Santé Animale
FAO	Food and Agriculture Organization - <i>Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture</i>
FCFA	Franc Communauté Financière Africaine
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade - <i>Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce adopté à Marrakech</i>
HACCP	Hazard Analysis of Critical Control Points
ICRISAT	International Crops Research Institute for Semi-Arid Tropics
IICA	Institut Interaméricain de Coopération pour l'Agriculture
INRAN	Institut National de Recherche Agronomique du Niger
IOV	Indicateurs Objectivement Vérifiables
IRAM	Institut de Recherches et d'Application des Méthodes de Développement
ISO	International Standard Organization
LABOCEL	Laboratoire Central de l'Élevage
LANSPEx	Laboratoire National de Santé Publique et d'Expertise
MCI/PSP	Ministère du Commerce et de l'Industrie et de la Promotion du Secteur Privé
MDA	Ministère du Développement Agricole
MFREP	Ministère des Finances, des Réformes Economiques et de la Privatisation
MHE/LCD	Ministère de l'Hydraulique, de l'Environnement et de la Lutte contre la Désertification
MRA	Ministère des Ressources Animales
MSP/LCE	Ministère de la Santé Publique et de la Lutte contre les Endémies
NAP	Niveau Approprié de Protection
OIE	Office International des Epizooties
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel
ORCONI	Organisation des Consommateurs du Niger
OTC	Obstacles Techniques au Commerce
PACE	Programme Panafricain de Contrôle des Epizooties
PARC	Programme Panafricain de lutte contre la Peste Bovine
PAS	Programme d'Ajustement Structurel

PAU	Politique Agricole de l'Union (UEMOA)
PMA	Pays les Moins Avancés
PPEAP	Projet de Promotion des Exportations Agro-pastorales
PSRSA	Programme Spécial Régional pour la Sécurité Alimentaire
PVD	Pays en Voie de Développement
PVS	Performances, Vision et Stratégie
S&D	Spécial et Différencié
SDR	Stratégie de Développement Rural
SG	Secrétariat Général ou Secrétaire Général de ministère
SPS	Sanitaire et Phytosanitaire
SSA	Sécurité Sanitaire des Aliments
SV	Services vétérinaires
TIAC	Toxi-Infections Alimentaires Collectives
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
Union	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine

INTRODUCTION

Le Niger, l'un des pays les plus pauvres de l'Afrique sub-saharienne, est encore essentiellement rural, puisque l'on estime qu'environ 85 % de sa population vit dans les campagnes, où sont employés, dans l'agriculture et l'élevage, 90 % de sa population active.

A part l'uranium, qui a longtemps dominé les exportations, le Niger a des atouts indéniables dans deux secteurs à fort potentiel d'impact sur la réduction de la pauvreté dans le monde rural : les productions agricoles (l'oignon, le souchet, le niébé, la gomme arabique), et surtout dans le domaine des ressources animales : bétail, viande et produits dérivés.

Le potentiel pastoral du Niger est reconnu et largement documenté, et ce pays possède là un atout important pour son développement socio-économique. Mais en dépit d'un intérêt soutenu de la part des autorités, il s'est avéré difficile pour le Niger de sortir de son créneau traditionnel de commerce de bétail sur pied avec ses voisins, surtout le Nigéria.

Au-delà de la problématique des infrastructures d'exportation (abattoir, chaîne du froid etc.), une partie de la réponse à ces difficultés se trouve dans le faible niveau de préoccupation nationale dans un domaine très important pour le développement des exportations, celui des standards sanitaires et phyto-sanitaires qui régissent le commerce international de ces produits, et auxquels le Niger se doit d'adhérer s'il veut pouvoir conquérir des parts de marché à l'international.

Préoccupé par cette problématique, le Gouvernement du Niger a fait appel à la Banque mondiale pour mener une étude de fond sur les contraintes que pourraient représenter les normes zoosanitaires, phytosanitaires, et de sécurité sanitaire des aliments dans le développement de son potentiel commercial à l'exportation, mais aussi pour ce qui concerne les considérations de santé publique sur son marché intérieur.

Par ailleurs, l'appartenance du Niger à l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine a des conséquences très importantes sur les problématiques sanitaires. En effet, aujourd'hui, c'est au niveau de l'Union que se traite l'environnement juridique et se construit l'architecture réglementaire qui vont désormais affecter les échanges commerciaux des pays de l'Union avec le monde extérieur, en particulier avec l'Union Européenne. C'est pourquoi un chapitre est consacré à cette problématique, qui fait le point sur les divers programmes de mise à niveau du dispositif juridico-réglementaire de l'Union et de coopération dans le domaine de qualité (normalisation, certification et accréditation). Les raisons pour lesquelles le Niger doit accorder la plus grande importance à ces changements, et doit s'y préparer avec assiduité, seront largement explicitées tout au long de l'étude.

Méthodologie de l'étude :

Au départ, il avait été envisagé que l'étude se focaliserait sur la problématique assez large des standards sanitaires et phytosanitaires en tant qu'obstacles éventuels au développement des exportations agro-sylvo-pastorale. Cependant, les investigations préliminaires au Niger ont vite révélé l'importance de la problématique posée par un cadre législatif et réglementaire inachevé et souvent obsolète et aggravée par la faiblesse des structures étatiques de contrôle sanitaire et phytosanitaire.

C'est pourquoi, en préalable à la rédaction de ce rapport, une enquête de fond a été diligentée auprès des services concernés de l'administration nigérienne, pour mieux connaître l'environnement législatif et réglementaire au Niger, les modalités d'inspection relatives aux exportations agro-pastorales et l'impact que l'on peut attendre des programmes de l'UEMOA en matière de qualité et d'harmonisation réglementaire des fondements et pratiques liés à la sécurité alimentaire pour les volets animal et végétal.

Le corps du rapport ci-joint s'articule autour des cinq chapitres suivants:

- Rappel du contenu de l'Accord SPS de l'OMC et ses implications pour les pays en développement dont le Niger,
- Changements en cours au niveau de l'UEMOA et comment le Niger doit s'y préparer
- Le cadre juridique, institutionnel et administratif de la sécurité zoosanitaire et phytosanitaire au Niger,
- Implications pour les principales productions agro-pastorales du Niger, les cas de l'oignon et de la filière bétail-viande étant particulièrement détaillés,
- Recommandations pour la mise à niveau du cadre juridique et institutionnel et des services de contrôle.

Les conclusions provisoires de cette étude ont fait l'objet d'une restitution préliminaire aux parties prenantes nigériennes, à l'occasion d'une table ronde organisée à Niamey le 15 juin 2006, profitant du rassemblement à Niamey des services d'inspection vétérinaires régionaux pour une Journée Technique Vétérinaire.

Cette réunion a été inaugurée du côté du gouvernement du Niger par son excellence le Ministre des Ressources Animales et, du côté de la Banque mondiale, par M. John McIntire, Directeur Sectoriel Environnement et Développement Rural pour l'Afrique.

Ce séminaire a permis de rassembler bon nombre des parties intéressées au domaine de l'étude, provenant du Ministère du Développement Agricole, du Ministère des Ressources Animales et du Ministère de la Santé Publique et de la Lutte contre les Endémies.

Les exposés des consultants, présentant les principales conclusions du rapport, ont été suivis d'un débat de fond et d'échanges sur les propositions.

Il appartient maintenant aux autorités nigériennes de s'approprier le présent rapport, de le disséminer aux différents niveaux concernés de l'administration. L'étape suivante consistera à faire circuler cette étude aux bailleurs de fonds susceptibles de financer les propositions qui sont faites dans la dernière partie du rapport.

Dans l'optique de la préparation d'un nouveau programme de promotion des exportations agro-pastorales du Niger, il importe que la thématique des normes et standards et celle de la sécurité sanitaire alimentaire soient désormais prises en compte par les décideurs. La phase de préparation de ce nouveau programme doit être l'occasion d'étudier les modalités de mise en œuvre des recommandations du présent rapport.

CHAPITRE 1 : L'ACCORD SPS DE L'OMC ET SES IMPLICATIONS POUR LES PAYS EN DEVELOPPEMENT

1. Dans un certain nombre de pays développés, les préoccupations de santé publique et animale ont été exacerbées par les crises alimentaires et sanitaires des années 1990 et 2000 : propagation de maladies animales (encéphalopathie spongiforme bovine ou maladie dite de la vache folle, fièvre aphteuse, peste porcine classique), pollution de l'environnement (contamination à la dioxine ou aliments radioactifs).
2. Le commerce international de denrées agricoles et produits animaux est souvent perçu comme un facteur de risque additionnel et les pays ont cherché, au cours des négociations de l'Uruguay Round, à faire prévaloir cette préoccupation et à l'affranchir de motivations arbitraires.
3. La Déclaration de Punta del Este, qui lança l'Uruguay Round en septembre 1986, appela à instaurer plus de discipline dans trois grands domaines relatifs aux échanges de produits agricoles et sources de contentieux commerciaux, à savoir : accès au marché, subventions directes et indirectes et mesures sanitaires et phytosanitaires.
4. Pour ce qui concerne ces dernières, il avait été constaté qu'elles étaient devenues « sciemment ou accidentellement » de véritables obstacles au commerce. Les négociateurs ont donc travaillé à développer un système multilatéral qui permettrait de simplifier et d'harmoniser les mesures SPS, et d'éliminer toutes celles qui n'auraient pas de fondement scientifique.

Section 1 – Principales caractéristiques de l'Accord SPS et son cadre juridique

5. Le principal objectif de l'Accord Sanitaire et Phyto-Sanitaire (Accord SPS) est d'éviter que les mesures SPS deviennent une entrave injustifiée au commerce international et soient utilisées à des fins protectionnistes ou discriminatoires. Cependant l'Accord reconnaît la légitimité de la démarche des pays cherchant à protéger la santé et la vie des hommes et des animaux et à préserver les végétaux sur leur territoire. En fait l'Accord reconnaît que ces préoccupations ont préséance sur celle de la liberté de commercer, à condition que leurs exigences en matière de sécurité sanitaire alimentaire, zoosanitaire ou phytosanitaire « ne soient pas utilisées d'une façon telle qu'elles constituent un moyen de discrimination arbitraire et injustifiable entre pays où les conditions sont comparables, ou une manière déguisée de limiter le commerce international » et qu'elles aient un fondement scientifique.
6. De manière plus spécifique, l'Accord couvre les mesures qui sont adoptées pour protéger : (i) la vie ou la santé des personnes et des animaux des risques sanitaires qui pourraient être présents dans les aliments ou boissons ; (ii) la santé humaine des risques de maladies véhiculées par les animaux et les plantes ; (iii) les animaux et les plantes de maladies et nuisibles ; et (iv) le territoire d'un pays donné de l'entrée et la propagation de ces mêmes maladies et nuisibles.
7. Les mesures SPS s'appliquent de manière identique aux productions nationales et aux importations, et s'intéressent à tous les textes juridiques, prescriptions ou procédures pertinentes aux spécifications des produits, que ce soit sous la forme de procédés et méthodes de productions, de procédures d'essais, de limites (maximales) de résidus, de certificats de conformité, d'inspections, d'exigences de mise en quarantaine, de déclaration de zones exemptes (de certaines maladies) et d'interdiction d'importation.
8. L'Accord stipule que tout pays doit fonder ses mesures SPS sur des bases scientifiques, établies sur une appréciation objective du risque encouru. Les mesures adoptées doivent viser à assurer le niveau de protection choisi par le pays en question. Dans l'éventualité de l'existence de normes, directives ou recommandations internationales, l'Accord enjoint les membres à les prendre en compte pour déterminer leurs propres mesures. **Il invite tout pays à jouer un rôle**

actif dans les organisations internationales chargées de l'élaboration et de l'examen des mesures SPS, et à accepter les mesures SPS de leurs partenaires commerciaux comme équivalentes aux leurs, dans la mesure où ils démontrent objectivement que leur application permet d'atteindre leur niveau de protection.

9. L'accord requiert que tout pays choisisse, pour atteindre ses objectifs SPS, les mesures ayant le moins d'impact négatif sur le commerce, à condition que ces mesures soient techniquement faisables (par exemple mettre en place une quarantaine plutôt qu'une interdiction d'importation). En même temps l'Accord reconnaît, à cause des différences de conditions climatiques et épidémiologiques prévalant suivant le pays d'origine, qu'il n'est pas approprié d'appliquer les mêmes règles aux productions venant de ces différents pays ou régions. De même, les gouvernements devront reconnaître les pays ou régions déclarés exempts de telle ou telle maladie, et donc adapter leurs exigences en conséquence.
10. L'Accord reconnaît le droit de tout pays à ériger des mesures SPS résultant d'un degré plus élevé de protection que celui prévu par des standards internationaux, sur la base d'une appréciation objective du risque fondée sur une évaluation scientifique. La méthode d'appréciation du risque doit être basée sur la méthodologie déterminée par l'Organisation Internationale concernée. Depuis l'entrée en vigueur de l'Accord SPS, un important travail a été effectué par les organisations suivantes, dans le domaine de l'analyse du risque :
 - FAO et OMS dans le cadre de la Commission du Codex Alimentarius
 - L'Office International des Epizooties (OIE)
 - Le Secrétariat de la Convention Internationale de la Protection des Végétaux ¹,
11. L'Accord SPS autorise l'adoption d'urgence de mesures SPS provisoires, selon un principe de précaution, dans les cas où s'avère un risque immédiat de propagation de maladie, d'intoxication alimentaire, d'atteinte à la biodiversité, etc., même si les preuves scientifiques ne sont pas encore disponibles. Ces mesures seront provisoires, et les gouvernements qui y auraient recours s'efforceront d'obtenir, dans un délai raisonnable, les renseignements additionnels nécessaires à un réexamen des conséquences de la mesure.
12. Tous les pays se doivent de mettre sur pied et d'entretenir un « point focal », bureau habilité à répondre à toute demande d'information concernant les mesures SPS nationales, y compris les décisions fondées sur une « appréciation du risque » mentionnée plus haut.
13. Chaque pays est tenu de notifier au Secrétariat de l'OMC le texte voire le projet de texte de tout nouveau règlement SPS, ou de toute modification d'un règlement existant, qu'il se propose de mettre en vigueur au plan national, si ce règlement (ou modification) diffère des standards internationaux et risque d'avoir un impact sur le commerce international. Le Secrétariat informe alors tous les autres membres de l'OMC.
14. Chaque pays est aussi requis de rendre publique rapidement toute nouvelle mesure SPS, et sauf en cas d'urgence, de prévoir un délai raisonnable avant son entrée en vigueur.
15. L'Accord SPS prévoit un traitement particulier pour les pays en développement, et les Pays les Moins Avancés (PMA) : durée étendue pour mise en conformité, sursis quant aux obligations de l'Accord, et aide spécifique pour la participation de ces pays aux travaux des Organisations Internationales.
16. Il importe de bien différencier les mesures qui relèvent de l'Accord SPS, de celles qui relèvent de l'Accord sur les Obstacles Techniques au Commerce (OTC) de l'Uruguay Round, car les dispositions des deux accords sont différentes. Le critère essentiel pour savoir si une mesure relève de l'Accord SPS ou de l'Accord OTC dépend des raisons pour lesquelles elle a été adoptée. Si une mesure est adoptée pour protéger la santé humaine, animale contre les risques alimentaires, la santé humaine contre les maladies transmissibles par les animaux ou les végétaux, ou pour protéger les animaux, les végétaux contre un agent pathogène ou encore un territoire contre l'entrée et la propagation d'un ravageur, alors elle relève de l'Accord SPS.

¹ L'Annexe 1 donne de plus amples détails sur les trois organisations internationales de normalisation.

Toute autre mesure relève de l'Accord OTC. Pour ce qui est d'un éventuel conflit juridique entre OTC et SPS, il faut savoir que la mesure SPS l'emporte sur la mesure OTC : en effet, l'Accord SPS a un domaine d'application aux limites bien définies et est plus rigoureux, dans ses exigences, que l'Accord OTC. En cas de conflit entre SPS/OTC et le texte du GATT, l'Accord spécifique (SPS ou OTC) l'emporte, ainsi que le précise la Note d'Interprétation de l'annexe 1A de l'Accord de Marrakech portant création de l'OMC.

Section 2 – Le concept d'équivalence

17. L'article 4 de l'Accord SPS encourage les pays membres à considérer comme équivalentes aux leurs les mesures SPS d'un autre membre, même si elles diffèrent de leurs propres mesures ou de celles d'autres pays membres, à condition que celui-ci (le pays exportateur) puisse prouver que ses mesures permettent d'assurer le même niveau de protection sanitaire et phytosanitaire que celui du pays d'importation. Cet article incite aussi les pays membres à se consulter dans l'objectif de mettre au point des accords bilatéraux et multilatéraux sur la reconnaissance de l'équivalence de mesures SPS spécifiques.
18. En effet la recherche d'équivalence est la meilleure solution lorsque l'harmonisation de standards n'est pas souhaitable ou quand ces standards n'existent pas ou ne sont pas adaptés. Pour les pays en développement, qui connaissent des conditions climatiques et des niveaux de développement technologique moins avancés, et qui rencontrent souvent des difficultés pour harmoniser leurs standards avec ceux des pays importateurs développés, **la reconnaissance de l'équivalence de leurs mesures SPS représente la clé de l'accès à ces marchés pour leurs exportations**. C'est pourquoi les précisions suivantes peuvent les intéresser.

I - De l'utilité du concept d'équivalence

19. La fonction du concept d'équivalence est de faciliter le commerce international en reconnaissant que des mesures différentes peuvent atteindre le même niveau de protection sanitaire et phytosanitaire, donnant ainsi plus de flexibilité aux pays membres dans l'adoption des mesures visant à une protection SPS adéquate. Ce qui importe ici ce n'est pas tant la similitude des mesures que l'atteinte du même objectif : **le respect du niveau de protection exigé par le pays importateur visé**.

II - Mise en œuvre de l'équivalence

20. Le concept d'équivalence se prête à diverses applications (OMC 2000b et OMC 2001c). La mise en œuvre du concept dépend de plusieurs paramètres : étendue de l'accord d'équivalence recherché (produits ou secteurs spécifiques, aspects techniques spécifiques des mesures SPS, mesures SPS spécifiques, systèmes SPS, systèmes d'inspection et de contrôle etc.) ; son niveau de formalisation et les parties impliquées dans la négociation (bilatérale ou multilatérale). Les accords d'équivalence sur des sujets techniques spécifiques jouent un grand rôle pour renforcer la confiance entre les laboratoires et les services de certification de différents pays, et constituent en général une première étape avant la conclusion d'accords plus élargis. Ces négociations préliminaires sont aussi l'occasion entre les services des pays concernés d'apprendre à mieux se connaître à travers un échange intensif d'informations.

III - Reconnaissance de l'équivalence versus Accord d'Equivalence

21. Dans le débat actuel sur l'équivalence, l'accent est mis de plus en plus sur la « reconnaissance d'équivalence » plutôt que sur la conclusion d'accords formels d'équivalence. L'acceptation ad hoc de l'équivalence de mesures SPS est largement reconnue comme étant la meilleure façon de mettre en œuvre les dispositions sur le principe d'équivalence.
22. Il faut cependant prendre en compte les avantages associés à la négociation d'accords formels d'équivalence. Tout d'abord, on peut faire figurer dans un accord formel un texte général établissant des principes de base et des objectifs de long terme qui peuvent aider les pays en développement à mieux formaliser leurs préoccupations dans le domaine de l'équivalence et qui

seront pris en compte dans la façon dont les accords spécifiques d'équivalence seront négociés. Ensuite, même si la conclusion d'accords d'équivalence demande temps et ressources pour leur formalisation, les pays en développement peuvent trouver encore plus coûteux de rechercher l'équivalence sur base ad hoc au niveau technique. Ainsi l'Argentine a proposé que les accords d'équivalence comprennent d'une part un texte général stipulant les principes de base, les critères, les objectifs de long terme recherchés et d'autre part des annexes spécifiques pour les produits éligibles à l'Accord (OMC 2001e).

IV - Règles pour la reconnaissance de l'équivalence

23. Une préoccupation souvent exprimée est le besoin de règles internationales pour établir l'équivalence de manière systématique. En effet, en l'absence de règles sur la méthodologie à appliquer pour juger de l'équivalence, les contentieux bilatéraux risquent de l'emporter, au détriment de la recherche d'une solution équitable sur le plan méthodologique. Les organismes internationaux de définition de standards ont été sollicités pour l'établissement de telles règles visant à déterminer l'équivalence des mesures SPS et les accords d'équivalence².

V - Dimension Nord-Sud de l'équivalence

24. Même si le concept d'équivalence ne peut pas être réduit uniquement à un rapport Nord-Sud, cette dimension ne doit pas être sous-estimée, étant donné l'importance des exportations agricoles des pays du Sud vers les pays développés, leur capacité technique toute relative à se conformer aux exigences SPS, et la grande diversité des contextes entre pays développés et pays en développement. Les pays en développement connaissent des conditions de climat, de niveau technologique etc. qui diffèrent de celles des pays développés, différence qui n'est pas forcément prise en compte dans les systèmes SPS mis au point par les pays développés. Dans ces cas là, la recherche de l'équivalence pourrait contribuer à atteindre des résultats satisfaisants sur le plan sanitaire, sans impliquer des coûts déraisonnables pour les pays en développement.

VI - Le Principe d'Equivalence et le Niveau de Protection Approprié (NPA) recherché par l'Importateur

25. Comme indiqué plus haut, le concept d'équivalence est lié à la détermination du niveau de protection approprié (NPA). La difficulté principale, pour le pays exportateur, est donc de bien identifier le niveau de protection requis par le pays importateur et la façon dont il le fixe. Il faut souligner ici que la détermination du niveau de protection n'est pas une question de souveraineté intouchable, et que l'Article 5.4 (obligation de minimiser les entraves au commerce), et l'Article 5.5 (obligation d'éviter toute discrimination arbitraire ou injustifiable, ou toute entrave déguisée au commerce) apportent de sérieuses restrictions au concept de souveraineté.
26. Le NPA choisi par le pays doit systématiquement s'appliquer aux produits nationaux : les mesures SPS affectant les produits d'importation, qui ne seraient pas imposées aux producteurs nationaux sont interprétées comme des entraves au commerce.
27. Une autre problématique est celle de la nécessaire transparence et coopération : un pays importateur ne doit faire aucune difficulté à fournir l'information pertinente sur son niveau de protection acceptable, de façon que le pays exportateur puisse satisfaire à son obligation de démontrer que ses propres mesures SPS sont équivalentes à celle du pays importateur visé.

VII - Charge de la preuve et partage des coûts

28. Le partage des responsabilités entre exportateur et importateur a été tranché par une décision de l'OMC concernant la mise en vigueur de l'Article 4 de l'Accord SPS : en effet il revient au pays

² La commission du Codex Alimentarius a adopté des Règles pour le Développement d'Accords d'Equivalence couvrant les systèmes d'inspection de certification des importations et exportations de denrées alimentaires (CCA1999b). Le Comité du Codex pour les Systèmes d'Inspection et de Certification du Commerce International de Denrées Alimentaires continue de travailler à des règles en matière d'équivalence, en particulier sur l'appréciation de l'équivalence des mesures sanitaires concernant les systèmes d'inspection et de certification de denrées alimentaires (également l'équivalence des règlements techniques).

importateur d'expliquer le but et de justifier la raison d'être de la mesure SPS en question, d'identifier les risques que ladite mesure est censée pallier, d'indiquer le NPA que ladite mesure est censée assurer, et, de plus, ce pays importateur devrait prendre en considération la demande d'assistance technique venant des pays en développement, ainsi que le prescrit l'Article 9. C'est ensuite au pays importateur d'examiner les preuves fournies par le pays exportateur et de déterminer si les mesures prises par celui-ci répondent bien au niveau de protection recherché. Cependant, il faut noter que le pays importateur n'est pas requis de justifier le refus d'équivalence, bien qu'il doive répondre, dans les six mois, à toute demande d'équivalence. Un problème crucial ici se pose, celui de l'impact sur la compétitivité des produits exportés du coût lié à la mise en équivalence de mesures SPS et le partage de ces coûts entre importateur et exportateur.

29. Etablir l'équivalence au niveau régional est plus facile à réaliser, c'est pourquoi les pays en développement ont intérêt à aborder la problématique de l'équivalence des mesures SPS dans le cadre de groupements régionaux, en l'occurrence au sein de l'UEMOA.
30. Une condition pré requise pour la mise en œuvre de la procédure d'équivalence est **la capacité du pays exportateur à fournir toute information scientifique et technique pour étayer sa déclaration que ses mesures SPS permettent effectivement d'assurer le niveau de protection requis par le pays importateur**. Ce dernier peut demander à expertiser tout ou partie du système de sécurité sanitaire, dont les laboratoires et autres installations d'essai du pays exportateur, pour s'assurer de la fiabilité des informations transmises et de la compétence technique de celui-ci. Dans ce domaine, les pays en développement font face à d'énormes difficultés qui souvent rendent difficile, voire impossible, la mise en équivalence. La mise en œuvre de l'équivalence implique donc le renforcement des capacités scientifiques des pays en développement, des laboratoires et des institutions de certification et d'accréditation³. **Pour les pays de l'UEMOA, c'est ce que le programme Qualité-UEMOA, financé par l'Union Européenne, cherche à réaliser.**

VIII - Le concept de traitement Spécial et Différencié et l'Assistance Technique

31. L'Accord SPS comporte deux articles qui intéressent particulièrement les pays en développement, les articles 10 et 9.
32. L'article 10 traite du traitement Spécial et Différencié (S&D) qui doit être accordé aux pays en développement et aux Pays les Moins Avancés (PMA), et l'Article 9 qui traite de l'Assistance Technique. La décision de Doha concernant les problématiques de mise en œuvre de l'Accord SPS a fourni des éclaircissements pour la mise en œuvre de l'Article 10. Le Secrétariat de l'OMC a identifié six types de dispositions S&D différents, dont voici la liste :
 - (i) Dispositions permettant d'augmenter le commerce des pays en développement
 - (ii) Dispositions selon lesquelles les membres doivent sauvegarder les intérêts des pays en développement
 - (iii) Dispositions visant à la flexibilité des engagements, des actions, et de l'utilisation des instruments de politique.
 - (iv) Dispositions spécifiant la durée des périodes de transition
 - (v) Dispositions concernant l'Assistance Technique
 - (vi) Dispositions concernant les PMA.
33. Les dispositions relevant des catégories (i), (ii) et (v) cherchent à spécifier les actions pouvant être entreprises par les pays développés en faveur des pays en développement.
34. Au cours des années 1980 et le début des années 1990, le principe des S&D a fait l'objet de critiques, car il s'est avéré, qu'au lieu d'encourager la propagation des bonnes politiques et les

³ Ici il faut faire attention à ne pas limiter la problématique de l'équivalence à la mise en place de laboratoire compétent. Il faut distinguer la certification produit (qui concerne sa qualité intrinsèque, donc relevant de l'Accord OTC), de la certification des systèmes de qualité, et de l'accréditation en termes de reconnaissance de compétences. Les aspects sécurité sanitaire, eux, relevant des SPS, touchent la validation d'un système, de procédures, de prescriptions techniques, pour la mise en œuvre desquels des outils accrédités ou certifiés sont un plus fondamental, mais ne restent que des outils qui, sortis du système, sont insuffisants à la reconnaissance d'une équivalence quelconque.

bonnes pratiques dans les PVD, ces principes ont contribué à l'émergence de politiques qui ne militaient pas en faveur du développement. Cette prise de conscience a eu un impact sur la façon dont les dispositions S&D ont été prises en compte dans les Accords de l'Uruguay Round, reflétant la tendance à réduire la portée de ces mesures S&D, en particulier pour les PVD autres que PMA.

35. Le règlement actuel reflète la recherche d'un équilibre - difficile à trouver - entre d'une part la reconnaissance d'asymétries entre pays pauvres et pays riches (ce qui implique que des pays inégaux ne peuvent être traités sur un pied d'égalité) et, d'autre part, la notion d'un traitement équitable entre nations (c'est-à-dire l'idée que les PVD ne devraient pas être indument protégés par des instruments en leur faveur, mais aidés à devenir plus performants, de façon qu'ils puissent entrer en compétition sur les marchés mondiaux de manière équitable).
36. L'Article 10.1 de l'Accord SPS stipule que les besoins spécifiques aux PVD et aux PMA seront pris en compte dans la préparation et la mise en œuvre des mesures SPS.
37. L'Article 10.2 stipule « Dans les circonstances où le niveau de protection sanitaire et phytosanitaire le permet, l'introduction de toute nouvelle mesure SPS se fera de manière progressive, de façon à donner aux pays en développement exportateurs intéressés le temps de s'adapter, afin qu'ils puissent préserver leur marchés d'exportation dans les autres pays membres ».
38. L'Article 10.3 précise que des exemptions totales ou partielles aux obligations de l'Accord SPS, limitées dans le temps, pourront être consenties aux PVD, à leur demande, par le Comité SPS, pour leur permettre de se mettre en conformité avec les dispositions de l'Accord.
39. Enfin l'Article 10.4 fait référence à la participation des PVD au travail des Organisations Internationales concernées, ce qui sera développé dans la partie suivante.
40. A ce stade il vaut la peine de mentionner que les exportations de produits agricoles en provenance des PVD n'intéressent que quelques produits et quelques marchés, et que le nombre de firmes exportatrices est également limité. Cela devrait rendre l'application des Articles 10.1, 10.2 et 10.3 de l'Accord SPS d'autant plus aisée. Si un pays importateur décidait d'appliquer une nouvelle mesure SPS qui serait justifiée scientifiquement mais affecterait un courant d'importation en provenance de PVD, alors, soit ce pays devrait revenir sur cette mesure, ou, si ce n'était pas possible, fournir l'assistance nécessaire aux PVD affectés pour remplir cette nouvelle obligation, sans remettre en cause le flux d'exportations concerné.
41. De manière générale, les pays en développement se sont plaint que leurs insuffisances en matière d'infrastructure, de technologie, de finance, et de main d'œuvre compétente, les handicapent pour remplir leurs obligations dans l'Accord SPS. Ils ajoutent que leur compréhension limitée des termes de l'Accord, leur manque de services administratifs adéquats, et leur participation limitée aux travaux des organismes internationaux de standardisation ne leur facilitent pas la tâche. Donc l'Article 10.3 s'appliquera, à condition que la période de transition consentie soit mise à profit pour renforcer la capacité des PVD à satisfaire les exigences de leurs partenaires commerciaux en matière de mesures SPS, à mettre leurs propres mesures en accord avec les standards internationaux, et à entrer dans des accords d'équivalence. Mais pour que cela se produise, encore faut-il qu'une assistance technique adéquate soit mise en place et financée par les pays développés.
42. On voit donc bien que les dispositions S&D n'ont de sens que si elles sont accompagnées de la mise en place d'une assistance technique adaptée aux besoins spécifiques des PVD. Ainsi l'Article 9.1 stipule que l'assistance à fournir aux PVD, de manière bilatérale ou multilatérale à travers les organisations internationales concernées « concernera, entre autres, les domaines des technologies de la transformation, la recherche et l'infrastructure requise, y compris en matière d'institutions nationales de réglementation... ». C'est une disposition obligatoire, qui, si elle est bien appliquée, permettra une meilleure cohérence des politiques SPS de ces pays, en les aidant à mettre en place l'infrastructure nécessaire à la mise en œuvre de l'Accord SPS. La coopération technique ainsi envisagée devrait aussi englober la formation des responsables des « points

focaux » dans les PVD, puisque le principe de transparence est fondamental pour le bon fonctionnement de l'Accord. Cette formation sera étendue pour couvrir également les personnels de laboratoires et des organismes de certification et d'accréditation, pour que les certificats émis par ces institutions puissent être reconnus internationalement, et pour que ces organismes et institutions aient la qualité requise pour entrer dans des négociations d'équivalence.

IX - La Décision de Mise en Œuvre

43. **Cette partie de l'Accord SPS traite spécifiquement des questions d'assistance technique destinée aux PMA, et, à ce titre, est importante pour le Niger.** Plus précisément cette directive invite les membres de l'OMC à :

- (i) fournir aux PMA, dans toute la mesure du possible, l'aide technique et financière leur permettant de répondre de manière adéquate à la mise en place de toute nouvelle mesure SPS qui pourrait affecter leurs exportations.
- (ii) s'assurer que l'assistance technique nécessaire est apportée aux PMA pour les aider à résoudre les problèmes spécifiques qu'ils rencontreraient dans l'application des mesures SPS prévues par l'OMC.

44. Ainsi l'Article 9.2 précise que « là où des investissements importants s'avèrent nécessaires pour qu'un PVD membre puisse remplir les contraintes SPS imposées par un pays développé, ce dernier pourra envisager de fournir l'assistance technique qui permette au PVD de maintenir voire d'augmenter son flux commercial pour le produit concerné ».

45. De même que pour l'Article 10, les PVD ont la possibilité de demander au pays développé introduisant une nouvelle contrainte SPS qui occasionne des difficultés particulières aux PVD, de revoir sa décision. Et si après avoir réétudié la question, le pays développé maintient sa position, **alors la fourniture d'assistance technique, y compris le transfert de technologie, doit suivre, puisque l'Article 9.2 présente un caractère d'obligation.** Et là aussi, les PVD auront tout intérêt, autant que possible, à traiter cette problématique au sein d'éventuel groupement régional (l'UEMOA en l'occurrence) pour avoir plus de poids et attirer l'attention des pays développés sur le cas d'espèce. De plus la coopération technique dans le domaine des SPS étant le fait de plusieurs organisations internationales et d'un certain nombre de pays développés, **une approche régionale permettra aussi de mieux coordonner et rationaliser l'aide disponible, de telle sorte que chaque PVD membre, dont le Niger, en bénéficie au maximum.**

46. Le Secrétariat de l'OMC a identifié quatre domaines possible d'Assistance Technique : l'information, la formation, infrastructure de développement « soft » et infrastructure de développement « hard », et a mis au point un questionnaire de requête d'assistance technique (OMC 2001j).

47. En conclusion, les PVD et PMA peuvent avoir intérêt à demander l'établissement d'un lien direct et obligatoire entre les dispositions S&D de l'Accord SPS et celles concernant l'Assistance Technique comme moyen de rendre l'approche S&D plus efficace, dans le cadre du mandat prévu par l'addendum « Related Issues and Concerns » de la Décision de Mise en Œuvre.

Section 3 – Les Organisations de Standardisation Internationales⁴

I - Importance de rechercher l'harmonisation des normes et standards

48. L'Accord SPS cherche à promouvoir l'usage de mesures harmonisées fondées sur des standards internationalement reconnus. Il en découle que les mesures SPS qui sont conformes aux standards internationaux « seront reconnues comme étant nécessaires à la protection de la santé humaine, végétale ou animale, et présumées cohérentes avec les dispositions de cet Accord issu de l'accord GATT 1994 ». Le Commission du Codex Alimentarius, l'Office International des

⁴ L'Annexe 1 présente succinctement le fonctionnement de ces trois organismes, aussi appelés les « trois sœurs ».

Epizooties et le Secrétariat de la Convention Internationale pour la Protection des Végétaux sont explicitement mentionnés dans l'Accord SPS comme étant les organismes internationaux reconnus respectivement pour la sécurité sanitaire alimentaire, la santé animale et les zoonoses, et la protection des végétaux.

49. L'harmonisation des normes et standards internationaux présente des avantages importants. Elle facilite le commerce international, les mêmes exigences s'appliquant à tous les pays qui fondent leurs mesures nationales sur ces normes internationales. Elle réduit le risque de différends : puisque les mesures fondées sur des normes internationales sont ipso facto considérées comme cohérentes avec les règles de l'OMC, elles ne peuvent, en principe, pas être mises en cause par les partenaires commerciaux. Enfin elle facilite le dialogue global sur les problématiques techniques, aucun pays n'ayant, seul, la charge de l'appréciation du risque.
50. Cependant, dans certains cas, l'harmonisation n'est pas possible, certains pays, pour des raisons de préférence sociétale, de développement technologique ou de conditions environnementales prévalentes, préférant développer leurs propres normes et standards. **Dans ces cas là, il sera préférable de rechercher l'équivalence des mesures SPS, plutôt que leur harmonisation.** Par ailleurs, les bienfaits de l'harmonisation peuvent parfois se trouver remis en cause lorsque le processus est détourné par des « intérêts particuliers » cherchant à exclure d'autres catégories de participants, ou bien s'il n'est pas suffisamment transparent.
51. Il est donc crucial que le processus de détermination des standards internationaux soit le plus efficace, mais aussi le plus équitable possible⁵. Suite à de nombreuses critiques sur leur fonctionnement dans ce domaine, les organismes internationaux de détermination des standards ont adopté de nouvelles procédures pour s'assurer que les standards reflètent véritablement l'opinion de tous les pays membres.
- Pour ce qui est de la Commission du Codex Alimentarius (CCA⁶), le Comité du Codex sur les Principes Généraux (par exemple) a, lors de sa 14^{ème} session 9 avril 1999, discuté de plusieurs options pour atteindre cette plus grande efficacité et justice recherchées dans la fixation des standards. Depuis, la Commission s'est engagée à rechercher le consensus dans la détermination des standards, et non plus de procéder, comme auparavant, par approbation à la majorité simple des votes exprimés. La CCA continue ainsi de promouvoir la participation des PVD à ce processus en particulier lors de la récente revue des Standards Alimentaires Communs FAO/ OMS qui a été débattue lors de la session extraordinaire de son comité exécutif en Septembre 2001.
 - Pour ce qui est de la Convention Internationale pour la Protection des Végétaux, les procédures actuelles, qui prévoient un processus d'élaboration et de consultation en neuf étapes, ont été adoptées par la Commission Intérimaire pour les Mesures Phytosanitaires (CIMP) établie par la FAO. Ces procédures insistent sur les concepts de transparence, de participation du plus grand nombre, et de la plus large représentation géographique possible, concepts qui doivent prévaloir dans le processus de détermination des standards de la CIPV. Tous les standards soumis à la CIMP ont été adoptés par consensus. Un standard peut être adopté à une majorité des deux tiers des voix, si nécessaire, mais un vote ne peut être exigé à la première présentation d'un standard à la CIMP.
 - Enfin pour ce qui est de l'OIE, elle a, elle aussi, adopté une approche consensuelle pour le développement et l'adoption de ses standards. Cependant il apparaît que, en général, moins d'une dizaine de pays fournissent des commentaires, par écrit ou verbalement, sur les propositions de standards de santé animale.

⁵ D'où l'importance fondamentale (en particulier pour les pays en développement), de se doter de comités nationaux fonctionnels, d'une approche participative et argumentée et d'une présence dans les instances ciblée et préparée.

⁶ La volonté de consensus est affirmée en priorité dans les travaux de la Commission du Codex, le recours au vote ne se faisant qu'en cas de consensus impossible. Cela souligne la nécessité de développer des approches concertées et des alliances.

II - Difficultés rencontrées par les pays en développement à participer à l'élaboration de standards

52. Si l'article 10.4 de l'accord SPS stipule bien que « les pays membres devraient encourager et faciliter la participation des PVD dans les diverses organisations (de détermination des standards) », ceux-ci, dans la pratique, rencontrent de grandes difficultés à s'impliquer, pour cause de moyens techniques et scientifiques insuffisants, par manque de ressources financières, et peut être aussi par manque de volonté politique des gouvernements concernés.
53. La décision de Doha (on Implementation-Related Issues and Concerns),
- A pris note des actions entreprises par le Directeur Général de l'OMC pour faciliter la participation accrue des PVD aux travaux des diverses organisations internationales de fixation de normes, de même que ses efforts, en liaison avec ces organisations et les bailleurs de fonds, pour favoriser l'identification des besoins en assistance technique relative aux SPS et trouver les financements pour y faire face.
 - Exhorte le Directeur Général à continuer la coopération ci-dessus mentionnée, à accorder la priorité à la participation des PMA, et à faciliter la mise en place d'une assistance technique et financière adéquate.
54. Ainsi, à l'issue de la Conférence Ministérielle de l'OMC à Doha en 2001, l'OMC la FAO, l'OIE, l'OMS et la Banque Mondiale ont publié un communiqué commun par lequel ces organisations s'engageaient à aider les PVD à participer de manière plus suivie à la définition des normes internationales pour les mesures SPS. Elles s'engageaient aussi à coordonner l'assistance technique requise pour ce faire.
55. Mais, pour les PVD, la limitation la plus contraignante est bien le manque de capacité technique à participer effectivement au travail des organisations⁷, en particulier à évaluer les propositions de normes et standards qui leur sont soumises et à formuler des propositions basées sur des critères scientifiquement fondés et tenant compte de leur conditions technologiques et développementales propres. C'est donc dans ce domaine que l'aide est la plus pressante et la mutualisation la plus prometteuse. En effet, financer le déplacement d'un plus grand nombre de délégués de PVD aux réunions des comités ad hoc des diverses organisations ne sert à rien si ceux-ci n'ont pas la capacité technique d'apporter une contribution effective⁸.
56. Enfin, il faut aussi observer qu'une des raisons au relatif manque d'intérêt des PVD à participer à l'activité des organisations internationales de normalisation provient du fait que, souvent, les standards développés par ces organisations concernent des produits dont ils ne sont pas exportateurs⁹. Un effort devrait être fait pour développer des normes pour des produits qui les intéressent de plus près, contribuant ainsi à faciliter leurs exportations, mais c'est à eux de le demander. Par exemple, c'est ce qui a été fait au Niger avec la mise au point d'une norme sur le Kilichi, produit typiquement nigérien pouvant faire l'objet de commerce international.

Section 4 – Dispositions de Transparence et Notification

57. Comme nous l'avons vu plus haut, la transparence dans les travaux est nécessaire pour s'assurer que les mesures SPS sont scientifiquement fondées et n'ont pas d'impact négatif sur le commerce international. Le paragraphe 2 de l'Annexe B de l'Accord SPS enjoint les pays membres de prévoir « un délai raisonnable entre la publication d'une mesure sanitaire ou phytosanitaire et son entrée en vigueur, de façon à donner le temps nécessaire aux exportateurs des autres pays membres, et en particulier aux PVD, pour adapter leurs méthodes de production

⁷ Cette affirmation est à nuancer du fait de la consultation possible des rapports des comités d'experts (JECFA et JEMRA), de l'existence d'instituts de recherche... Le problème est la capacité des PVD à générer des données scientifiques propres qui seront intégrées aux modèles scientifiques permettant la fixation de limites, dans le cas de ce type de normes.

⁸ Cependant, dans un premier temps, cela leur permet d'être sensibilisés à la dimension des enjeux et pratiques en vigueur. Mais il faut aussi se soucier des obligations faites en retour aux autorités des pays bénéficiaires.

⁹ Par ailleurs, ne pas exclure les normes générales et tous les codes d'usages dont les éléments sont repris ou référencés dans les normes produits.

afin de se conformer aux nouvelles exigences de l'importateur ». Le « délai raisonnable » envisagé ne saurait être inférieur à six mois. De même, suivant le paragraphe 5 de l'Annexe B, un délai raisonnable doit aussi être prévu entre la notification d'une proposition de règlement et son adoption, pour permettre aux autres membres de faire des commentaires sur cette ébauche de règlement.

58. De façon à rendre l'émission de commentaires par les autres pays membres plus facile, si le pays à l'origine de la notification est un pays en développement, il lui est demandé de faire circuler au moins un résumé du règlement proposé dans une des langues officielles de l'OMC (anglais, français ou espagnol). Le Secrétariat de l'OMC fait alors circuler le texte de la notification à tous les membres et attire l'attention des pays en développement sur toute notification représentant un intérêt particulier pour eux. **D'où l'importance pour les PVD de maintenir leurs « points focaux » en état de veille, et de s'assurer qu'ils soient équipés pour traiter l'information électroniquement.**
59. Pourtant, même lorsque des membres émettent des commentaires sur une ébauche de règlement, ceux-ci peuvent ne pas se retrouver pris en compte par le pays notifiant, rendant ainsi tout le processus sans objet. Il est envisagé de rendre obligatoire, pour le pays notifiant, d'expliquer pourquoi, le cas échéant, il ne prend pas en compte les commentaires et suggestions qui auraient été faits sur le projet de règlement.
60. Le Comité SPS est un forum où les pays peuvent débattre la mise en œuvre de l'Accord, attirer l'attention des autres membres sur leurs difficultés, et mettre en cause des mesures SPS proposées ou mises en œuvre par d'autres membres. Les pays en développement ne font encore qu'un usage limité de ce forum (bien que leur participation aille grandissante) ainsi que des autres possibilités offertes par les dispositions concernant la transparence. Ceci pourrait être dû au manque de communication entre secteur privé et secteur public, le secteur public étant peu informé des difficultés rencontrées par les exportateurs et le secteur privé n'ayant pas connaissance des canaux possibles par lesquels attirer l'attention des autorités sur les problèmes qu'ils rencontrent. **Les pays en développement devraient donc chercher à améliorer les échanges d'information public-privé dans ce domaine.**

Section 5 – Adaptation aux conditions Régionales

61. Dans un pays donné, la situation au regard des maladies végétales ou animales peut ne pas être uniforme sur tout le territoire. En conséquence, un pays qui chercherait à importer des produits végétaux ou animaux en provenance de ce premier pays devrait prendre en considération la présence éventuelle de zones, dans le pays exportateur, qui présenteraient un danger moindre, soit du fait de conditions naturelles différentes, soit du fait que le pays exportateur ait fait des efforts pour éradiquer de ces zones la maladie ou le nuisible en question, et ait pris les mesures nécessaires pour empêcher leur réintroduction.
62. L'adaptation aux conditions régionales, y compris la reconnaissance de zones exemptes de maladie ou nuisible, ou à prévalence réduite (Article 6 de l'Accord SPS) est d'une importance fondamentale pour les pays en développement, en particulier les pays étendus géographiquement, dans lesquels les conditions agro climatiques, environnementales et épidémiologiques peuvent varier considérablement d'une région à l'autre. **Dans certains cas l'adaptation aux conditions régionales a permis de faciliter le commerce extérieur des productions agropastorales. Le Niger devra prêter attention à cette clause qui peut lui être utile.**
63. Cependant, les efforts à faire pour éradiquer une maladie ou un nuisible d'une zone donnée peuvent s'avérer coûteux, et les procédures pour prouver que cette zone est devenue exempte (ou présentant un taux de prévalence réduit) de telle maladie ou tel nuisible sont lourdes et longues, et requièrent souvent la production de preuves scientifiques complexes. C'est pourquoi les pays en développement n'ont pas toujours pu bénéficier des dispositions de cet Article 6, en dépit de l'aide apportée par les organisations internationales concernées. Les solutions possibles

seraient de simplifier les procédures, tout en maintenant leur validité scientifique, et d'aider les pays en développement à préparer leurs demandes de reconnaissance d'exemption ou de faible prévalence d'une maladie ou d'un nuisible donné.

64. C'est aux pays en développement d'évaluer si cette démarche est viable, et si le coût est justifié par rapport au retour attendu d'une augmentation de ses exportations. Mais c'est aussi clairement un domaine où une assistance technique extérieure permettrait aux pays en développement de mieux tirer avantage de cette disposition. **Le Niger doit être conscient de cette possibilité et ne pas hésiter à en tirer profit le cas échéant.**
65. Une fois qu'un territoire donné a été reconnu exempt de maladie ou nuisible par l'organisation internationale concernée (OIE ou CIPV par exemple), ce statut ne peut plus être remis en cause par un partenaire commercial, sous peine de voir cette remise en cause considérée comme mesure restrictive au commerce au terme de l'Article 2.3 de l'Accord SPS.

Section 6 – Le principe de précaution

66. Dans le présent débat autour de la santé et de la sécurité sanitaire, le principe de précaution est souvent opposé à une démarche rationnelle parce que purement scientifique. Les perceptions de santé publique (ainsi que leur niveau « admissible »), de même que les priorités et les intérêts économiques de chaque pays peuvent varier significativement, ce qui peut les conduire à prendre des positions diamétralement opposées sur le sujet, créant ainsi des tensions entre pays. Le commerce international ne fait qu'amplifier le problème.
67. L'article 5 de l'Accord SPS autorise l'adoption de mesures sanitaires et phytosanitaires sur une base provisoire, par mesure de précaution, dans le cas d'un risque immédiat d'épidémie, bien que la preuve scientifique de celle-ci ne soit pas suffisante. Cependant, cet article dispose également que « les membres devront obtenir un complément d'information nécessaire pour leur permettre une évaluation plus objective du risque, ainsi qu'un réexamen de la mesure SPS en question dans une période de temps raisonnable ». L'Accord SPS reflète ainsi une interprétation plutôt stricte du principe de précaution.
68. Au milieu des années 1980, le principe de précaution a fait son apparition dans les accords multilatéraux sur l'environnement. Son utilisation s'est accrue dans les années 1990, particulièrement quand celui-ci fut inclut dans les 27 principes de la Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement (CNUCED 1992). Le principe 15 dit ceci: « Dans le but de protéger l'environnement, le principe de précaution pourra être appliqué par les Etats selon leurs capacités respectives. Lorsqu'il existe des menaces de dommages sérieux voire irréversibles, l'absence de données scientifiques certaines ne devra pas être utilisée comme un moyen de reporter la mise en place de mesures destinées à prévenir des atteintes à l'environnement ». En 1990, le principe de précaution est apparu également dans les déclarations régionales ainsi que les traités. Depuis 1992, il a été inclus dans la législation et la jurisprudence d'un nombre grandissant de pays.
69. La référence au principe de précaution dans les textes multilatéraux, régionaux et nationaux à caractère légal n'empêche pas celui-ci de susciter la controverse dans le contexte du commerce international. Bien qu'il ait été inclus dans de nombreux dispositifs législatifs traitant de l'environnement, son statut dans le cadre du commerce international n'en reste pas moins flou.
70. A l'occasion de plusieurs réunions en 2000 et 2001, le Comité SPS a traité du principe de précaution. Bien que l'UE ait contesté l'application de l'Article 5.7 de l'Accord SPS, et suggéré une possible révision ou une interprétation plus large de celui-ci pour donner plus de flexibilité aux pays dans la protection de leurs marchés respectifs contre des produits dont les impacts en termes santé, de sécurité ou d'environnement sont incertains, plusieurs pays développés et PVD ont indiqué que l'Article 5.7 est approprié pour faire face aux situations où des mesures d'urgence sont nécessaires alors que la certitude de leur caractère scientifique est incomplète. Selon ces pays, une application plus large du principe de précaution dans le commerce international ouvrirait une période d'incertitude pour l'accès aux marchés, et compromettrait ainsi la libéralisation du commerce international.

71. Le débat autour du principe de précaution et la façon dont il est inclus dans les dispositifs légaux prend une dimension significative quand la problématique est rapportée au commerce des produits issus de la biotechnologie. Le principe de précaution est l'une des principales caractéristiques du Protocole de Cartagène sur la Biosécurité. Il permet aux pays importateurs d'interdire les importations pour insuffisance de certitudes scientifiques. L'interdiction restera en place jusqu'à ce que le pays importateur décide qu'il a obtenu des certitudes scientifiques quant aux effets des produits génétiquement modifiés sur la biodiversité et la santé humaine. Cependant, bien que le pays importateur ne soit pas tenu de faire les recherches nécessaires pour arriver à des conclusions scientifiques certaines, une mesure attentatoire au commerce peut s'appliquer sans limite de temps. L'Accord SPS, au contraire, autorise les pays à adopter des mesures sanitaires et phytosanitaires provisoires quand les données scientifiques sont insuffisantes mais oblige ces mêmes pays à faire les recherches nécessaires pour une évaluation plus objective des risques et examiner la mesure SPS dans une période de temps raisonnable (v. Zarrilli 2000). Le préambule du Protocole Biosécurité précise qu'il ne devra pas être interprété comme impliquant un changement des droits et obligations des parties existants dans les accords internationaux et que le contenu du Protocole ne se subordonne pas aux autres accords internationaux. Cette disposition est cependant imprécise et donc offre une aide limitée lors d'un conflit commercial entre pays aux intérêts ou perceptions différents dans le domaine de la biotechnologie.
72. Bien que certains PVD ont adopté la biotechnologie et deviennent des producteurs et exportateurs de produits agricoles génétiquement modifiés, d'autres pays restent très sceptiques et craignent que leurs manques de connaissances scientifiques et d'expériences dans les problèmes de biotechnologie leur fassent courir le risque d'importer des produits, qui, sur le long terme, pourraient s'avérer dangereux pour la santé, la sécurité ou l'environnement. Ainsi, ils mettent en place des mesures de restriction commerciales sur la production et l'importation de produits génétiquement modifiés. Cependant, dans le cas d'une contestation, ces pays pourraient avoir beaucoup de difficultés à apporter la base scientifique de leurs mesures commerciales. Une fois le Protocole de Cartagène en vigueur, l'Accord SPS restera probablement l'instrument multilatéral à base légale le plus approprié pour traiter du commerce des produits agricoles génétiquement modifiés et comme mentionné plus haut, ses dispositions en ce qui concerne le principe de précaution sont très strictes.
73. La biotechnologie est un autre domaine dans lequel les PVD pourraient grandement bénéficier d'un renforcement de leurs capacités techniques et scientifiques. Une fois une meilleure connaissance de la biotechnologie acquise, les PVD seront en mesure d'évaluer les risques ainsi que les bénéfices de cette même technologie qui les concernent, et passer d'une situation de peur - refus des produits génétiquement modifiés - à une situation dans laquelle ils pourront décider par eux-mêmes de manière avisée lesquels de ces produits présentent un intérêt pour eux à produire et/ou à importer.

Section 7 – Les options

74. Les avancées en termes de libéralisation du commerce dans le secteur agricole issues des négociations de l'Uruguay Round et celles qui pourront résulter des négociations en cours (Doha Round) pourraient se voir remises en cause par un usage protectionniste des mesures sanitaires et phytosanitaires. L'Accord SPS a été négocié pour limiter ce risque, et représente un instrument utile à cet effet. Cependant, ainsi que présenté dans ce chapitre, certaines limites à cet Accord sont devenue apparentes. Ainsi, il serait judicieux d'y introduire certains amendements ou des interprétations plus strictes, de façon à minimiser le risque de voir les mesures SPS utilisées comme des instruments de protection aux frontières, tout en permettant à tous les pays de bénéficier de l'Accord sur un pied d'égalité. Le programme de travail de Doha et la Décision de Mise en Ouvre (Problèmes et Préoccupations)¹⁰ donne aux pays, surtout aux PVD une certaine flexibilité dans l'introduction d'amendements et l'interprétation des textes.

¹⁰ Traduction de l'anglais « Decision on Implementation – Related Issues and Concerns ».

75. Comme il est évident que les Gouvernements ne transigeront pas sur la santé publique, l'option la plus prometteuse pour les PVD, dans l'optique de maintenir voire développer leurs exportations de produits et denrées agricoles, est de répondre aux conditions requises et aux attentes des consommateurs sur les marchés-cible. Dans le même temps, les PVD doivent développer leurs propres règlements en matière de contrôle pour garantir la sécurité de leurs productions et de leurs importations, incluant les produits issus de la mise en application de la biotechnologie. Toute modification et interprétation de l'Accord SPS devra prendre en compte ces deux objectifs.
76. Les standards internationaux doivent être développés de manière transparente, sur la base du consensus, et ainsi permettre à ce que des pays de niveaux de développement différents et de régions géographiques différentes soient effectivement représentés. A cette fin, un soutien est nécessaire pour améliorer la capacité des PVD à évaluer les standards en préparation et prendre position au niveau national, subrégional et régional. Le développement de normes pour les produits qui présentent un intérêt à l'export pour les PVD augmenterait l'intérêt de ces pays pour les activités de normalisation (et donc leur participation plus constructive à ces activités).
77. Le principe d'équivalence peut faciliter le commerce international. Considérant qu'il requiert une confiance totale du pays importateur dans les laboratoires et l'organisme de certification du pays exportateur, la création de laboratoires, d'organismes de certification et d'instituts d'accréditation régionaux, subrégionaux et nationaux sur financement international doit être étudiée. C'est là tout le travail qui est actuellement entrepris par l'UEMOA, avec l'appui et le financement de l'Union Européenne.
78. Des dispositions Spéciales et Différenciées devraient aider les PVD à (i) ajuster leurs produits et leurs processus de production aux nouvelles conditions imposées par les pays importateurs ; (ii) renforcer leur cadre législatif ; (iii) moderniser leurs installations ; et (iv) devenir mieux à même de se confronter aux aspects scientifiques et techniques des mesures SPS, aussi bien en tant qu'exportateurs qu'en tant qu'importateurs. Les dispositions S&D qui n'offriraient que des délais allongés de mise en conformité seraient insuffisantes et pourraient même s'avérer perdantes sur le long terme pour les pays bénéficiaires. C'est pourquoi assistance technique et dispositions S&D sont étroitement liées et doivent aller de concert.
79. Enfin l'adaptation aux conditions régionales est essentielle pour les PVD. Une mention claire devrait être insérée à l'Article 6 de l'Accord SPS au sujet du soutien scientifique et administratif nécessaire aux PVD pour faciliter l'application de ce même Article. L'absence d'épidémies annoncée par les organisations internationales compétentes devra être reconnue par tous les partenaires commerciaux. Les dispositions de transparence pourraient être plus orientées en faveur du développement en rajoutant dans l'annexe B un libellé exigeant que les commentaires qui seraient faits par les PVD sur les ébauches de normes soient bien prise en considération dans le texte final, et s'il en était autrement, que des explications soient fournies.

CHAPITRE 2 : LES CHANGEMENTS EN COURS AU NIVEAU DE L'UEMOA ET COMMENT LE NIGER DOIT S'Y PREPARER

Section 1 - Les programmes de l'UEMOA

I - Le Programme qualité : Normalisation, certification, accréditation

80. C'est un projet relatif au Programme Qualité de l'Union, initié en 2002, pour la mise en place d'un système d'accréditation, de normalisation et de promotion de la qualité avec pour objectif d'accroître le volume des échanges commerciaux régionaux et internationaux. Son maître d'œuvre est l'ONUDI ; il était financé par l'UE, à hauteur de 12,5 millions d'euros, pour une durée de trois ans. Il constitue le point le plus important à l'ordre du jour de la politique industrielle commune. Il s'est achevé en décembre 2005¹¹ ; une deuxième phase est attendue pour 2006-2008 mais aucune information concrète n'est encore disponible au Niger.
81. Il semblerait que la CEDEAO se soit investie à son tour dans un programme qualité et qu'en concertation avec l'UEMOA, il ait été décidé d'effectuer un programme identique dans les pays de la CEDEAO non membres de l'UEMOA, pour une mise à niveau harmonisée. On ignore pour l'instant, jusqu'à quel point la mise en route de la deuxième phase serait tributaire de la réalisation complète de ce programme.

1. Objectifs du programme

82. Ce Projet proposait trois objectifs majeurs:

- Mise en place d'un système régional d'accréditation
- Renforcement et harmonisation des organismes de normalisation et création d'un centre régional d'informations
- Promotion de la qualité dans les entreprises.

Le rapport d'évaluation du programme, mentionné en référence 18 dans le chapitre suivant, fait état de nombreux résultats dans les trois objectifs.

2. Les Résultats et Impacts au Niger¹²

Les informations rapportées aux points suivants résultent des entretiens et du rapport, ci-dessous référencé.

2.1 Objectifs du Programme Qualité- UEMOA

83. L'objectif immédiat du Programme au Niger était de renforcer les capacités nationales en normalisation, certification et promotion de la qualité afin de favoriser l'émergence d'un système de qualité et une protection accrue des consommateurs. Les résultats attendus étaient d'avoir :
- Trois laboratoires opérationnels et accrédités conformément à la norme ISO 17025, dotés en équipement.
 - L'institution d'une direction active de la normalisation, de la qualité et de la métrologie au MCI/PSP.

¹¹ Etude sur la pérennisation des acquis du programme qualité de l'UEMOA, UEMOA/ONUDI, octobre 2005.

¹² Rapport d'autoévaluation du programme au Niger, Coordination Technique Nationale, mars 2005.

- Des cadres formés à ces différents aspects et un système de la gestion de la qualité mis en place dans huit entreprises.

2.2 Brève présentation des Résultats

L'*Annexe 2* présente un état détaillé des résultats et impacts au Niger de ce Programme, compilé suite à des entretiens approfondis avec les responsables de la Coordination Technique Nationale et avec les principales cibles du Programme. Nous en résumons ci-dessous les conclusions les plus saillantes.

Accréditation des laboratoires et équipements

Au Niger, trois laboratoires ont été identifiés pour bénéficier de l'appui de ce Programme, mais un seul concerne le domaine de l'étude, le Laboratoire National de Santé Publique et d'Expertise (LANSPEX). L'ambition affichée est de pouvoir présenter ce laboratoire comme un laboratoire de référence en matière d'analyse alimentaire.

Si plusieurs missions se sont intéressées à la structure de ce laboratoire, et de nombreuses rencontres régionales ont eu lieu en vue d'harmoniser les méthodes d'analyse des aliments au niveau de l'UEMOA, force est de constater que les objectifs affichés au départ (faire accréditer ce laboratoire) sont encore loin d'avoir été atteints. En effet l'accréditation de ce laboratoire n'est pas encore acquise, car les besoins en ressources humaines et formation n'ont pas été satisfaits, il ya une nécessité de réaménagement des locaux, et enfin le laboratoire connaît d'importantes difficultés dans le domaine de la métrologie. Il ya nécessité de poursuivre le travail initié, mais en même temps, il est nécessaire que prendre en compte les conditionnalités préalables qui sont listées dans l'*Annexe 2*.

La Normalisation et la Promotion de la Qualité

La Direction de la Normalisation, de la Qualité et de la Métrologie (DNQM) a été créée en 2002 au sein du Ministère du Commerce, et a bénéficié, dans le cadre du Programme Qualité de l'UEMOA, de formations en normalisation et en méthode HACCP. Des normes ont été homologuées et, en particulier celle concernant l'oignon, a donné lieu à un atelier de vulgarisation auprès des producteurs. Une norme pour le Kilichi a également été mise au point. Mais il ne semble pas que le besoin de normalisation ait été exprimé par les producteurs, ou soit venue d'exigences de la clientèle. Il est donc fort probable que ces normes ne soient pas appliquées au niveau des transactions commerciales.

La préoccupation qui doit constamment accompagner les activités de normalisation et de certification qualité est la mobilisation et l'adhésion du secteur des productions primaires et la recherche de leur participation active : le secteur privé doit rester le moteur de la normalisation. La tendance évoquée par la DNQM et son coordonateur national de vouloir rendre les normes homologuées obligatoires n'est pas forcément la meilleure méthode pour susciter l'adhésion du secteur productif. Car, dans ce cas, la norme devient règlement et sa non observance relève d'un autre régime de sanctions et il n'y pas lieu de prévoir la perception d'amendes par le service normalisation. Il est très important que les organismes de normalisation ne sortent pas de leur cadre mais impulsent une véritable dynamique de qualité au sein du secteur privé, qui est appelé à jouer un rôle de leader dans ce domaine.

La première phase du projet s'est achevée fin 2005, et il en est prévue une seconde qui tarde à se mettre en place, le retard étant sans doute dû, comme mentionné en introduction, au nécessaire « rattrapage » des pays CEDEAO non membres de l'UEMOA. Or cette phase de transition révèle déjà de sérieux problèmes de fonctionnement au sein de la DNQM : communications, frais de fonctionnement des comités et activités de normalisation (dont indemnités de déplacement pour leurs membres). Il importe ici que le gouvernement du Niger prenne ses responsabilités pour, pour prendre le relai des projets et programmes de assurer le fonctionnement et la pérennité des structures de l'Etat.

La formation à la gestion de la qualité

Le Programme Qualité UEMOA a permis la tenue d'un certain nombre d'ateliers nationaux de formation et/ou de restitution dans le domaine au sens large de la gestion de la qualité. De plus quatre consultant nationaux ont été recrutés en 2003 et spécifiquement formés par le Programme et constituent aujourd'hui une expertise nigérienne dans ce domaine. Un travail important a été accompli pour accompagner cinq entreprises nigériennes vers l'accréditation ISO 9001. Dans le domaine agroalimentaire, l'entreprise Niger-Lait a obtenu sa certification.

Concernant la filière oignon qui avait fait l'objet d'un travail spécifique de sensibilisation aux problématiques de qualité, il n'est pour le moment pas possible d'évaluer l'impact de l'introduction de normes. Celles-ci n'ont pas été suffisamment vulgarisées (1/2 journée consacrée à cette activité pour l'oignon) et, comme indiqué plus haut, le problème viendrait aussi du fait que ce ne sont ni producteurs ni commerçants qui sont à l'origine de l'identification du besoin de normalisation, mais les services publics et les Projets. La solution passe par la poursuite du travail entrepris sur la structuration de la mise en marché de l'oignon et de la sensibilisation des groupements d'exportateur sur ces problématiques.

2.3 Analyse des résultats

84. Les éléments positifs majeurs, de notre point de vue, sont :

- L'initiation d'une dynamique qualité, encore fragile, par la vulgarisation des principes et outils de base en matière de normalisation, de certification et de qualité.
- Cette vulgarisation s'est faite à travers des enquêtes diagnostiques, des formations, la création et l'accompagnement de la DNQM, chargée de l'organisation, du secrétariat et de la coordination des activités de normalisation, et l'identification de structures scientifiques d'appui, suivies dans leur démarche qualité dans l'objectif d'une accréditation.
- Ces activités ont touché tant le secteur public que le secteur privé et la société civile, qui ont bénéficié d'une bonne sensibilisation et de formations et qui se sont sentis stimulés et valorisés, notamment par l'instauration du prix national de la qualité et par une forte campagne de communication.
- Ce programme, dans sa dimension régionale, a donné lieu au règlement n°01/2005/CM/UEMOA portant schéma d'harmonisation des activités d'accréditation, de certification, de normalisation et de métrologie dans l'UEMOA. Il prévoit un certain nombre d'instruments régionaux, avec correspondances nationales, pour sa mise en œuvre. Il est évidemment en harmonie avec les principes de l'Accord OTC.

85. Cependant, le point de vue défendu est que l'ensemble de ces résultats est encore fragile au niveau du Niger.

- Si on y sent un peu plus que des frémissements, on est encore loin d'une possible capitalisation qui s'ancrerait dans une pratique devenue « traditionnelle », d'autant plus qu'aucun impact commercial, notamment dans le domaine de la réduction de la pauvreté, n'a été mesurable par les acteurs rencontrés.
- Par ailleurs, nous confirmons les remarques relatives aux programmes de formation. Plus que des recyclages, il s'agit pour la plupart de modules de « nouveaux concepts », délivrés sur cinq jours au maximum, qui prétendent former des formateurs, devant relayer une capacité technique voire scientifique à réinvestir. Le nombre des participants était limité à deux par pays et par thème.
- Il est impossible d'espérer un résultat sensible car les systèmes de qualité ou d'inspection demandent l'appropriation de notions complexes, des stages pratiques, des ressources humaines spécialisées... et une mise en œuvre longue et itérative, notamment en gestion de la qualité des laboratoires et des services.

II - Le programme spécial régional pour la sécurité alimentaire (PSRSA): mise en place d'un dispositif législatif et réglementaire pour la sécurité zoosanitaire, phytosanitaire et la sécurité sanitaire des aliments

1. Objectifs du programme

86. Il est régi par un accord de coopération liant l'Union à la FAO pour la mise en œuvre du PSRSA. Il comporte deux volets :

- Le volet 1 : Mise en place du cadre législatif et réglementaire ainsi que des institutions de mise en œuvre dans les secteurs zoosanitaire, phytosanitaire et en sécurité sanitaire des aliments
- Le volet 2 : Renforcement des programmes spéciaux de sécurité alimentaire nationaux.

87. Seul le volet 1 intéresse le domaine de l'étude. Les objectifs de ce volet 1 étaient :

- La préparation du cadre institutionnel et législatif de la sécurité sanitaire de l'Union, postérieurement à une évaluation du cadre juridique et organisationnel des pays membres (devant entre autres déterminer leurs faiblesses), afin d'en dégager des synergies et complémentarités pour aboutir à des recommandations renforçant les systèmes officiels de contrôle, favorisant une approche intégrée des problématiques sanitaires, et proposant une harmonisation des textes législatifs et réglementaires.
- L'évaluation des besoins de formation et l'identification des institutions existantes.
- L'évaluation des besoins en équipement.

88. Les résultats attendus :

- Disponibilité des textes législatifs et réglementaires harmonisés, adaptés aux besoins de l'UEMOA et identification du cadre institutionnel à mettre en place
- Disponibilité en cadres : compétences et effectif
- Mise à disposition des institutions des équipements et fournitures diverses

2. Résultats et impacts

De nombreux rapports disponibles, à la FAO et à l'UEMOA, et, pour certains, cités en référence dans la bibliographie, font état de la mise en œuvre du programme et de ses résultats.

89. Les différentes étapes ayant jalonné le programme, activé en août 2002 et devant s'achever, dans sa première phase, en juin 2006, se sont déclinées, pour les trois secteurs (zoo, phyto et SSA) en :

- Environ 70 enquêtes approfondies ayant permis un diagnostic précis du cadre législatif, institutionnel, des capacités de surveillance et de contrôle et des capacités d'analyse des pays membres de l'Union.
- Ces travaux ont permis l'élaboration de recommandations aux Etats et à l'Union, ancrées dans les spécificités locales et soucieuses de leurs articulations entre elles mais aussi avec les exigences internationales, notamment celles relevant des Accords de l'OMC. Elles ont donné lieu à des missions de restitution et des ateliers d'examen et de validation des recommandations et des avant-projets de textes communautaires.
- Le dernier atelier régional a été un atelier d'examen des avant-projets de règlements et directives de l'UEMOA dans les trois secteurs. Ces projets devant faire ensuite l'objet de corrections et être proposés à l'adoption du Conseil de l'Union en juin 2006.
- Dans le cadre des activités liées aux objectifs 2 et 3, le constat de l'importance des besoins, tant en formation qu'en équipement et en gestion des services et leur mise en adéquation avec des préalables relevant de la souveraineté des Etats, d'une part (politique de sécurité sanitaire, organisation et attributions des services officiels de contrôle, choix et précisions des objectifs

des structures d'appui, assurance des moyens récurrents...) et à la faiblesse des budgets du programme en cours, d'autre part, a conduit l'Union à d'autres priorités.

- Le choix a été fait, dans l'optique d'une sensibilisation des cadres techniques et politiques, de délivrer des formations générales et de recyclage, d'initier des enquêtes sanitaires, notamment en SSA, pour ancrer les besoins en ressources humaines, en matériels et équipements et en formation dans des réalités et pratiques concrètes ; Un programme plus ambitieux serait prévu en deuxième phase, après l'entrée en vigueur des textes de l'Union et la détermination des pays, en retour des recommandations qui leurs ont été adressées. L'abord régional a été privilégié pour solutionner la problématique de la formation et des instruments sont prévus et inscrit dans les projets de textes communautaires.
- Pour ce qui est des équipements, et pour les mêmes raisons, l'option a été d'équiper, dans la mesure du possible et quand les conflits d'attributions étaient inexistant, certains services, de laisser le soin de l'équipement de quelques laboratoires au programme qualité, afin d'éviter les doublons, et d'apporter un appui spécifique aux services et laboratoires en charge des enquêtes sanitaires.

90. Pour l'étude qui nous concerne, il s'agit de faire le point des propositions juridiques en cours, à la lumière de l'atelier régional de Dakar, tenu en janvier 2006, pour les trois volets, afin :

- De mettre en lumière les changements qui vont être induits, en particulier pour les lois nigériennes, et les perspectives du travail institutionnel en cours
- D'étudier les retombées attendues au niveau de la pratique de l'inspection
- D'en apprécier les implications pour les exportateurs

Pour des raisons de longueur et de technicité de cette partie, la présentation et l'étude de ces avant-projets de textes ont été renvoyées en annexe (*Annexe 3*) qui détaille les caractéristiques de ces avant-projets de textes communautaires et présente les changements qui en sont attendus. Nous nous limitons ici à restituer des remarques d'ordre général susceptibles d'intéresser les responsables en charge de la définition des politiques de l'Etat dans les trois domaines couverts, zoosanitaire, phytosanitaire et Sécurité sanitaire des aliments.

Ces projets de textes constituent le maillon manquant entre le traité et les dispositions techniques. Ils permettent de mettre le cadre juridique de l'Union et de ses Etats membres en cohérence avec les textes internationaux. Ils fondent légalement et objectivement, l'ensemble des textes qui sera repris par l'Union ou les pays, pour leur application. Pour chacun des trois volets, il a été préparé :

- Un règlement du Conseil des Ministres de l'UEMOA relatif à la sécurité sanitaire (zoo, phyto et SSA) dans l'Union,
- Un règlement d'exécution portant attributions, organisation et fonctionnement des comités sanitaires de l'Union
- Des directives d'application pour le contrôle de la sécurité sanitaire dans l'Union

Un atelier régional de validation s'est tenu à Dakar en janvier 2006 et a adopté ces avants projets, sous réserve de quelques amendements mineurs et l'adoption de ces textes est toujours programmée pour Juin 2006.

Les changements attendus du Programme sont d'élaborer un cadre juridique moderne, en adéquation avec les exigences internationales, tout en permettant la prise en compte des spécificités locales à travers différents principes, notamment ceux de subsidiarité, de progressivité et de proportionnalité. Ce cadre pour être opérationnel, nécessite que les Etats, à partir des diagnostics posés et des recommandations faites, développent des processus d'analyse et de concertation, pour réaliser les améliorations voire les restructurations nécessaires à l'efficacité et l'efficience de leurs systèmes de contrôle. Ces derniers devant être en harmonie avec les options validées par leurs représentants, et retenues par l'Union.

Les avantages de cette refonte juridique (présentés dans l'*Annexe 3*) sont évidents pour le Niger, pays dont le cadre juridique est soit obsolète, soit inadapté et qui manque d'expertise. Mais encore faut-il que le niveau d'intérêt manifesté par l'Union et les techniciens rencontre un écho chez les décideurs. S'il n'y a pas d'inconvénient à l'entrée en vigueur de ces textes, il demeure des inquiétudes au Niger :

- Il ya besoin d'une véritable appropriation de l'ensemble de cette démarche par les plus hautes autorités du pays, pour assurer que les prescriptions de ces textes communautaires seront non seulement bien reprises dans le droit national, mais prises en compte à tous les niveaux de l'administration nigérienne, sans interventionnisme pour protéger telle ou telle catégorie d'acteurs dont les affaires pourraient être affectées par les nouvelles réglementations.
- Il aurait été logique de s'attendre de la part du Niger, à ce que les administrations techniques, suite aux avant-projets de textes, procèdent à une relecture de leur loi, code, ordonnance et autres décrets ou projets en instance, pour identifier les amendements nécessaires voire de nouvelles moutures pour intégrer ou, tout au moins, s'assurer de leur cohérence avec lesdits projets : rien n'a été fait. Or, tous les textes nécessiteront au moins un toilettage (ordonnance phytosanitaire) voire une réécriture : loi cadre d'élevage et partie alimentaire du Code d'hygiène.
- Les administrations nigériennes, chefs de file des différents volets, si elles ont fait des restitutions hiérarchiques des états d'avancement du programme et des différentes participations aux ateliers, elles n'ont par contre pas pu mettre en œuvre les actions de formation ni les cadres de concertation nécessaires à une analyse des recommandations faites aux Etats et aux exigences d'amélioration du cadre organisationnel des contrôles. Ce travail devait garantir une application rapide des textes de l'Union, dont les règlements s'imposent aux Etats. Les autorités gouvernementales n'ont pas, non plus, impulsé de dynamique en ce sens.
- Il est encore trop tôt pour parler d'impact ou de retombées dans les domaines de l'inspection et de l'implication pour les exportateurs au Niger. On ne peut changer un système aussi détérioré sans réelle volonté des intéressés. Il faudrait d'abord qu'ils s'engagent dans une réflexion sur les diagnostics posés, affirment leur détermination d'une organisation réelle et fonctionnelle des systèmes de sécurité sanitaire, identifient leurs priorités et mettent en marche les actions relevant de la souveraineté du Niger.
- Par ailleurs, les textes n'étant pas suffisants, une question reste en suspens, d'autant plus que la réponse relève du Niger : qui va accompagner ce pays, s'il remplit les conditionnalités ci-dessus, dans la réorganisation de ses services officiels de contrôle, dans l'implantation de nouvelles modalités de gestion des services, dans l'appropriation de méthodologies adéquates, dans l'élaboration de supports techniques, dans le changement de mentalité... Certes, l'UEMOA, dans une deuxième phase éventuelle prévoit un volet équipement et formation important, mais concernant les autres secteurs aucune autre information n'existe pour le moment.
- Par ailleurs, ce processus de réorganisation prendra du temps car il doit être réalisé en favorisant de concert une évolution du secteur privé, producteurs compris, et de la société civile, ce qui fait appel à d'autres administrations, institutions et services. Pourtant, seule une progression conjointe permettra la construction de passerelle, la cohérence et le développement de synergies capables de rehausser le niveau de sécurité sanitaire sur le territoire national et d'accroître les exportations régionales voire extra africaines pour réduire la pauvreté.

CHAPITRE 3 : LE CADRE JURIDIQUE INSTITUTIONNEL ET ADMINISTRATIF DE LA SECURITE ZOOSANITAIRE ET PHYTOSANITAIRE AU NIGER

Section 1 – Généralités et spécificités du cadre juridique et réglementaire

I - Contexte et enjeux

91. 1. L'étude du cadre juridique, institutionnel et administratif de la sécurité zoosanitaire, phytosanitaire et de la sécurité sanitaire des aliments (SSA) doit tenir compte, non seulement, des lois et règlements en vigueur au Niger mais aussi du cadre réglementaire et normatif international et régional. A ces éléments, s'ajoutent les négociations en cours, pour la conclusion d'un accord de partenariat économique (APE)¹³, relatives à l'entrée en vigueur de l'Accord de Cotonou, réunissant la CEDEAO et l'UE.

92. Au niveau international, la signature des Accords de Marrakech en 1994, clôturant le cycle d'Uruguay et créant l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce), appliquent désormais aux produits animaux, agricoles et alimentaires des pays signataires, les principes du commerce international régi par le GATT de 1994.

93. Deux accords, subordonnés au GATT, gouvernent les aspects qualitatifs et de sécurité :

- **L'Accord OTC** (Obstacles Techniques au Commerce), standardise les mesures normatives ou réglementaires applicables dans les échanges de produits en protégeant les opérateurs de discriminations et de persécutions administratives.
- **L'Accord SPS** (mesures Sanitaires et Phytosanitaires) fixe les principes auxquels sont tenus de répondre les réglementations des pays importateurs afin qu'elles ne constituent pas des obstacles injustifiés ou discriminatoires au commerce. Les mesures de police sanitaire, plus sévères que les normes internationales admises, seront scientifiquement prouvées, proportionnées au risque, motivées et transparentes ; Elles sont censées répondre uniquement au Niveau Approprié de Protection (NAP), tel que fixé par le pays importateur.

Désormais les politiques de normalisation et les règlements de police sanitaire doivent obéir à des règles qui les rendent compatibles avec le fonctionnement du commerce international.

94. La création de l'OMC et l'entrée en vigueur de ses accords a donné une nouvelle dimension aux organisations internationales de normalisation, **notamment dans le domaine sanitaire.**

- Ainsi, la Commission mixte FAO/OMS du Codex Alimentarius, qui élabore et gère un ensemble de normes alimentaires, l'Office International des Epizooties (OIE) pour la santé animale et la Convention Internationale pour la Protection des Végétaux (CIPV) pour la santé végétale ont vu leurs pouvoirs et l'intérêt qu'on leur porte renforcés par la reconnaissance de leur expertise, les principes d'harmonisation présents dans les accords et leurs rôles dans le règlement des différends.
- Les pays membres de ces organisations, pour lesquels, jusque là, les normes édictées n'avaient rien d'obligatoire et qui participaient plus ou moins à leur processus d'élaboration, ont dû changer leur perception des missions de ces institutions.
- En hissant les normes des Trois Sœurs (Codex, OIE et CIPV) au niveau de références, pouvant être revendiquées lors de différends commerciaux, **l'OMC invite ses membres, non**

¹³ V. Annexe 4.

seulement à participer activement aux processus de leur élaboration, mais à les intégrer dans leur législation nationale. Elles constituent des normes, que nous qualifierons de réglementaires, pour les distinguer des normes « traditionnelles ». Elles sont opposables, a priori, aux pays importateurs et sont présumées ouvrir des marchés aux pays exportateurs.

- Les États sont invités à harmoniser leurs règlements à partir des normes internationales; **cela constitue pour les pays du Sud une démarche fondamentale.** En effet, si le droit des pays à fixer leur NAP en matière de SPS est reconnu, ils doivent néanmoins ancrer leurs mesures dans une procédure d'analyse des risques (AR) qui, outre les compétences humaines qu'elle requiert, peut s'avérer coûteuse. Elle demande que les Etats s'appuient sur des données scientifiques, objectives et vérifiables, en asseyant leur démarche sur une évaluation et une gestion des risques respectueuse des principes de communication.
 - Il est patent qu'au vu de ce qui précède, les organisations internationales de normalisation constituent actuellement le théâtre d'enjeux importants pour lesquels les pays du Sud, malgré et du fait de leurs difficultés, ne devraient pas faire l'économie d'une participation ciblée, active, argumentée, concertée et solidaire.
 - Dans le cas du Niger, nous verrons que le cadre juridique ne répond pas aux exigences ci-dessus et que la connaissance et la pratique des institutions internationales de normalisation est loin d'être acquise.
95. L'Accord de Cotonou, signé le 23 juin 2000, remplacera en 2008 celui de Lomé, prévoyant une réforme radicale du volet commercial du fait d'un constat d'inefficacité des préférences en termes d'insertion des ACP dans le commerce mondial et de la non-conformité du précédent accord avec les règles de l'OMC, celui-ci étant discriminatoire et non réciproque.
- Son objectif principal est la réduction, et, à terme, l'éradication de la pauvreté, et l'intégration progressive des ACP dans l'économie mondiale tout en respectant les objectifs de développement durable.
 - La principale modification est relative à l'introduction de la réciprocité, via l'élaboration d'APE (Accords de Partenariat Economique) volontaires entre unions économiques (Union Européenne et CEDEAO dans le cadre de cette étude).
 - Une exigence : la mise en conformité des législations nationales aux règles multilatérales, mais aussi l'élaboration et la mise en œuvre de systèmes de contrôle et de sécurité sanitaire efficaces.
 - En effet, le livre blanc de l'UE sur la sécurité alimentaire, publié le 12 juin 2000 :
 - Rappelle les principes qui doivent la fonder, notamment : une approche globale et intégrée, de la ferme à la table, reposant sur une politique cohérente, efficace, dynamique et transparente, une responsabilité des producteurs face à la qualité de leurs produits et l'introduction de la traçabilité et de l'analyse du risque.
 - Précise dans son chapitre 8, relatif à la dimension internationale, que « les aliments et aliments pour animaux importés doivent respecter les principes clés, à savoir satisfaire aux exigences sanitaires au moins équivalentes à celles définies par la Communauté pour sa production interne. »
 - Il s'agit donc de respecter, non pas ses propres règlements, mais les règlements sanitaires de l'UE qui traduisent le niveau élevé de protection de ses consommateurs.
 - Il est donc important, dans le domaine qui nous intéresse, que dans le cadre des négociations d'APE, la CEDEAO et ses Etats membres se soucient suffisamment des aspects sanitaires relatifs aux échanges de produits agricoles et alimentaires et que l'on garde à l'esprit la crédibilité de leurs systèmes officiels de contrôle qui sont, eux aussi, régis par des normes internationales. Dans cette optique, l'Accord SPS offre des possibilités d'assistance technique et de mise en œuvre de la clause de Traitement Spécial et Différencié des accords de l'OMC, qu'il faut solliciter.

- Certes, des dispositifs sont offerts aux PMA qui ne s'insèreraient pas dans un APE, comme l'initiative « Tout sauf les armes » de l'UE. Cependant, cette initiative n'affranchit pas les pays exportateurs du respect des normes de sécurité sanitaire susceptibles de constituer pour eux des obstacles infranchissables.
- Ici aussi, outre l'exigence de la mise en conformité de la législation nigérienne aux règles multilatérales, il est important que soient identifiés les facteurs organisationnels et sanitaires susceptibles de constituer des points d'achoppement pour le Niger¹⁴. Ce pays devra également, pour pouvoir développer l'exportation de ses produits agricoles vers l'UE, se familiariser avec les exigences sanitaires de l'UE et élaborer des programmes spécifiques pour y répondre. Il semblerait que dans le cadre du programme initiative pesticide de l'UE, des activités soient menées dans ce sens.

96. L'UEMOA offre un cadre pertinent pour engager des politiques sanitaires tant dans les domaines zoosanitaire, phytosanitaire qu'en matière de sécurité sanitaire des aliments. Elle est consciente que la réalisation de son objectif de marché et d'un espace économique commun passe par l'harmonisation des politiques de sécurité sanitaire.

- Le Traité modifié de l'Union prévoit cette possibilité de mener des politiques communes¹⁵ et condamne, dans son article 76, les pratiques restrictives et les mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives.
- Le protocole additionnel n° II du traité prévoit dans son chapitre I, consacré aux ressources humaines que « l'Union met en œuvre, de concert avec les organisations internationales ou régionales spécialisées, des actions communes en vue de l'amélioration du niveau sanitaire des populations » (Art. 3)
- Ce même protocole précise, en son chapitre 5, les orientations relatives à la PAU : réalisation de la sécurité alimentaire, l'accroissement sur une base durable de la productivité et l'amélioration des conditions de fonctionnement des marchés.
- L'Acte additionnel n°3, portant adoption de la Politique Agricole de l'Union, précise en son article 8 les trois axes principaux d'intervention : adaptation des systèmes de production et amélioration de l'environnement ; approfondissement du marché commun dans le secteur agricole ; insertion dans le marché sous-régional et dans le marché mondial. Dans le deuxième axe, le deuxième objectif concerne la sécurité sanitaire et la qualité : « Assurer aux producteurs des conditions de mise en marché équitables pour leur production et garantir aux consommateurs le respect des normes, la qualité et la régularité de leurs approvisionnements ».
- C'est dans ce cadre, essentiellement, que s'inscrivent les programmes qualité et d'élaboration d'un cadre législatif et réglementaire de sécurité sanitaire de l'UEMOA et qui font l'objet d'un aspect du présent rapport.
- Il est important de souligner que la sécurité sanitaire, dans la globalité que constitue cette étude, est un domaine dans lequel **la mutualisation des moyens, à l'échelon régional, se justifie** pour atteindre des niveaux acceptables d'efficacité et pour définir des stratégies sanitaires et commerciales communes.
- L'UEMOA a décidé d'initier des programmes à l'attention de ses États membres et de mettre son cadre réglementaire en cohérence avec les exigences internationales. Le Niger est donc, ici

¹⁴ Il n'a pas été trouvé de document précis faisant état du bilan détaillé des négociations en cours et de la contribution spécifique du Niger. Le rapport annuel 2005 de l'UEMOA fait état d'une collaboration entre elle et la CEDEAO et notamment de rencontres entre experts, hauts fonctionnaires et institutions et de réunions de groupes techniques thématiques. Une réunion a eu lieu à Bruxelles, en octobre 2005 et a fait le bilan de la première phase des négociations et des conclusions relatives, entre autre, aux normes techniques et contrôle de qualité et aux mesures SPS. La phase 2 concernant la rédaction du projet de texte de l'accord et la poursuite des négociations sera annoncée au cours du premier semestre 2006.

¹⁵ Art.4 du traité : « instituer une coordination des politiques sectorielles nationales par la mise en œuvre d'actions communes et éventuellement de politiques communes... »

Art. 101 : « En vue de compléter les politiques économiques communes menées au niveau de l'Union, il est institué un cadre juridique définissant les politiques sectorielles devant être mises en œuvre par les États membres. Ces politiques sectorielles sont énoncées et définies dans le protocole additionnel n°II. »

aussi, interpellé : comment prépare-t-il l'entrée en vigueur des textes communautaires et l'implémentation d'un programme pérenne de qualité ?

- **Le risque pour le Niger**, s'il ne devait pas se donner les moyens de suivre les objectifs définis par l'Union en mettant en place les instruments nécessaires à la mise en œuvre des politiques communautaires, **est de se retrouver en marge de la dynamique communautaire**, participant ainsi à une constitution hétérogène, dans l'espace ainsi créé, et pénalisant la volonté d'harmonisation et d'évolution progressive de l'ensemble. Par ailleurs, le non respect de ses engagements et des règlements de l'Union pourrait donner lieu à des mesures en recours auprès de la Cour de Justice de l'Union.

II - Caractéristiques du cadre juridique

1. Du cadre juridique

97. Le corpus législatif et réglementaire¹⁶ en vigueur au Niger se caractérise par plusieurs aspects. Une distinction sera faite entre les textes fondamentaux et techniques, censés s'affranchir de l'organisation de la Fonction Publique, et les textes organisant l'Administration et fixant ses attributions.

98. Les textes fondamentaux, (cf. *Annexe 5*)

- Ils sont composés, de la Constitution de la République du Niger et de cinq autres textes de lois ou décrets qui ont un lien avec le domaine de l'étude : Code du Travail, Répression des Fraudes, Etablissements Classés et Contraventions de simple police. Ils sont complétés par des textes régissant la santé publique et la santé publique vétérinaire, la santé animale, le phytosanitaire et le commerce.
- L'*Annexe 5* liste l'ensemble de ces documents et fait des observations succinctes en rapport avec chacun des textes.
- L'examen de l'ensemble de ces textes montre que le droit régissant les aspects relatifs à la sécurité sanitaire et à la qualité s'intègre dans le droit public francophone où **la loi, les textes d'application et l'administration de l'État en sont les fondements**. C'est ainsi que la loi et les administrations centrales nigériennes sont à la base du droit sanitaire qui se définit d'abord comme une activité de police : police sanitaire vétérinaire, police phytosanitaire, police sanitaire de santé publique.
- La Constitution, rappelle en son article 81, que la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales pour l'exercice des libertés publiques, ..., les sujétions imposées dans l'intérêt de la sécurité publique aux citoyens en leur personne et en leurs biens... et en son article 82, qu'elle détermine les principes fondamentaux de la santé ... Nous voyons donc que les lois de police sanitaire viennent contrarier l'exercice des libertés publiques, notamment économiques, commerciales et industrielles, au nom de motifs de sécurité publique et qu'il est de ce fait important que les champs d'intervention, les compétences et les pouvoirs des agents soient précis afin de garantir l'objectivité des interventions et les droits et obligations des opérateurs.
- Les bases juridiques et administratives de la police sanitaire reposent sur des contrôles vétérinaires fondés par la loi cadre sur l'élevage de 1970, actuellement abrogée et remplacée par la loi cadre 2004-048, sur des contrôles phytosanitaires à l'origine régis par un arrêté de 1968 aujourd'hui remplacé par l'ordonnance n° 96-008 et sur des contrôles de sécurité sanitaire des aliments établis par l'ordonnance n°93/103 instituant le Code d'Hygiène Publique, mais également par la loi cadre sur l'élevage.
- Curieusement, et contrairement aux autres pays francophones de l'Union, s'il existe une loi de répression des fraudes dans la vente des marchandises et des falsifications des denrées

¹⁶ Dans le cadre de cette étude, 74 textes et projets législatifs et réglementaires ainsi que des accords et conventions ont été identifiés, 59 ont fait l'objet de lecture et d'observation, 15 n'ont pu être trouvés.

alimentaires et des produits agricoles, en tout point identique à la loi française, puisqu'il s'agit de la loi du 1er août 1905, cette loi, sur laquelle se fondent généralement les opérations de police en matière de denrées végétales, n'a donné lieu à aucun texte d'application, pas même un texte sur l'étiquetage des denrées alimentaires.

- Ces contrôles exécutés par des administrations techniques sont compliqués par la possibilité de doublon d'intervention, dû à des chevauchements des domaines d'application mais aussi, selon les cas, par l'éventualité d'autres interventions de police : police sur les installations industrielles, police de l'environnement, police des frontières...
- Ce corpus juridique est « remarquable » par :
 - L'obsolescence de lois et décrets : certains textes, datant d'avant les indépendances, sont toujours d'actualité d'autres, récents, reprennent des critères anciens de textes qu'ils sont censés abroger.
 - Une insuffisance voire une absence de textes d'application relatifs aux prescriptions techniques sont à l'origine de vides juridiques et d'une mise en œuvre aléatoire.
 - L'absence d'abrogation explicite à la fin des « nouveaux textes » qui se contentent d'abroger « les dispositions antérieures contraires », laissant ainsi le soin à l'usager d'une interprétation « à la carte », aggravée par l'absence de cadre de concertation et de circulaires.
 - Une inadaptation au regard du contexte actuel réglementaire et normatif. Outre certains critères, quand il y en a, qui ne sont plus vraiment adaptés, ces textes ignorent généralement les spécificités locales, par manque de prescriptions techniques d'application, et ne présentent pas une intégration des principes de l'OMC, entre autres : harmonisation, équivalence, transparence, élaboration scientifique, processus d'évaluation de la conformité.
 - **Du fait de ce qui précède, le corpus juridique du Niger, en matière de sécurité sanitaire, présente en l'état une applicabilité quasiment nulle¹⁷.**
 - Le Juge est censé garantir l'État de droit et contrôler la mise en œuvre des activités de surveillance, de vérification et des sanctions ainsi que le montage juridique des textes. Or, il n'a pas été possible de trouver d'exemple d'intervention du juge fondée sur les textes en vigueur ni sur le montage juridique. Il existe en effet des arrêtés fixant frais d'établissement de certificats ou permis sanitaires, ce choix d'opération permet de les considérer comme des redevances en lieu et place des taxes sanitaires qui seraient censées relever du niveau de la loi conformément à la Constitution qui stipule en son article 81 que la loi « ... fixe l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature... » et l'article 82 qui précise que « Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État ». Ces modalités permettent aux ministères de récolter des fonds, mais aucune information sur leur usage n'est clairement disponible.
 - Dans quelles mesures le pouvoir judiciaire est-il associé au montage juridique des textes ? Comment assure-t-il la légalité des mesures prescrites ? Comment sanctionne-t-il les opérateurs économiques ? Il est plausible de conclure, dans le domaine de cette étude, à **une insuffisance de la présence du juge comme garantie de l'État de droit.**
 - Cette situation est préjudiciable car le système de règlements sanitaires international est un système étatique¹⁸, fondé sur une harmonisation : **c'est le Niger, membre de l'OMC et des Trois Sœurs, qui est reconnu par la communauté internationale et qui est responsable de l'application des règles de sécurité sanitaire et de loyauté commerciale.**
 - C'est à lui de répondre aux exigences des accords qu'il a signés, notamment d'assurer la conformité de ses textes aux règles commerciales multilatérales et aux principes qui les régissent.

¹⁷ Il faudrait revoir le corpus législatif dans ce domaine. Il n'y a pas tant de textes que cela, et surtout très peu de textes relatifs à des prescriptions techniques permettant des contrôles objectifs et effectifs. L'ensemble des recommandations faites pour le cadre juridique constituent bien un réexamen total pour une intégration des textes communautaires et une adaptation des textes existant et à venir.

¹⁸ A l'OMC ne siègent que des Etats.

- En effet, en cas de problème de sécurité sanitaire lors d'exportation ce sont les autorités gouvernementales compétentes qui seront interpellées et qui auront à justifier de la certification et de mesures de surveillance. Mais, indépendamment de cela, tout pays tiers est en droit d'évaluer les systèmes de contrôle de sécurité sanitaire des pays avec lesquels il commerce et, pour ce qui est en jeu ici, leur cadre législatif et réglementaire, leurs procédures d'évaluation de la conformité et leur respect des exigences des accords SPS et OTC.
- Autre exemple, en tant que membre du Codex, le Niger est censé se déterminer face aux normes adoptées : acceptation sans réserve, acceptation avec dérogations spéciales, libre distribution. Aucune disposition n'a été identifiée et aucune norme ne semble avoir été transcrite en droit national.
- Cependant, le commerce actuel ne vise que très peu les zones extra africaines et, pour l'essentiel, les échanges ont lieu avec des pays régionaux qui ne semblent pas encore être très pointilleux en matière de règles sanitaires. Cette situation permet le maintien d'échanges « traditionnels » qui pourraient se trouver compromis par la volonté de pays tiers régionaux d'être plus regardant sur les garanties sanitaires offertes par le Niger. **De même cette situation constitue un frein à toute velléité d'exportation en dehors de la région.**

99. Les textes organiques (cf. *Annexe 5, partie F*)

- Quatorze textes en vigueur et deux projets de texte ont été examinés. Ils concernent essentiellement les ministères en première ligne : le Ministère du Développement Agricole (MDA), le Ministère des Ressources Animales (MRA), le Ministère de la Santé Publique et de la Lutte contre les Endémies (MSP/LE) et le Ministère du Commerce, de l'Industrie et de la Promotion du Secteur Privé (MCI/PSP)
- Ils sont constitués des textes portant attributions et organisation des ministères, s'échelonnant entre l'année 2000 et 2005.
 - A l'analyse, cet ensemble de textes est inachevé : il s'arrête au niveau de l'organisation des directions nationales (centrales et déconcentrées), qu'il se contente de nommer, sans en préciser les attributions spécifiques ni l'organisation propre¹⁹.
Les attributions générales y sont classiques, et, si les aspects relatifs à la sécurité zoosanitaire et phytosanitaire et à la production animale et végétale sont énoncés et parfois détaillés, ceux relevant de la sécurité sanitaire des aliments sont soit ignorés, dans les textes du MRA, soit au mieux implicites pour le MDA et le MSP/LE²⁰.
 - Dans les textes du MCI/PSP, les aspects relatifs à la répression des fraudes ne sont pas clairement exprimés, et s'il est chargé des relations avec les différentes institutions internationales relevant de son domaine de compétence, comme les autres départements, l'OMC n'est pas mentionnée.
 - Les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) dans le secteur agricole devaient permettre, entre autres, un recentrage des missions des autorités compétentes notamment sur des activités d'élaboration et de suivi-évaluation de politiques et de règlements, de veille normative et réglementaire internationale, de contrôle des activités exécutées par les services déconcentrés, conformément aux ordres de service, de mobilisation et de recherche de ressources financières et de formation. Si les missions d'élaboration et de suivi-évaluation de politiques et de règlements sont clairement exprimées, les autres ne transparaissent pas forcément au niveau des attributions ministérielles.
 - De ce fait, le retrait des services de l'Etat des activités susceptibles d'être privatisées (soins vétérinaires, exécution des campagnes de vaccination, accompagnement techniques...) a certes favorisé l'émergence du secteur privé dans ces domaines, mais son corollaire, le renforcement des services étatiques dans leurs missions régaliennes, à travers des programmes concrets, n'est pas encore mesurable au Niger. De plus, ces différents programmes ont introduit de nouvelles organisations administratives qui ont rompu les

¹⁹ Cf. recommandations cadre juridique paragraphe 208 du Chapitre 5.

²⁰ Idem.

chaînes de commandement et entraîné des déperditions en personnel, soit par le biais de création d'agence d'encadrement agricole (Côte d'Ivoire par exemple), soit, du fait des exigences de maîtrise des budgets, d'un arrêt des recrutements dans la fonction publique, empêchant même parfois le remplacement des agents partant à la retraite.

- Il est nécessaire de noter que les Directions ne sont pas officiellement organisées en Services, spécifiant les domaines d'intervention et permettant la rédaction de chartes de fonction et de gestion. Ces documents permettent de définir de façon globale et transparente l'organisation, les attributions et missions de l'organisme de contrôle, ses liaisons hiérarchiques et fonctionnelles, ses relations avec les autres départements, les périodicités des réunions, des rapports... Bref, d'être le référentiel des agents sur tout le territoire.
- L'absence de textes organiques et d'attributions spécifiques aux services centraux et déconcentrés nuit donc à l'élaboration et à la mise en œuvre de cadres logiques d'interventions en sécurité sanitaire permettant une précision, une transparence et une fluidité des objectifs, activités et indicateurs devant constituer les instruments des politiques et programmes.
- De même, cet état de choses ne favorise pas une répartition des missions claire et réglementaire entre les nombreuses directions centrales (5 au MRA, 7 au MDA, 12 au MSP/LE et 10 au MCI/PSP), d'où des chevauchements ou des exclusions possibles (par exemple la Direction de la Santé Animale n'est pas associée au dossier du futur abattoir moderne de Niamey). On note également l'absence de cadres de concertation tant dans un même ministère qu'entre ministères.
- Un cadre de concertation permet de réunir autour d'un projet ou d'un objectif commun, dans le respect des meilleures compétences de chaque intervenant, tous les acteurs pouvant concourir à son atteinte et de répartir ainsi, en fonction des spécificités de chacun, les activités identifiées. Il assure une transparence et une communication nécessaires au maintien d'un même niveau d'information, permet des réajustements et valorise les différents partenaires. Ses rapports et recommandations, du fait d'une approche multisectorielle et participative, devraient avoir plus de poids auprès des différentes autorités. Ces cadres de concertation peuvent n'intéresser que le secteur public, en étant intra ou interministériels, ou être élargis au secteur privé et/ou à la société civile.
- Les responsables de direction rencontrés tentent de pallier cette anomalie en se référant à des textes théoriquement caducs, comme l'arrêté n°0052 du 22 mai 1992 fixant les attributions des directions centrales et services extérieurs du ministère de l'agriculture et de l'élevage, qui non seulement n'existe plus mais offre une organisation différente ou à des textes d'application spécifiques de loi de police, c'est le cas, par exemple, de la direction de la protection des végétaux qui se réfère au décret n°96-68 portant application de l'ordonnance relative à la protection des végétaux et à l'arrêté n°015/MAG/EL/DPV du 26 janvier 1993, qui définit ses missions.
- Dans ce système, le Secrétariat Général du MRA, dont nous n'avons pas trouvé de texte fixant les attributions, joue généralement un rôle fondamental de coordination des activités des services nationaux, centraux et déconcentrés. C'est lui qui reçoit les rapports, courriers et projets de courrier des services et qui les impute ; il en assure donc la tutelle. Indépendamment de cette tutelle administrative, la question des liaisons hiérarchiques techniques et des liaisons fonctionnelles, assurant la bonne marche des systèmes, reste entière et, de ce fait, les directions centrales n'ont de vocation nationale que le nom et se trouvent, par beaucoup d'aspects, réduites à la qualité de « cellule d'étude des Cabinets²¹ »

2 Spécificités juridiques par filière

2.1 La filière zoosanitaire

100. L'*Annexe 6* donne le détail de l'analyse des spécificités juridiques de la filière zoosanitaire, dont voici les principales conclusions.

²¹ Cf. recommandation sur le cadre institutionnel paragraphe 217 du Chapitre 5.

- La nouvelle loi cadre relative à l'élevage (loi n° 2004-048 du 30 juin 2004), si elle représente une amélioration certaine de la loi cadre de 1970, n'en présente pas moins des imperfections et surtout exige maintenant de nombreux textes d'application (estimés à une douzaine environ). Une des imperfections la plus gênante est le fait qu'elle ne prend pas en compte les principes des accords de l'OMC et ne permet pas une transcription en droit national des normes de l'OIE et du Codex Alimentarius, et, de ce fait cette loi devra être révisée pour se mettre en harmonie avec les règlements de l'UEMOA qui s'imposent aux Etats.
- Le problème de l'extrême lenteur dans la préparation et la promulgation des textes d'application mérite d'être ici souligné, car on ne peut s'empêcher d'être inquiet face à l'ampleur de la tâche réglementaire en instance au Niger.
- Les textes régissant la police zoosanitaire devront également être réactualisés pour prendre en compte non seulement la loi cadre de 2004, mais aussi les avancées du Code et manuel de l'OIE, en particulier pour prendre en compte les maladies comme la grippe aviaire.
- Une des anomalies de l'actuelle police sanitaire est qu'elle attribue le mandat sanitaire à des non-vétérinaires, alors que l'exercice de ce mandat doit être réservé aux Dr. Vétérinaires. Ces dispositions se trouveront annulées par le règlement cadre de l'UEMOA qui précise que le mandat sanitaire est l'acte administratif par lequel l'Etat confie ces responsabilités à un vétérinaire exerçant à titre privé.
- L'épidémiosurveillance est également déficiente au Niger, notamment du fait que certaines maladies, susceptibles d'avoir un impact sur la santé publique (tuberculose, salmonellose, cysticercose etc.) ne sont pas prises en compte dans l'arrêté correspondant. Or cette situation est susceptible de constituer un obstacle au commerce, car il s'agit là de zoonoses pour lesquelles les pays importateurs sont fondés d'avoir des exigences. Il importe ici que le Niger, s'il persiste dans sa volonté d'exporter de la viande sur les pays tiers, s'enquière des exigences sanitaires des pays ciblés, afin d'évaluer ses possibilités d'y répondre et d'élaborer des programmes adéquats, en parallèle à son projet d'abattoir moderne, auquel il faudrait associer une filière bétail pour laquelle le Niger soit capable de garantir ces exigences.
- Si le contrôle de la sécurité des denrées animales et d'origine animale (DAOA) est bien inscrit dans la loi cadre relative à l'élevage (mais requiert également des textes d'application), il faut relever que le corpus réglementaire actuellement en vigueur au Niger en zoosanitaire et en sécurité sanitaire des DAOA est soit inadapté, soit obsolète, soit très incomplet. Des recommandations seront faites pour accompagner le Niger dans la réforme nécessaire.
- Il faut bien comprendre que, en matière d'exportation, et conformément aux règles internationales, ce corpus réglementaire est susceptible de faire l'objet d'évaluation par les pays tiers vers lesquels le Niger prétendrait vouloir exporter ses DAOA (audit des services officiels de contrôle, et de la base légale et réglementaire, fondé sur les normes internationales). De plus il faut aussi bien voir que, conformément aux Accords de l'OMC, et aux principes du traitement national (qui interdit les discriminations entre nationaux et étrangers) et d'équivalence, un pays importateur ne peut exiger de la part de ses partenaires commerciaux un niveau de sécurité sanitaire supérieur au sien. Le corollaire immédiat est que le Niger a sur ces deux plans une position fragile, tant au regard de ses ambitions exportatrices que de la sécurité de ses importations.

2.2 La filière phytosanitaire

101. L'Annexe 7 présente le détail de l'analyse des spécificités juridiques de la filière phytosanitaire, dont voici les principales conclusions :

- Le texte fondamental actuel, l'ordonnance n° 96-008 du 21 mars 1996 relative à la protection des végétaux et son décret d'application n° 96-068, en vigueur depuis le 2 octobre 2005, intègrent bien les principes généraux de la CIPV non révisée, mais il sera par contre nécessaire

de réviser l'ordonnance pour la mettre en conformité avec la CIPV révisée, entrée en vigueur en octobre 2005. Il s'agira, à cette occasion d'intégrer l'ensemble des définitions internationalement admises, le principe et la conduite de l'analyse du risque phytosanitaire, la mise en conformité des certificats avec les modèles de la CIPV etc.

- Ce n'est pas tant ce travail d'actualisation qui génère des inquiétudes, mais c'est la capacité des services à remplir les obligations transcrites dans les textes nationaux. Ces obligations font appel à un certain nombre de mesures réglementaires, qui n'existent pour le moment pas, de compétences et de moyen qui font défaut. L'Annexe 7 donne de plus amples détails sur le carences relevées, mais il faut mentionner ici que cette situation (en phytosanitaire, comme dans les autres domaines de sécurité sanitaire) témoigne de la valeur limitée de textes réglementaires, même « parfaits » s'ils ne sont pas suivis des règlements d'application nécessaires, accompagnés d'une volonté politique ferme et mis en œuvre par une administration organisée et compétente, disposant d'un minimum de moyens pour ce faire. Il faut que les services soient offensifs, en identifiant de façon active les exigences sanitaires auxquelles seront assujetties les exportations potentielles, de façon à construire une réponse appropriée et spécifique, et solliciter, le cas échéant, une assistance technique.
- Etablissement des certificats et permis phytosanitaires :
 - L'ordonnance mentionnée plus haut stipule dans ses articles 30 et 36 les taxes auxquelles importateurs et exportateurs sont soumis pour l'émission des certificats phytosanitaires, Cependant à l'examen de ces dispositions, il apparaît qu'il existe une certaine confusion entre différents actes qui apparaissent comme des doublons : quelle est l'utilité, en frontière, de l'émission (et la facturation) d'un certificat d'inspection phytosanitaire alors que l'exportateur aura déjà dû acquitter des frais de certificat voire de permis d'exportation. Il est évident, que dans la perspective d'inciter les exportateurs à opérer dans l'économie formelle, il faut alléger les frais auxquels ils sont soumis, tout en faisant oeuvre pédagogique sur l'importance des contrôles et décourager le contournement de postes frontières.
- Enfin il importe, pour l'exportation de denrées végétales, de prévoir des analyses systématiques de résidus de pesticides : la mission ayant conduit cette étude n'a pu trouver de texte sur la sécurité sanitaire des denrées d'origine végétale, notamment sur les résidus de pesticides et les contaminants. Dans un premier temps, il sera nécessaire de transcrire les normes du Codex, et, ultérieurement, d'effectuer des analyses afin de voir, d'une part si les bonnes pratiques agricoles d'usage sont respectées, et d'autre part si, dans les conditions spécifiques du Niger, ces limites de résidus de pesticides peuvent être respectées.

3. La filière sécurité sanitaire des aliments

102. L'essentiel de ce volet est régi par l'ordonnance n° 93/013 du 2 mars 1993, instituant un Code d'Hygiène publique au Niger et les textes pris pour son application. Cette ordonnance traite d'éléments généraux d'Hygiène Publique, relativement proches d'un règlement sanitaire de base. Concernant les aspects alimentaires, cette ordonnance aurait utilement été valorisée par une référence claire au Code relatif aux principes généraux d'hygiène du Codex. Sa lecture, ainsi que celle de ses deux décrets d'application, donne l'impression qu'on a voulu, par ce texte, régler la problématique du contrôle de la SSA, et que ces textes pourraient se suffire à eux-mêmes. Cependant, ils n'obéissent pas aux exigences internationales et développent une approche essentiellement curative des problèmes. Les textes de l'Union, lors de leur entrée en vigueur, vont permettre un ancrage meilleur et plus rationnel des prescriptions techniques nécessaires à l'application de la SSA, et le Code nigérien devra, nécessairement, être révisé.
103. Enfin, il est utile de faire remarquer que, dans l'état actuel des textes de la santé et des ressources animales mais également de l'agriculture, **les services de contrôle de sécurité sanitaire ne sont pas en mesure de prendre en compte la notion de filière**, indispensable à l'approche intégrée et qu'ils ne disposent que de critères très insuffisants voire inexistants,

relativement à l'implantation des établissements, à l'hygiène des locaux, du personnel et du matériel, aux procédés, aux denrées et aux systèmes de qualité. L'application des recommandations proposées dans ce rapport devrait permettre de combler progressivement ces insuffisances. L'Annexe 8 donne le détail de l'analyse juridique du dispositif de SSA au Niger.

Section 2 – De l'organisation administrative

104. Dans le cadre de cette étude, le choix a été fait de retenir les ministères de première ligne. Cependant, cet espace administratif est susceptible de se trouver compliqué par d'autres interventions d'administrations relevant des ministères chargés de l'hydraulique et de la pêche, de l'environnement et de la lutte contre la désertification, du développement communautaire...
105. Les autorités publiques en charge de la sécurité sanitaire des aliments, de la sécurité zoosanitaire ou phytosanitaire sont identifiables et conformes aux rattachements traditionnels et sectoriels. **Cependant, il n'existe pas de structure d'évaluation des risques dans ces trois secteurs ni, pour le premier, de système de surveillance et d'alerte en matière de toxi-infections alimentaires collectives (TIAC).** Cela ne permet donc pas au Niger, en cas de non adoption d'une norme internationale comme règlement, d'élaborer un règlement spécifique à son besoin de protection en le fondant sur une analyse des risques. Cela ne lui permet pas non plus, en phytosanitaire, de prouver les travaux lui ayant permis de déterminer si tel ou tel autre organisme nuisible devait être réglementé et la sévérité des mesures à prendre à son égard. Concernant le système de surveillance des TIAC, il s'agit là du plus important maillon, garant de l'efficacité d'un système de contrôle de la SSA : il est nécessaire de savoir contre quoi on veut lutter, si la lutte est efficace et être prêt à l'apparition de tout nouveau danger.
106. Du fait de ce qui précède, il n'est pas possible de mener des politiques de sécurité sanitaire cohérentes et concertées. Les Directions centrales n'exercent pas leur rôle et les chevauchements, les doublons ou les exclusions, rendus possibles par l'insuffisance des textes et une organisation administrative formellement inachevée, empêchent l'élaboration d'un tableau précis des compétences et des interventions. Ces dernières relèvent plus de situations de fait et de traditions de routine. **La problématique de l'organisation territoriale des contrôles sanitaires se pose aussi avec acuité.**
107. La mise en œuvre des missions dévolues aux départements ministériels, hormis celles dont l'exécution relève de Projets, est apparue symbolique au niveau central et, il nous semble qu'au niveau déconcentré, qui constitue le niveau d'exécution, il en est de même.
108. Cependant, si ces lacunes étaient levées, les entraves liées à l'insuffisance des textes réglementaires sur les prescriptions techniques et les pouvoirs des agents resteraient un des facteurs d'inapplicabilité majeur. Sans pouvoir précis, sans prescriptions techniques réglementaires, le laissez faire, l'impuissance, l'arbitraire ou la corruption s'installent. Un autre facteur relève de l'absence de méthodologie de contrôle adéquate fondée sur une politique pérenne de formation-recyclage, et ce facteur constitue peut-être, à notre avis, la première urgence²².

Les commentaires et remarques plus détaillés sur l'organisation administrative de la sécurité zoosanitaire et phytosanitaire au Niger se trouvent en Annexe 9.

Section 3 – Capacités de surveillance et de contrôle

I - La filière zoosanitaire et les aliments d'origine animale

²² Une hiérarchie des urgences a été proposée dans les recommandations.

1. Le Ministère des ressources animales

Il est constitué de cinq directions centrales, huit directions régionales, trente-six directions départementales, quarante et un postes vétérinaires. L'*Annexe 10* présente l'organigramme du MRA.

1.1 Le volet zoosanitaire

1.1.1. Evaluation de la Direction de la Santé Animale (DSA)

109. Pour évaluer la DSA, le questionnaire « Performances, Vision et Stratégie » a été utilisé. Ce document élaboré par l' IICA²³ et amendé par l'OIE, est encore au stade de projet qui mérite d'être testé et amendé. Il est malgré tout utilisable, mais son usage par les SV doit être encadré, car il peut conduire à des erreurs de compréhension et de jugement. C'est un outil d'auto appréciation, transcrivant les exigences normatives internationales pour la qualité des services vétérinaires en critères objectifs d'évaluation, dans le respect du souci d'harmonisation inter-Etats, nécessaire à ce type d'exercice. Le questionnaire est constitué de quatre composantes : Capacités techniques, Ressources humaines et financières, Interactions avec les bénéficiaires et Accès aux marchés. Elles se déclinent chacune en rubriques proposant entre 3 et 7 stades d'avancement ; la validation d'un stade sous-entendant que les précédents sont acquis.

L'*Annexe 11* donne le détail des résultats du questionnaire PVS, dont les principales conclusions sont reprises ci-dessous :

Au niveau des capacités techniques :

Les capacités techniques des SV sont faibles, il faut absolument les renforcer pour qu'ils puissent améliorer leur capacité diagnostique, en mettant en place un certain nombre de supports techniques utiles au rétablissement d'une véritable architecture des SV, dotée de circuit fonctionnel et rapide de communication et d'information. Il faut qu'ils soient en mesure, le cas échéant, de recourir aux laboratoires, et qu'ils intègrent les réseaux régionaux d'information et d'alerte. Enfin ils devront intégrer les nouvelles modalités de gestion des services d'inspection et de certification.

Au niveau des ressources humaines :

Des résultats de l'enquête, il apparaît clairement que les ressources des SV sont très limitées, ce qui fait que ceux-ci ne sont pas en mesure de répondre aux exigences des institutions internationales, voire de partenaires commerciaux soucieux de l'application de règlements et des normes internationales. Enfin, à cause de l'organisation administrative en vigueur et de son fonctionnement, la véritable question à se poser est celle de l'existence réelle de SV au sens d'autorité nationale compétente, impulsant, supervisant et contrôlant l'ensemble des activités sur le territoire national.

Interaction avec les bénéficiaires :

Les interactions avec les bénéficiaires sont très insuffisantes. Cette approche est représentative des traditions bureaucratiques centralisées, ayant privilégié les activités de police, et qui n'ont pas encore fait la mue qui leur permettrait d'intégrer les recommandations internationales en matière de transparence, de communication et de concertation entre les organismes publics et les utilisateurs. Par ailleurs, peut-être faudrait-il sensibiliser les autorités au rôle des organisations internationales de normalisation et des comités de l'OMC, de façon à favoriser la participation active des autorités techniques du Niger à ces instances.

L accès au marché :

Les faiblesses de la DSA sont particulièrement criantes dans ce domaine : la conformité aux lois et réglementations n'est pas assurée, la capacité des SV à formuler des réglementations est

²³ Institut Interaméricain de Coopération pour l'Agriculture.

affirmée, mais contredite par l'insuffisance en matière de capacité d'analyse des risques, l'indigence du recensement des textes en instance, et la faiblesse de l'historique réglementaire.

Il en est de même dans le domaine de la certification : si les SV se disent en mesure d'élaborer et d'appliquer des programmes de certification pour tous les animaux et produits d'origine animale, la réalité est que leur organisation territoriale ne le permet pas et la question des procédures de certification, d'habilitation et de traçabilité des actes, et d'identification des animaux ou produits reste entière et devra être formalisée.

La capacité en matière de traçabilité a été évaluée comme étant très faible (stade 1/5) : si l'activité des vétérinaires dans ce domaine existe, ce qui ne fonctionne pas c'est le système qui doit aller avec. Ce dernier demande une coordination, des ordres de service, une remontée des informations, leur analyse et un réinvestissement des résultats, et cela n'a pas été vu. Et ceci constitue un grave handicap si le Niger visait à diversifier ses marchés d'exportation de viande. Sans même parler de l'Europe, marché pour lequel la traçabilité jusqu'au cheptel d'origine est obligatoire, il se pourrait bien que dans un avenir proche l'UEMOA décide de maîtriser la tuberculose animale. Cela impliquera que les animaux exportés subissent certaines épreuves diagnostiques et que l'on puisse aussi remonter au cheptel d'origine. Aujourd'hui, même dans le cas d'exportation de bétail vif, si le SV d'origine rédige bien un certificat sanitaire, le service en frontière n'est pas capable de juger si les animaux présentés sont bien les animaux d'origine.

Il est important que les pays exportateurs de bétail vif réfléchissent à cette problématique d'identification et de traçabilité, même si elle ne constitue pas, pour le moment, un obstacle à leurs échanges. Il est fortement recommandé que le traitement de cette question se fasse au niveau de l'UEMOA et de son Comité Vétérinaire, en association avec la représentation Afrique de l'OIE.

En conclusion de cette évaluation des Services Vétérinaires, on ne peut que réitérer **la nécessité d'une affirmation de la volonté politique et d'un changement dans l'organisation et le fonctionnement des services**. Il s'agit d'un travail important et itératif, devant s'appesantir, une fois la chaîne de commandement rétablie, sur l'actualisation du cadre juridique, la gestion des services et la traçabilité de leurs actes, la rédaction de procédures, l'élaboration de cadres logiques d'interventions, ancrés dans des objectifs, la formalisation de cadre de concertation... Sans oublier l'assurance d'une méthodologie adéquate.

1.1.2. Le volet sécurité sanitaire des aliments

110. Pour évaluer les activités de la DSA dans le domaine de la Sécurité Sanitaire des Aliments, un questionnaire a également été utilisé et rempli par le chef de la Division de la Police Sanitaire et de la Santé Publique Vétérinaire (DPSSPV). L'*Annexe 12* donne le détail de l'exploitation des résultats de ce questionnaire.
111. Le bilan du volet sécurité sanitaire des aliments est plus négatif que celui du volet zoosanitaire. Cela est certainement dû aux traditions d'élevage du pays, qui ont favorisé la santé animale, aux politiques de sécurité alimentaire, qui ont privilégié les aspects quantitatifs par rapport aux aspects sécurité sanitaire et à une approche curative des problématiques de santé publique. Quoiqu'il en soit, les réformes nécessaires à la mise aux normes de la filière animale et au développement d'une approche intégrée des aspects de santé animale et de santé publique vétérinaire, devraient permettre d'intégrer ces missions²⁴.

²⁴ L'approche intégrée et la prise en compte dans l'encadrement zoosanitaire, conformément aux recommandations de l'OIE, de l'ensemble des facteurs compromettant la santé animale, mais également la santé humaine, devraient permettre aux SV une meilleure prise en compte de la SSA.

2. Le Ministère de la santé Publique et de la Lutte contre les Endémies

112. Il est constitué de deux directions générales, douze directions centrales, trente-six directions départementales, quarante et un postes de santé. C'est à la Direction de l'Hygiène Publique et de l'Education pour la Santé (DHPES) qu'est attribuée la responsabilité de la police sanitaire et de la SSA. Le même questionnaire, ayant servi pour évaluer les capacités de surveillance et de contrôle de la DSA en SSA, a été utilisé. L'*Annexe 13* présente le détail de l'exploitation des résultats du questionnaire.
- Ce que l'on peut dire ici, c'est que le tableau des capacités de surveillance et de contrôle de la SSA, au titre du MSPLE n'est pas reluisant. De manière générale, les services présentent les mêmes défauts d'organisation territoriale et d'insuffisance dans la gestion des personnels, des activités et des résultats. De plus, il aurait été logique de s'attendre, même si le MSPLE exerce des prérogatives de contrôle sur l'eau et dans d'autres domaines, qu'il se recentre sur des activités plus spécifiques à son domaine : élaboration et suivi d'un système d'épidémiosurveillance et d'alerte des maladies d'origine alimentaire, et élaboration de prescriptions réglementaires relatives aux limites de résidus de pesticide et de médicaments, aux contaminants, aux additifs, aux critères microbiologiques... Or ce n'est pas le cas.
 - Par ailleurs, cette direction étant chargée de l'éducation de base, elle devrait coordonner des programmes visant à l'élaboration d'un règlement sanitaire de base plus pratique et respectueux des réalités, et de guide de bonnes pratiques pour le secteur artisanal de transformation et de distribution des aliments. C'est la base de tout système et leur devoir, bien avant celui de police.
 - Enfin de trop nombreux cas d'interventions intempestives et d'entraves relevant du pouvoir politique ont été signalés pour qu'ils ne soient pas mentionnés ici. Si l'on veut que se propage une culture de défense de la santé publique, il faut que les agents puissent faire leur travail, sans que quiconque puisse obtenir un passe-droit lui permettant de contourner une réglementation qui doit s'appliquer à tous.

3. Le Ministère chargé du Commerce

113. Il est constitué de dix directions centrales, de huit directions régionales et de 36 directions départementales. La Direction du Commerce Intérieur est celle qui est théoriquement chargé de la répression des fraudes et des falsifications dans la fabrication et la vente de produits agricoles et alimentaires.
114. L'évaluation de ses capacités s'est basée sur l'usage du questionnaire d'évaluation utilisé pour les autres services. Le détail des résultats se trouve en *Annexe 14*. Ceux-ci sont très limités : les personnels du Ministère, en nombre restreint suite aux Programmes d'Ajustement Structurel qu'a connus le Niger, ne sont pas spécifiquement affectés à des missions de sécurité sanitaire et n'ont pas reçu de formations spécifiques à ce domaine. Il n'y a pas non plus de matériels ni d'équipements techniques de contrôle, pas de moyens de communication ni d'informatique. En conclusion on peut dire que le MCI/PSP ne joue qu'un rôle des plus limités dans le domaine de la SSA, celui qui relève de la répression des fraudes.

II - La filière phytosanitaire et les aliments d'origine végétale

1. Le Ministère du Développement Agricole

115. Il est constitué de sept directions centrales, huit directions régionales, trente-six directions départementales, quarante et un services communaux. L'*Annexe 15* présente l'organigramme de la direction protection des végétaux au MDA.
116. La Direction de la Protection des Végétaux (DPV), responsable de la mise en œuvre des missions de sécurité phytosanitaire, semble disposer d'une organisation administrative, ancrée dans une chaîne de commandement, lui permettant d'avoir une gestion nationale des problématiques phytosanitaires. Outre les services centraux, elle dispose de huit directions régionales de la protection des végétaux qui lui sont directement rattachées. Cependant, les indicateurs pouvant permettre de juger d'une fonctionnalité adéquate, de la nature des liaisons entre les services centraux et déconcentrés et entre les différentes directions centrales du MDA font défaut. Cependant, cette organisation interne ne repose pas sur un texte pris en application des décrets organiques en vigueur.

1.1 Le volet phytosanitaire

117. Pour évaluer les activités de la DPV, il a été procédé à l'analyse de rapports et à des entretiens avec les responsables. L'*Annexe 16* donne le détail de l'évaluation ainsi menée. Dans l'ensemble, l'architecture de la DPV paraît correcte, mais doit être renforcée par une méthodologie adéquate, des moyens suffisants, et une meilleure gestion des relations hiérarchiques et fonctionnelles. De plus il serait nécessaire d'instituer un cadre formel de concertation donnant lieu à l'élaboration de cadres logiques d'intervention permettant ainsi une approche intégrée du risque phytosanitaire et alimentaire, et de procéder à une mise à jour de la réglementation qui, aujourd'hui, demeure insuffisante au vu des exigences de la CIPV et de ses règlements techniques.

1.2 Le volet sécurité sanitaire des aliments d'origine végétale

118. Il constitue le parent pauvre du système. De même que pour le MCI/PSP, il a été constaté qu'au niveau du MDA, il n'y a pas d'actions sensibles en matière de SSA. Or, dans ce domaine, au sujet des résidus de pesticide, tout est quasiment joué au stade bord champ. Il s'agit donc d'être capable de développer une approche pluridisciplinaire, intégrant l'ensemble des acteurs, et s'appuyant sur des lignes directrices pour l'usage des intrants et de bonnes pratiques agricoles devant permettre le respect des normes de limites maximales de résidus et empêcher la synthèse de toxines par les champignons. Une vulgarisation et une adaptation du HACCP sont également à encourager. Au niveau du MSPLE, aucune action dans la SSA d'origine végétale n'est remarquable. Les services ne procèdent, le cas échéant, qu'à la saisie des denrées avariées.

III - La société civile et les aspects sanitaires et qualitatifs des aliments

119. On sait qu'il n'est pas recommandé qu'un certain niveau d'exigence en SSA se développe pour des productions destinées à l'exportation, en dehors de tout lien avec le marché national. Si les agriculteurs doivent être encouragés à observer les BPA, il est évident que le consommateur nigérien doit également en profiter, et il n'est pas question qu'une agriculture à deux vitesses se développe. Il devrait en être de même pour les DAOA, même si, sur ce plan là, beaucoup de travail reste à faire pour élever le niveau d'exigence sanitaire du consommateur nigérien. On assiste néanmoins à l'émergence de préoccupation de sécurité sanitaire alimentaire dans société civile, et l'apparition d'un mouvement consumériste au Niger avec la création d'associations de consommateurs qui cherchent à faire entendre la voix de leurs mandants dans le débat sur la sécurité sanitaire des aliments. L'*Annexe 18* donne les éléments d'information recueillis lors d'entretiens avec les deux organisations identifiées, l'Association De Défense des Consommateurs (ADDC), et l'Organisation des Consommateurs du Niger (ORCONI).
120. L'ADDC, créée en 1995, se veut apolitique et laïque, avec comme objectifs, pour ce qui concerne le domaine de l'étude, le contrôle de la qualité des produits mis en consommation, la dénonciation ouverte de tout ce qui peut porter préjudice au bien être des populations, la lutte

contre la cherté du coût de la vie, la lutte contre la pollution et la gestion des ressources en eau. Cette association se prétend représentative de la société nigérienne du fait de l'implantation de ses sections dans les principales villes du pays, et assure être très active dans l'information des consommateurs.

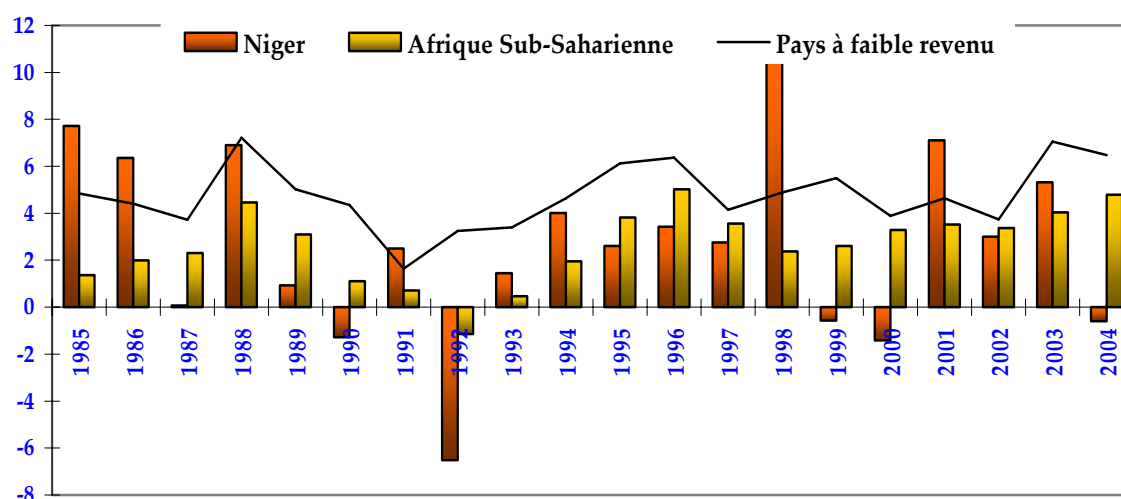
121. ORCONI, créée en 1992, a une approche plus politique et militante. Elle est par exemple à l'origine des manifestations intervenues en mars 2005 contre la hausse des prix des denrées agricoles qui ont été largement relayées par la presse internationale.
122. Il est réconfortant de voir ainsi la société civile se mobiliser sur les thématiques de SSA, en dépit de la faiblesse de leurs moyens, et leurs initiatives apparaissent comme particulièrement louables, comparées à celles quasiment inexistantes des services officiels de contrôle, alors qu'il s'agit là d'un domaine régalien de l'Etat.

CHAPITRE 4 : LES PRINCIPALES PRODUCTIONS AGRO-PASTORALES DU NIGER

Section 1 – L'agriculture reste le moteur de la croissance

123. Avec 210\$ de revenu par habitant en 2004, le Niger est l'avant dernier pays le plus pauvre au monde. Le dernier document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté au Niger indique que l'investissement public et privé à la fois dans le secteur traditionnel et rural et le secteur moderne comme étant le mécanisme le plus susceptible de favoriser à la fois la production et la croissance.
124. Depuis 1994, grâce à la dévaluation du Franc CFA et aux diverses réformes économiques entreprises, le Niger a bénéficié d'une progression de son Produit Intérieur Brut (PIB) d'environ 3.7 % par an (moyenne 1994-2003) et comme on peut le voir dans la Figure 1 ci-dessous.

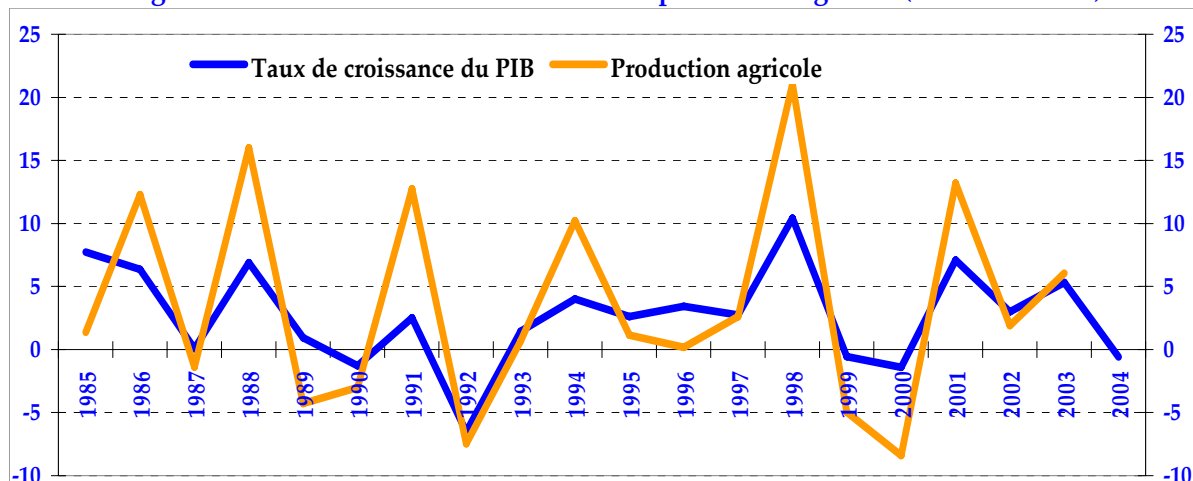
Figure 1: Croissance du PIB au Niger (1985-2004 en %)



Source: Banque mondiale, 2006.

125. L'économie du Niger reste très dépendante de l'Agriculture, responsable de 42 % du PIB en 2003, le reste provenant des services (42 %) et le reste 16 % provient des industries extractives et un peu d'industrie légère (voir Figure 2).

Figure 2: Taux de croissance du PIB et de la production agricole (1985-2004 en %)



Source : Banque mondiale, 2006.

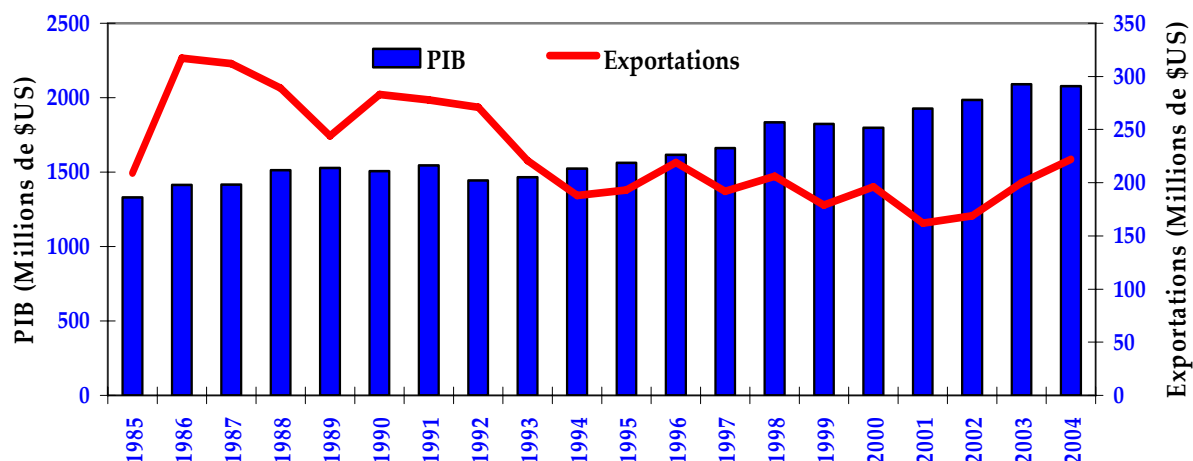
126. Le Niger reste un pays rural à 85 % et on estime que 80 % de la population rurale est impliquée dans l'agriculture. Les chiffres des vingt dernières années montrent qu'il existe une corrélation étroite entre la croissance du PIB et l'amélioration de la valeur ajoutée dans l'agriculture, ce qui indique que l'agriculture continuera de rester le principal moteur de la croissance du pays pour l'avenir.
127. Une production agricole favorable, conjuguée à des mesures d'incitation en faveur du secteur privé, ainsi que la reprise de l'investissement se sont traduites par un taux de croissance de 5,3 % en 2003.

I - La part de l'agriculture dans les exportations du Niger

128. Pendant longtemps, l'uranium a dominé les exportations du Niger, et il en représente encore la moitié.
129. Contrairement à la croissance progressive de l'économie, les exportations totales en valeur n'ont cessé de baisser au cours des vingt dernières années, conséquence du fléchissement du poids de l'uranium dans les recettes d'exportation (voir Figures 3 et 4). Toutefois on peut dire qu'au moins pour les dix dernières années, la croissance des exportations agricoles a partiellement permis de stabiliser les exportations totales en compensant la baisse des exportations d'uranium depuis 1995²⁵

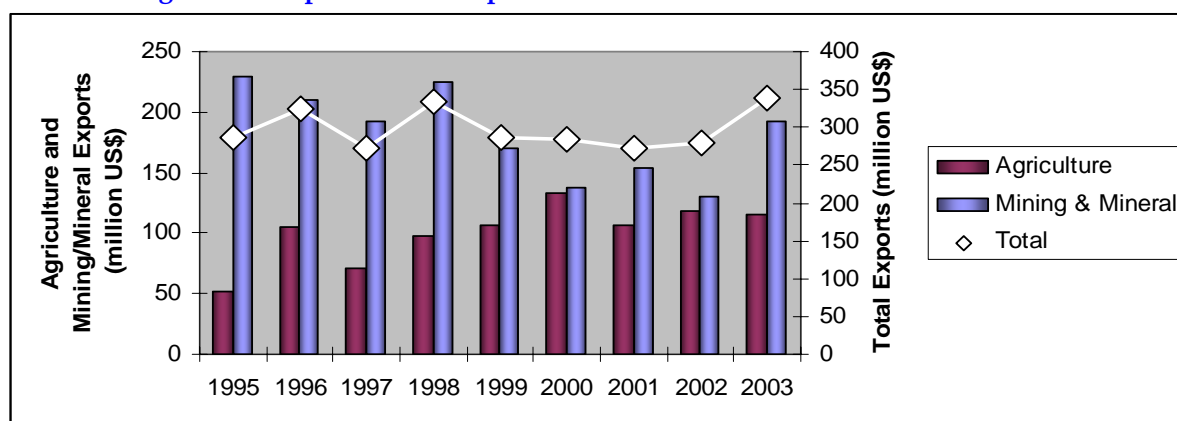
²⁵ Voir la Note de politique sur la croissance sectorielle et la stratégie de promotion des exportations des produits agricoles, Département Secteur Privé et Infrastructures, juin 2005.

Figure 3: Tendence des exportations Nigériennes comparée au PIB (1985-2004 en Millions de \$US)



Source : Banque mondiale, 2006.

Figure 4: Composition des exportations totales (1995-2003 en Millions de \$US)



Source : Banque mondiale, 2006.

130. Les produits agricoles jouent donc déjà un rôle prépondérant dans les exportations du Niger, en particulier dans les échanges avec ses partenaires commerciaux régionaux. Le tableau no. 1 présente les dix principales exportations en 2003. Ces données confirment le fait que le Niger jouit d'un avantage comparatif régional pour un certain nombre de produits de base, comme les oignons, les graines oléagineuses et le bétail sur pied. Les recettes de certains produits tels que les oignons et le niébé sont en hausse ces dernières années, et le sous secteur de l'élevage a un potentiel de croissance certain, du fait de la demande des pays voisins, en particulier du Nigéria.

Tableau 1 : Les dix principales exportations du Niger (en 2003)

	SITC	Produit	Valeur à l'Exportation (Milliers de \$US)	Part (%)
1	2860	Uranium (minerai, concentrés)	112,956.48	54.01 %
2	0012	Moutons et chèvres (vivants)	18,469.21	8.83 %
3	0011	Bovins	16,707.28	7.99 %
4	0545	Autres légumes frais ou réfrigérés	9,256.16	4.43 %
5	1222	Cigarettes	4,853.06	2.32 %
6	0350	Poisson (séché, salé ou en saumure)	3,985.89	1.91 %
7	9410	Animaux de Zoo	3,135.96	1.50 %
8	0015	Chevaux, ânes, mules et bardots	2,482.56	1.19 %
9	0542	Haricots, pois et lentilles	1,322.31	0.63 %
10	2238	Graines oléagineuses et fruits oléagineux.	1,206.80	0.58 %
		Total	209,126.37	100.00 %

Source : Base de données COMTRADE des Nations Unies (WITS, 2006)

II - La Stratégie de Développement Rurale (SDR) du Niger reconnaît le besoin de mieux valoriser le potentiel de production agro-pastorale du pays

131. La SDR adoptée par le Niger en novembre 2003 a bien vu les enjeux d'un développement de l'économie rurale. Elle a mis en évidence l'existence d'un important potentiel de production, actuellement sous-exploité, et dont la mise en valeur pourrait garantir aux populations rurales une amélioration de leurs revenus monétaires.
132. Les études qui ont précédé la formulation de cette SDR ont montré la faiblesse et la stagnation de la productivité agricole au Niger. C'est un défi de taille à relever, si le pays veut profiter du potentiel de croissance des exportations agricoles sur les marchés de la sous région. Actuellement, la valeur ajoutée agricole par travailleur au Niger représente les deux tiers environ de celle affichée en moyenne par les pays d'Afrique subsaharienne et un tiers de celle des pays à revenu faible et intermédiaire (contre la moitié en 1985)²⁶.
133. La SDR en cours d'exécution, vise tout d'abord à consolider les filières vivrières de façon à améliorer la sécurité alimentaire. Cet objectif est explicité dans le second axe stratégique qu'elle s'est fixée : « Prévenir les risques, améliorer la sécurité alimentaire et gérer durablement les ressources naturelles pour sécuriser les conditions de vie des populations ».
134. Mais, en parallèle, un autre axe stratégique vise à « favoriser l'accès des ruraux aux opportunités économiques pour créer les conditions d'une croissance économique durable en milieu rural ». C'est là que l'on cherchera à créer les conditions favorables à un développement des filières porteuses. Ici, la SDR reconnaît que la croissance de production ne peut être stimulée que si les systèmes de production sont moins soumis aux aléas climatiques. L'intensification de la production agro-sylvo-pastorale sur des bases durables et sa diversification sont donc reconnues comme les conditions sine qua non de la croissance économique recherchée. Enfin, la stratégie reconnaît également la nécessité d'améliorer la valorisation de ces productions agro-sylvo-pastorales. C'est dans l'optique d'améliorer les conditions de rémunération des produits agro-sylvo-pastoraux que l'introduction d'une démarche de qualité prend tout son sens, comme nous le verrons plus loin.

Section 2 – Deux illustrations pertinentes de la problématique de la qualité dans le domaine des exportations agro-pastorales

I - L'oignon

1. Bref panorama de la production

Dans les productions agricoles du Niger, l'oignon est de loin le premier article exporté.

²⁶ Cité dans la Note de Politique sur la Croissance Sectorielle.

135. On estime que sa production tourne autour de 350.000 tonnes par an, et les statistiques disponibles semblent indiquer que les surfaces emblavées sont en expansion. La consommation du Niger ne représenterait qu'environ 4 % de la production, une bonne partie du reste est perdue du fait du mauvais fonctionnement de la chaîne commerciale (les estimations varient de 40 % à 60 % de la production perdue en post-récolte), et environ 60.000 tonnes sont exportées « officiellement » c'est-à-dire apparaissent dans les statistiques. Mais il est certain qu'une portion importante des exportations n'est pas enregistrée. Plusieurs études estiment que les 2/3 des exportations ne font pas l'objet de déclaration en douane et sortent par le circuit informel.
136. L'oignon nigérien ne s'exporte que sur les marchés sous régionaux. Les statistiques officielles donnaient pour 2002 une exportation totale de 61.000 tonnes, dont les principales destinations déclarées étaient les suivantes : Côte d'Ivoire 39 %, Ghana 26 %, Nigéria 25 %, Benin 5 %, Burkina Faso 3 % et Togo 2 %. Le marché sous régional d'exportation était, cette année là estimé à 84.000 tonnes, l'origine Niger en représentant donc 72.6 %, ceci pouvant s'expliquer par le fait que le Niger est le seul pays de la région à offrir de l'oignon à la vente toute l'année.

2. L'incidence de la problématique SPS sur le commerce de l'oignon

2.1 Aujourd'hui peu d'incidence, mais demain ?

137. Le commerce des productions végétales du Niger se fait aujourd'hui essentiellement avec les pays limitrophes, et de manière largement informelle. Lorsqu'une cargaison passe officiellement la frontière, deux documents sont demandés, le certificat phytosanitaire ainsi qu'un procès verbal d'inspection phytosanitaire. Comme mentionné dans le chapitre sur le cadre juridique, on peut se demander, sur le plan technique, ce qui justifie la perception de frais pour établir un procès verbal d'inspection qui constitue, en frontière, la formalisation d'un acte dont l'aboutissement est la délivrance, déjà taxée, d'un certificat phytosanitaire.
138. La structure chargée du contrôle phytosanitaire au sein de la DPV est le Service Législation et Réglementation Phytosanitaire, dont dépendent 15 postes de contrôle phytosanitaire en frontière. Pour le moment, il n'y a que treize postes en frontière, dont dix sur la frontière avec le Nigéria, et un sur chacune des frontières avec le Burkina Faso, le Mali et le Bénin (cf. carte en *Annexe 17*). C'est donc très peu, et de plus, le Nigeria ne semble pas exiger de certification phytosanitaire. Les frontières du Niger avec ses voisins étant immenses et perméables, on peut penser que seule une petite partie des produits est contrôlée, et qu'en conséquence la sécurité phytosanitaire n'est pas assurée.
139. La réalité du contrôle est assez largement symbolique, la cargaison faisant l'objet au mieux d'une inspection macroscopique par sondage. En cas de problème constaté nécessitant un traitement, les postes frontières sont vraisemblablement dans l'incapacité de pouvoir le faire, faute de matériels et de produits adéquats. Enfin, dans l'état actuel de la réglementation, il n'est pas prévu de vérifier la teneur en résidus de pesticides.
140. De plus la DPV ne dispose pas des ressources humaines et scientifiques pour mener des analyses de risque phytosanitaire. Pourtant, il serait important, pour espérer exporter l'oignon sur des pays tiers autres que ceux de l'Union, que les services aient une connaissance précise des nuisibles existants susceptibles d'affecter l'oignon au Niger. En effet, l'une des premières choses que les services phytosanitaires d'un pays de destination pourrait demander, serait que lui soit communiquée la liste des nuisibles affectant le produit concerné (en l'occurrence l'oignon) afin de déterminer si certains peuvent présenter un danger pour son territoire, et, dans ce cas demander à ce que la production provienne d'une zone reconnue exempte de ce nuisible.
141. Enfin, en supposant que le Niger ait la possibilité, à un moment donné, d'exporter son oignon sur l'UE, des garanties de limites maximum de résidus de pesticides seraient demandées, ce que le Niger n'est pas capable de garantir pour le moment.
142. Dans l'état actuel des choses, la « légèreté » de l'inspection phytosanitaire requise entre Etats membres de l'UEMOA, quant elle a lieu, n'est pas une contrainte, mais demain, au vu de ce qui se prépare en matière de changements réglementaires, il pourrait en être autrement, et c'est

pourquoi il importe que le Niger ait une attitude proactive dans ces négociations et se prépare à une élévation du niveau d'exigence d'inspection phyto (et zoo) sanitaires dans le commerce intra-communautaire.

2.2 La problématique de la qualité

143. Environnement SPS, sécurité sanitaire des aliments et concept de qualité sont étroitement liés. La présence de contrôles phytosanitaires rigoureux et systématiques, visant, avant tout, à garantir la non-toxicité de produits végétaux destinés à la consommation humaine, est un puissant vecteur de propagation des bonnes pratiques agricoles, dont le respect permet de garantir que les normes existantes seront respectées et que les produits ne risqueront pas la destruction en cas de résultats d'analyse insatisfaisants.
144. Mais le concept de « qualité » ne se réduit pas seulement aux résultats d'analyse de laboratoire. Il s'agit aussi des qualités organoleptiques du produit, c'est-à-dire les caractéristiques qui affectent les sens : goût, odeur, couleur, aspect, consistance etc., ainsi que les considérations de présentation, emballage, mise en valeur du produit etc., qui impliquent un travail au niveau de la sélection variétale, du calibrage, du stockage, de la conservation, et du conditionnement.

2.2.1 Importance de revenir à la pureté variétale

145. Le Niger dispose d'un atout important, l'existence d'une variété, le « violet de Galmi », dont la notoriété est connue au-delà des frontières du pays : elle est prisée pour son arôme et son goût piquant, elle se conserve bien sans trop se déshydrater. Or de sérieuses menaces pèsent sur le maintien de cette variété, qui sont dues aux raisons suivantes :
- Les textes réglementaires existants (notamment le décret 90-055/PRN/MAG/EL du 1er février 1990) portant sur les normes de production, de conditionnement, de contrôle, de certification, et de commercialisation des semences, ne sont pas appliqués, souvent par manque de décrets d'application. En conséquence la production de semences est hétérogène, les effets de croisement ouvert résultant en une fécondation hétérogène, avec, comme conséquence la détérioration de la pureté des semences.
 - Manque de ressources humaines tant au niveau de l'INRAN que des directions des cultures vivrières et des cultures de rente du MDA. Aucune de ces entités ne dispose de structure spécifique pour le contrôle des semences.
 - Manque des textes d'homologation des catégories de semence selon les variétés cultivées.
 - Pourcentage faible de germination à cause des mauvaises conditions de conservation et de stockage des semences.
146. Pourtant, deux instituts, l'INRAN et l'ICRISAT, par le biais de conventions signées avec le PPEAP, ont tenté de reconstituer la pureté du violet de Galmi, mais avec des résultats très limités. Les effets de leurs interventions respectives ne se sont pas faites sentir sur le terrain, les paysans formés retombant très vite dans leurs méthodes de production traditionnelles. La formation n'a pas été accompagnée d'un programme de suivi et d'appui conséquent, ni de passation de conventions avec les paysans formés pour les inciter à produire une semence de qualité. On ne peut que conclure que l'organisation de la filière de production de semences demeure, aujourd'hui encore, un véritable enjeu.

2.2.2 Encouragement à la production contractuelle

147. La production contractuelle implique qu'un contrat soit établi entre un agriculteur et un commerçant suivant lequel (i) le commerçant, contre la fourniture à crédit des intrants, parfois d'encadrement technique, et éventuellement d'une avance en numéraire, s'engage à reprendre la production à un prix convenu et (ii) le producteur s'engage à produire et livrer au commerçant les quantités contractuelles (sauf aléa climatique), dans les spécifications demandées, et au prix convenu.

148. Ce type de relation contractuelle n'est pas très répandu au Niger, mais est très pratiqué ailleurs en Afrique de l'Ouest (sur l'ananas ou la banane par exemple) et en Afrique de l'Est pour les productions maraîchères. Au Niger un entrepreneur (Agro-Niger) tente à l'heure actuelle de propager cette méthode pour la production d'oignon, à la sortie de Niamey, où se trouve son entrepôt de stockage, sur des terres dont il dispose le long du fleuve.
149. En dehors du prix garanti – et librement négocié – cette formule présente aussi l'intérêt de faciliter l'application de normes et l'introduction de meilleures pratiques culturelles, en liaison avec ce que le marché demande. C'est un vecteur de modernisation, d'introduction au concept d'agriculture contractuelle et d'intégration des signaux du marché à la production.

2.2.3 Les bonnes pratiques culturelles sont trop peu maîtrisées

150. Les producteurs sont soumis à une double contrainte qui n'est pas facile à gérer sauf à bien maîtriser ses pratiques agricoles : il y a une pression à produire de manière économique (c'est-à-dire augmenter le rendement), mais aussi contrôler la taille des bulbes, les petits bulbes présentant le double avantage de mieux se vendre sur les pays de la côte, et de mieux se conserver. Pour ce, le producteur se doit de maîtriser la fertilisation azotée, ce qui n'est pas souvent le cas. Les services agricoles étatiques (Génie Rural) sont défaillants, leur manque total de ressources (humaines, matérielles et financières) les mettant dans l'impossibilité d'assurer leur mission d'appui-conseil-formation- information dans le monde rural.
151. D'une manière générale, on peut dire qu'aujourd'hui les pratiques d'irrigation et de fertilisation ont des effets néfastes sur l'aptitude au stockage et à la commercialisation de l'oignon nigérien.

2.2.4 Les techniques actuelles de stockage ne permettent pas une bonne conservation

152. De nombreuses études ont montré l'intérêt économique que présente la maîtrise des techniques de stockage et, partant, la possibilité d'étaler les ventes dans le temps avec pour conséquences immédiates, la régulation de l'offre et l'obtention d'un prix moyen de vente nettement amélioré.
153. Si quelques expériences récentes se sont avérées prometteuses (la firme Agro-Niger a construit un magasin d'une technologie nouvelle pour la conservation de l'oignon, dont les résultats se sont avérés très encourageants), le système de stockage prévalent (83 %) reste, au niveau des producteurs, le grenier traditionnel. Cette construction traditionnelle, en argile et toit de chaume, ne permet pas la conservation sur une période suffisamment longue et, son usage très répandu (du fait de son faible coût de construction) explique le pourcentage très élevé de perte en post récolte. En effet on estime qu'environ 50 % d'une récolte annuelle de 350.000 tonnes sont perdus chaque année. Toute réduction, même marginale, du taux de perte aura un effet mécanique immédiat sur le revenu du producteur.
154. Il importe donc de chercher à propager de nouvelles techniques de stockage, et il y a eu, ces dernières années, de nombreuses tentatives d'amélioration des systèmes de stockage traditionnel, à travers notamment des ONG et les projets (ONUDI, BIT, Projet Basse Vallée de la Tarka, PIP etc.) Malgré les succès relatifs des systèmes proposés et termes de durée de stockage et de réduction des pertes, ils n'ont pas trouvé l'audience attendue auprès des acteurs.
155. Diverses études²⁷ ont montré qu'il importe, pour le succès d'adoption d'une nouvelle technologie, de bien identifier le groupe-cible le mieux à même d'adopter un nouveau type de technologie, et surtout capable de le financer. C'est le groupe des producteurs-commerçants qui constitue la cible privilégiée pour toute intervention dans l'amélioration du stockage et de la conservation de l'oignon. En effet ce groupe a les moyens financiers de constituer des stocks à des fins spéculatives, et est plus ouvert à la modernité.
156. Il faut ici mentionner un développement intéressant, l'initiative de stockage industriel de l'oignon de la firme Agro-Niger (gérée par les frères Wankoye), qui ont construit, dans la banlieue de Niamey des entrepôts modernes, dotés d'un système artificiel de ventilation permanente. Cette construction leur a permis de stocker 2.000 tonnes d'oignon au cours de la

²⁷ Entre autres « Etude du marché régional de l'oignon, du niébé et du bétail viande », groupement Audec-Bunec, septembre 2003.

saison 2004/05 pendant quatre à six mois, avec une perte de seulement 10 %, ce qui est une amélioration tout à fait remarquable. Il faut espérer que cette réussite fera des émules auprès des autres gros commerçants-grossistes en oignons, seuls capables de financer la construction de telles structures.

2.2.5 Une filière qui tarde à prendre sa destinée en mains

157. Dans la zone de production d'oignon, la notion d'organisation des producteurs est très ancienne, du fait de l'intérêt du produit pour les pouvoirs publics. Mais parce que les organisations ont souvent été suscitées par des acteurs extérieurs (puissance publique ou Projets) elles n'ont pas survécu à la durée de vie du projet promoteur. Il est intéressant de noter que les formes d'organisation qui ont perduré le sont dans les régions où les producteurs ont été confrontés à des difficultés communes, et ont compris la nécessité de se rassembler pour y faire face. C'est le cas des coopératives des périmètres irrigués, où la gestion collective de l'eau est obligatoire, ou celles qui organisent l'approvisionnement en intrants de leurs membres. Il faut ici citer le cas de deux unions de coopératives de la région d'Agadez, qui sont devenues autonomes et génèrent leur propres ressources. Il s'agit de l'Union des Coopératives maraîchères de Tabelot (UCMT) et l'Union des Coopératives Maraîchères de l'Aïr (UCNA) qui ont su faire jouer le collectif en offrant des services performants à leurs membres (formation technique, service de labour, approvisionnement en intrants, appui à la commercialisation etc.)

2.2.6 Un système de commercialisation encore trop primitif

158. Comme nous l'avons souligné précédemment, la commercialisation des denrées agricoles reste largement du domaine de l'informalité (2/3 du volume exporté), de trop nombreux intermédiaires apportant chacun trop peu de valeur ajoutée, empêche la chaîne commerciale de se moderniser. L'information sur les exigences du marché final de consommation circule mal, rendant insuffisante la réactivité aux signaux du marché.
159. Pourtant, une évolution encourageante est la propagation du comptoir de commercialisation, embryon de marché de groupage, offrant des installations de stockage, une concentration de l'offre et donc une amélioration du pouvoir de négociation du vendeur.
160. Le PPEAP, sur la fin de son mandat, a construit le premier de ces comptoirs dans la région d'Agadez, puis la coopération allemande a pris le relais, et aujourd'hui ce sont cinq projets identiques qui sont en attente de financement. Il est révélateur que cette initiative a pris dans une région relativement enclavée, moins facile d'accès par les commerçants, et où les producteurs ont eu un intérêt objectif à adopter une approche collective de la commercialisation plutôt que de rester sur des bases individualistes comme ailleurs dans le pays.

2.2.7 Un conditionnement inadapté

161. Le conditionnement à l'exportation se fait dans des sacs de récupération énormes (de 100 à 140 kg selon la destination), dont la difficile manutention occasionne des pertes pendant le transport. Les transactions ne se font sur la base du volume apparent du sac, conduisant ainsi à des écarts de poids parfois sensibles et l'oignon n'est pas calibré. Il n'y a absolument aucune démarche de type merchandising sur le produit, aucune tentative de mise en valeur. Or, sur les marchés de la côte, l'offre nigérienne se heurte à l'oignon d'importation hollandaise, dont l'offre se caractérise par une marchandise de calibres homogènes, bien présentées en sacs filet de 25 kg agrémentés d'une étiquette portant une marque commerciale, atouts intéressants les grossistes, demi-grossistes et revendeurs.

2.3 Quelles perspectives d'amélioration ?

2.3.1 Répondre aux attentes du consommateur

162. Une étude de consommation intérieure, réalisée en zone urbanisée pour informer ce rapport, a révélé que les attentes majeures des consommateurs nigériens étaient les suivantes :

- Amélioration du calibre des bulbes proposés sur le marché : les gros bulbes sont plus appréciés du marché intérieur, les plus petits conviennent mieux pour les marchés d'exportation : cela milite donc bien en faveur du calibrage.
- Amélioration du système de conservation : Trop de perte constatée entre l'origine et l'aval de la chaîne, pénalisant ainsi les commerçants.
- Disponibilité de l'oignon : l'irrégularité dans l'offre : là aussi le travail sur les capacités de stockage est la réponse
- Stabiliser les prix : là aussi, la régulation de l'offre est la solution
- Rendre la présentation de l'oignon plus attractive : le sac de 100 kg est décrié comme étant impropre au commerce. Les grossistes et demi-grossistes demandent des conditionnements plus petits, la population urbaine s'oriente graduellement vers des unités consommateurs de poids standard.

163. Ces résultats montrent que la réponse aux carences relevées au paragraphe 2.2 (problématique de la qualité) répondra aussi aux attentes des consommateurs : produire un oignon de qualité bien calibré, bien présenté, de bonne conservation, à l'offre régulière, et au prix stable, voilà ce à quoi doit tendre la chaîne d'approvisionnement.

2.3.2 Nécessaire appropriation de la démarche qualité

164. Il importe de favoriser la prise de conscience au niveau de tous les maillons de la chaîne, de la nécessité de propager le concept de qualité, seule solution pour conserver ses positions dans un marché sous régional qui devient plus compétitif (production du Burkina Faso en particulier qui monte en puissance).
165. Nécessité de faire remonter les messages en amont de la chaîne : de nombreux facteurs de qualité, qui trouveront rémunération sur le marché, ne peuvent se travailler qu'en amont de la chaîne : l'utilisation de semences sélectionnées, les bonnes pratiques culturales, le respect des normes de production sont de la responsabilité des producteurs. Stockage et conservation sont l'apanage des gros producteurs aisés (ayant dépassé le stade de sécurité alimentaire) et des commerçants spéculateurs, ayant le capital disponible pour investir dans des magasins modernes et financer les stocks : c'est à ce niveau que se travaille aussi la qualité : meilleure conservation, calibrage, choix d'un conditionnement amélioré et décliné selon le segment de marché que l'on vise. Enfin l'exportateur, au contact de la clientèle sur les marchés de destination est conscient de la nécessité de revoir les pratiques actuelles en matière de présentation de l'oignon nigérien.

La démarche qualité, pour être effective, est clairement un enjeu collectif qui nécessite la mobilisation de tous les acteurs de la chaîne : qu'un maillon reste faible, et c'est la solidité de l'ensemble qui en pâtira. Le corollaire de cette assertion est la nécessité de la création d'une interprofession organisée, consciente et soucieuse de son intérêt collectif, et non plus la situation qui a prévalu jusqu'à présent, où le particularisme l'a emporté sur le collectif. L'échec de l'ANFO (Association Nationale de la Filière Oignon) est révélateur de cet état d'esprit.

II - Bétail et viande

1. Bref panorama du potentiel pastoral du Niger

166. Le Niger est un grand pays de pastoralisme, son espace pastoral est vaste et diversifié. Les superficies pâturables sont estimées à 62 millions ha, par contre la superficie de la zone pastorale stricto sensu est estimée à 35 millions ha. Le pastoralisme est une activité qui est concentrée sur une large bande de territoire, d'Est en Ouest du territoire, limitée au sud par les zones agricoles et au Nord par le désert. Il s'agit presque exclusivement d'élevage extensif.
167. Mais cette zone est affectée d'une double menace : d'une part la poussée démographique (l'agriculture pour nourrir cette population grandissante devient un concurrent du bétail sur les zones de pâturage naturel) et d'autre part la sécheresse qui favorise l'avancée du désert vers le sud, au détriment des activités agro-pastorales.

2. Un pastoralisme traditionnel et l'émergence d'une gestion plus moderne

168. On estime qu'environ 85 % de la population est impliquée dans l'élevage et le commerce du bétail. C'est une activité traditionnelle qui se pratique depuis des siècles. Les éleveurs connaissent parfaitement leur troupeau et les circuits de transhumance. Ils ont également mis au point un système traditionnel d'information, très efficace, qui leur permet une bonne gestion des troupeaux.

3. Des coûts de production très bas et une bonne rentabilité

169. L'élevage traditionnel utilisant très peu d'intrants permet donc au secteur de l'élevage un taux de rentabilité élevé. Selon des chiffres du Ministère des Finances cités dans une étude FAO²⁸, la valeur ajoutée (bénéfice brut de la filière entre la valeur du bétail au niveau de l'éleveur et sa valeur à l'exportation, déduits des frais intermédiaires) serait de l'ordre de 80 %.

4. Les potentialités et les opportunités

170. Le secteur bétail-viande recouvre plusieurs sous secteurs dont (i) le commerce du bétail sur pied, (ii) l'abattage et la distribution de viande fraîche, (iii) cuirs et peaux, et (iv) lait et produits dérivés.
171. La quasi totalité des exportations dans ce secteur relève du bétail sur pied, et une destination, le Nigéria, représente plus de 90 % du trafic. Comme on le verra plus loin ces deux éléments combinés expliquent la grande difficulté à laquelle est confrontée le Niger pour moderniser ce secteur, et s'orienter vers des activités de transformation.
172. En fait on peut dire que d'une certaine façon le Niger est victime, dans ses tentatives de modernisation de l'activité, de sa situation idéale pour le commerce de bétail sur pied : le pays possède un troupeau important et varié en espèces, et il côtoie un immense marché de consommation à sa frontière, le Nigéria et ses 130 millions d'habitants, où la chaîne du froid est aussi pratiquement inexistante.

4.1 L'offre

173. Si l'offre est variée (bovins, ovins, caprins, camelins et asins), les perspectives d'amélioration de cette offre en quantité et en qualité sont assez faibles. L'amélioration des quantités mises en marché dépend des besoins financiers des éleveurs. Or, au Niger, l'élevage est d'abord un « statut social » permettant de montrer sa richesse et sa puissance, et le déstockage, pour tirer parti de prix attractifs, n'est pas forcément recherché. L'évolution de la qualité est pénalisée pour les mêmes raisons : le nombre compte plus que la qualité des animaux.
174. Cependant une amélioration de l'offre pourrait résulter des Projets en cours au Niger, qui travaillent à la levée des principales contraintes du secteur de la production : accès à l'eau et aux pâturages, les couloirs de transhumance, la gestion du foncier, la recherche génétique, la santé animale et l'organisation des éleveurs.

4.2 La demande

175. La demande provient à la fois du Niger, des pays du Sud du Niger (Nigéria et Bénin) et les pays situés au Nord du Niger (Algérie, Libye).
176. La demande alimentaire du Niger se traduit par des abattages contrôlés, mais aussi par des abattages clandestins, qui, selon le Ministère des Ressources Animales, représentent au moins 70 % des abattages contrôlés. Selon les espèces la demande intérieure peut évoluer de manière très irrégulière, suivant l'évolution des prix pour le bétail sur pied à destination du Nigéria. Mais la consommation de viande par habitant, pour autant que les chiffres soient fiables, continue de décliner : en 1968, la consommation de viande était de 24 kg/hab/an, et elle a été estimée à 6

²⁸ Etude sur l'Elaboration du Programme de Développement des Filières Animales, réalisée pour le Projet de Promotion des Exportations Agro-pastorales (PPEAP), septembre 2005.

kg/hab/an en 2004²⁹. Cette baisse serait imputable à l'appauvrissement des populations urbaines et rurales.

177. Cet état de fait a aussi un impact négatif sur les perspectives d'amélioration de la qualité, pour autant que le niveau de vie de la population nigérienne ne doive pas s'améliorer significativement dans l'immédiat.
178. La demande à partir du Nigéria : le Nigéria reste le grand marché d'exportation, du fait non seulement de son énorme population, mais aussi de l'augmentation de la consommation par habitant; mais la quasi-totalité de l'exportation vers le Nigéria se faisant par mouvements de troupeaux à travers la frontière, en dehors des points frontière contrôlés, une bonne partie de ce commerce n'entre pas dans les statistiques et rend plus difficile l'appréciation de son potentiel de croissance.

5. Les contraintes techniques et institutionnelles au développement de l'exportation de bétail sur pied

179. Il règne une grande informalité des échanges : ici, comme pour d'autres produits, c'est un sérieux handicap à la modernisation des échanges. L'accord contractuel n'existe pratiquement pas, hormis les quelques cas de préfinancement d'exportation par l'acheteur nigérien. De plus, le réseau bancaire étant très embryonnaire, en particulier pour gérer les opérations de change, les bergers convoyeurs repartent le plus souvent avec l'argent liquide, à leurs risques et périls.
180. Il ya aussi la perte de poids et de capital santé pour les animaux convoyés à pied sur de longues distances, cette mise en marché hasardeuse résultant trop souvent en un bradage forcé d'animaux épuisés. Le transport du bétail vivant par bétailières est jugé d'un prix jugé prohibitif d'après les associations de négociants³⁰,
181. Enfin il ya un manque de professionnalisme chez les maquignons, très souvent illettrés et trop peu informés des opportunités et prix de marché. Il y a un véritable besoin de renforcement des capacités dans ce domaine.

III - La filière d'abattage et le projet d'abattoir moderne

182. Le Niger, grand pays d'élevage, a toujours nourri le grand espoir de devenir un jour exportateur de viande fraîche et de viande congelée pour la sous région voire pour l'exportation plus lointaine. Le chapitre suivant traitera en détail du cadre juridique et réglementaire de la filière zoosanitaire et des capacités de surveillance et contrôle dans ce domaine. Cette partie traite des handicaps que connaît le dispositif d'abattage et de conservation, pour expliquer pourquoi ce rêve d'exportation n'est pas encore prêt de se réaliser.

1. Conditions sanitaires à l'abattoir de Niamey et les opérateurs

1.1 Des conditions sanitaires déplorables

183. L'actuel abattoir de Niamey est vétuste (quarante années d'existence), et extrêmement insalubre. Une récente inspection, par l'expert vétérinaire de la mission a permis de jauger les conditions sanitaires dans lesquelles se déroulent les opérations d'abattage pour caractériser la sécurité sanitaire des carcasses qui en sortent pour alimenter les boucheries de la ville. Le constat est accablant, l'expert arrivant à la conclusion que toutes les viandes issues de cet abattoir, seraient, selon les critères d'inspection habituels, susceptibles de saisie totale, vu les méthodes de préparation utilisées, et les conditions dans lesquelles se pratique l'inspection sanitaire.

1.2 La nécessité de rétablir le rôle de service public de l'abattoir

184. Il faudrait instituer une redevance plutôt qu'une taxe d'abattage, contrepartie habituelle d'un service public de qualité, ce qui permettrait d'une part, de mettre en place une équipe fixe et

²⁹ FAO. Op. cité.

³⁰ R. Cole, op. cite.

spécialisée d'abattage et d'assurer une bonne gestion des installations et équipements, et d'autre part de garantir les bonnes pratiques d'abattage qui conditionnent la salubrité des viandes et qui dégagent les chevillards de cette charge.

1.3 Rendre les opérateurs plus professionnels

185. Dans le dispositif actuel, les chevillards sont le maillon essentiel, complété par les marchands de bétail en amont, les bouchers détaillants en aval ainsi que de nombreux intermédiaires. Ces professions sont régies par des textes dont la particularité est qu'ils ne sont plus appliqués depuis longtemps et auraient besoin d'être remis à jour. Il faudrait en particulier ré-instituer une carte professionnelle de façon à limiter l'accès de l'abattoir aux seuls professionnels autorisés et interdire la « location » des patentes à des tiers.

1.4 Mieux cerner le coût réel de l'abattage

186. Aujourd'hui, il règne un certain degré d'incertitude sur le montant exact payé par le chevillard pour abattre un animal, et surtout, comme mentionné ci-dessus, il importe de restaurer la notion de redevance en échange d'un service public rendu. Cet exercice de remise à plat des coûts liés à l'abattage des animaux est nécessaire dans la perspective de la construction d'un nouvel abattoir, car il sera nécessaire de préparer les opérateurs à une tarification plus rationnelle et transparente.

2. Le projet d'abattoir moderne

2.1 Justification du projet

187. Dans le cadre de la relance du secteur élevage, l'actuel abattoir de Niamey avait bien été identifié comme un étant un point critique du fait de sa non-conformité aux exigences internationales en la matière, et de son incapacité à répondre aux demandes de l'Afrique de l'Ouest et du Centre. Il est donc important que le Niger se dote d'un outil lui permettant de valoriser son potentiel pastoral à l'exportation.
188. Une étude menée par la BADEA a confirmé l'inintérêt économique de rénover l'actuel abattoir et recommandé de s'orienter vers la construction d'un nouvel outil, qui devrait être conçu pour répondre aux normes sanitaires requises par les marchés d'exportation visés.

2.2 La question des abattages clandestins

189. Il importera, pour arriver à une décision rationnelle sur le dimensionnement de l'installation, que les statistiques réelles d'abattage soient prises en compte, et en particulier que l'estimation des abattages clandestins soit faite de la manière la plus précise possible. Pour le moment ils ne font pas l'objet d'une répression sérieuse, alors qu'ils sont tout de même estimés entre 40 % et 50 % des effectifs contrôlés. Les saisies sont pratiquement inexistantes et ces activités illégales se poursuivent, pour le moment dans la plus grande impunité.
190. Une solution, pour estimer la totalité des abattages dans la région de la capitale, pourrait être d'essayer de chercher à compléter les statistiques apparaissant dans les rapports annuels du MRA, en cernant mieux les activités des cinq marchés à bétail de la ville de Niamey (collecte, réexportation, transit) afin d'essayer d'évaluer le niveau des abattages clandestins et estimer les taxes correspondantes qui pourraient être perçues par le nouvel abattoir à partir du moment où l'obligation sera faite d'y effectuer tous les abattages.
191. En effet, il sera de la plus grande importance, pour la viabilité de l'exploitation du nouvel abattoir, que cette situation soit résolue: aucun professionnel n'acceptera de prendre l'abattoir en gestion sans garantie sérieuse dans ce domaine, une exclusivité d'abattage sera logiquement exigée par l'opérateur retenu pour la mise en concession du nouvel outil, s'il doit en assurer la rentabilité économique.

2.3 Etude de la faisabilité et choix du site

192. Une inscription budgétaire de cinq milliards de FCFA a été faite par le Gouvernement du Niger, et divers bailleurs sollicités. En parallèle, un expert français a été retenu pour effectuer une étude de faisabilité, et une première proposition de complexe devait être disponible à la fin du mois de mars 2006.
193. Un élément déterminant pour assurer le succès commercial de ce nouvel abattoir est son emplacement. En effet une telle installation doit pouvoir concilier les contraintes environnementales fortes propres à ce type d'activité et d'attractivité commerciale pour les utilisateurs. Il importe donc que le site retenu réponde à ces contraintes environnementales (terrain viabilisé éloigné des quartiers d'habitation, installations de traitement des déchets et effluents, desserte facile pour l'évacuation des viandes vers les marchés de consommation). Toutes les parties prenantes, et en particulier le MRA, devront être associées au choix de l'emplacement.

2.4 La question de l'option frigorifique

194. La volonté affichée par le Gouvernement du Niger de promouvoir les exportations de viande du Niger sont louables, mais il est nécessaire de rester réaliste et de bien mesurer les étapes à franchir avant de pouvoir développer des courants d'affaires en viande fraîche ou congelée. En particulier, il conviendra de bien réfléchir à la pertinence de la construction de chambres frigorifiques, puisque les exportations ne pourront démarrer que lorsque les aspects de réglementation sanitaire et logistique (export en froid négatif) auront été résolus. Il serait peut être judicieux de prévoir une construction de type modulaire qui permette l'addition de chambres en froid négatif en temps voulu.

2.5 Comité de pilotage et concertation

195. Un Comité de Pilotage du projet était, au moment de la mission, en cours de formation, devant regrouper les principales parties prenantes au dossier : MRA, DPAF, Ministère du Commerce, Ministère de l'Urbanisme et de l'Environnement. L'inclusion de la Direction de la Santé Animale ne semblait pas prévue dans un premier temps, or il est important de les associer à la gestion de ce dossier pour assurer le lien avec le monde de l'élevage.
196. Une question est absolument cruciale, celle de la nécessaire concertation sur ce dossier entre l'Etat et les professionnels du secteur. L'adhésion des chevillards, en particulier, est très importante, si l'on veut que le projet de nouvel abattoir soit un succès. En effet, il est de notoriété publique que la corporation des chevillards est extrêmement puissante dans le milieu, en même temps que très conservatrice. Il est donc important de s'assurer de leur adhésion à ce projet par voie de négociation (et non pas coercition), car l'ouverture de cet établissement entraînera un changement radical dans des habitudes acquises de très longue date : tenter de passer « en force » déclencherait des réactions très négatives, voire une situation de blocage. La mise en service d'un outil aussi « révolutionnaire » au Niger doit s'accompagner de l'instauration d'un cadre de concertation transparent, basé sur l'information, la négociation et une bonne capacité d'écoute. Cela passe aussi par une réactualisation des textes régissant la profession, une prise en considération d'un certain nombre de doléances, et surtout une évaluation concertée du niveau des redevances à pratiquer, si l'on veut véritablement mettre un terme aux abattages clandestins.

2.6 Susciter l'émergence d'opérateurs modernes

197. Pour le moment un seul opérateur « moderne », la société Vivanda-Biodis est capable de remporter des contrats à l'exportation, et encore, dans le contexte de pays de la sous-région dont les exigences sanitaires sont réduites : le Ghana et le Gabon. Cette absence d'opérateurs spécialisés privés est aussi un handicap, car le temps du commerce administré étant révolu, c'est bien en s'appuyant sur des opérateurs privés performants que l'on pourra espérer développer un courant d'affaires durable.
198. Une incertitude majeure demeure concernant la destination « Nigéria ». Cet immense pays de consommation représente 90 % des exportations de bétail sur pied en provenance du Niger, et il

semblerait, selon des informations concordantes, que le Nigéria interdise les importations de viande sur son territoire. Si cette information est confirmée, c'est là un élément majeur pour informer le choix du dimensionnement à retenir pour le nouvel abattoir.

Section 3 – Les contraintes à la croissance des exportations

199. Il y a eu de nombreuses études diagnostiques sur l'identification des contraintes qui affectent le développement des exportations agro-pastorales du Niger. Citons ici la récente étude de Ms R. Cole³¹ qui décrit bien les principales contraintes, ainsi qu'une note du département AFTPD de la Banque³². Cette section résume les points saillants de ces deux documents.

I - Manque d'infrastructures de commercialisation

On entend ici à la fois les infrastructures physiques et les carences institutionnelles.

1. Des organisations de producteurs encore trop faibles

200. Les opérateurs restent largement individualistes et ont encore trop peu souvent perçu la nécessité de s'organiser en associations pour améliorer leur position de négociation vis-à-vis des commerçants. De ce fait ils ont aussi trop peu accès à l'information de marché (connaissance de la demande et des prix sur d'autres places) et, partant, ne sont pas en mesure de décoder les signaux du marché et d'y répondre efficacement. Dans le sous-secteur de l'oignon, un travail important avait été réalisé dans le domaine de la formation d'associations de producteurs par le PPEAP, mais force est de constater qu'après l'arrêt de ce programme de la Banque mondiale, peu d'associations ont survécu.

2. Infrastructures de commercialisation inadéquates (capacité de stockage, chaîne du froid)

201. Ainsi que développé précédemment, les deux produits du domaine agro-pastoral qui présentent le plus de potentiel pour l'exportation sont l'oignon et les produits carnés. Aujourd'hui cependant structures de stockage et conservation font défaut. Pour l'oignon l'avantage compétitif du Niger dans la production de ce bulbe est largement amoindri du fait des importantes pertes post-récolte.
202. Pour ce qui est de la viande, la quasi-inexistence de la chaîne du froid et la vétusté de l'abattoir de Niamey rendent impossible le décollage d'un courant d'exportation de viande fraîche ou congelée à destination de pays tiers. La construction d'un nouvel abattoir à Niamey pourrait contribuer à résoudre une partie du problème, mais ainsi qu'il en a été débattu dans le chapitre 3, les carences institutionnelles dont le respect des contraintes sanitaires, sont, pour le moment, un handicap encore plus rédhibitoire pour l'exportation de viande ou DAOA.

3. Immensité du pays, excentration par rapport aux principaux partenaires commerciaux

203. Le Niger est un pays enclavé, et bien que l'essentiel de son commerce se fasse avec ses voisins immédiats, l'immensité de son territoire et le coût que représente pour ce pays pauvre l'entretien d'un réseau routier disproportionné par rapport à la taille de sa population rurale et l'étendue des zones de terre arable, sont des handicaps certains. Le réseau des pistes rurales au Niger est particulièrement faible par rapport au pourcentage élevé de la population vivant dans les zones rurales, carence qui contribue aussi au renchérissement de tout ce qui est intrants pour l'agriculture.

³¹ Supply Chain Study for Niger Agro-pastoral Export Commodities, Remiliku Cole, AFTPS, the World Bank.

³² Ref. Note de Politique sur la croissance sectorielle et la stratégie de promotion des exportations AFTPS.

204. L'offre de transport routier compétitif, élément essentiel pour stimuler la compétition et réduire les coûts de transaction, reste insuffisante. La médiocrité du réseau existant ajouté à l'obstacle des tracasseries administratives le long de la route, empêchent les produits nigériens d'arriver sur leurs marchés de destination en état optimal (pertes durant le transport de l'oignon, qui doit souvent être retreuvé à l'arrivée). Les conséquences en sont la difficulté de mettre en marché les produits frais (fruits et légumes) dans un laps de temps permettant de profiter au mieux de leur durée de vie à l'étalage, mais aussi l'éloignement de nombre de zones de production des sources d'intrants et de services agricoles.

4. Faiblesse des structures de contrôle sanitaire et phytosanitaire et de répression des fraudes

205. Comme détaillé précédemment (chapitre 3), le Niger souffre d'une extrême faiblesse des contrôles sanitaire et phytosanitaire, ce qui est néfaste à la salubrité des aliments et donc à la santé des consommateurs pour ce qui est du marché national, mais aussi pernicieux pour le développement des échanges, surtout dans le contexte des changements en cours au niveau de l'UEMOA.
206. Manque de crédit rural : l'incapacité à fournir des garanties collatérales est un frein puissant au crédit rural qui pourrait être octroyé par les banques commerciales. La faiblesse des organisations de producteurs, à laquelle le PPEAP a essayé de remédier, est aussi un élément d'explication au fait que le monde agricole ait un pouvoir de négociation assez limité, que ce soit avec les intermédiaires commerciaux ou les fournisseurs de crédit rural.

II – L'informalité des échanges

1. Informalité des échanges

207. C'est là un frein puissant à tout développement d'une amélioration qualitative des produits et aux nécessaires progrès que doit faire le Niger en matière d'amélioration de standards, de capacité à respecter normes et spécifications, sans lesquelles la contractualisation des échanges n'a pas de sens. Cette informalité a aussi comme conséquence la grande difficulté à obtenir des statistiques fiables et des situations de référence sur les flux commerciaux et, partant, de mesurer les lacunes ou les progrès réalisés, et enfin à travailler de manière pertinente à l'amélioration des chaînes de la valeur pour les produits d'exportation visés.
208. L'information n'est pas accessible par tous les maillons de chaîne commerciale, la rendant particulièrement opaque aux opérateurs de l'amont. En particulier, pour ce qui intéresse cette étude, l'absence de connaissance par l'amont de la demande des marchés sous régionaux (et à fortiori pour les marchés plus lointains) nuit à la bonne réactivité de ces acteurs et à leur adaptation rapide aux signaux du marché. L'ignorance des normes, standards et spécifications auxquels les produits devraient répondre pour faire l'objet d'un commerce plus lointain, pénalise aussi les tentatives d'initier de nouveaux courants commerciaux.

2. Absence de rapports contractuels

209. L'informalité se traduit avant tout par le manque de contractualisation des échanges et cela est aussi un handicap à leur modernisation. En effet, la contractualisation des termes d'une activité commerciale permet :
- de mieux connaître la réalité des flux de marchandise, et partant, de contribuer à une meilleure connaissance du sous-secteur, et assurer une meilleure fiabilité des statistiques.
 - De codifier les échanges et en particulier d'introduire la notion que les produits faisant l'objet de la transaction doivent remplir certaines spécifications.
 - Partant, le respect de normes et standards, auxquelles les spécifications contractuelles devraient se référer, deviendrait nécessaire si les opérateurs sont tenus à respecter leurs obligations contractuelles. L'usage de spécifications contractuelles, propres à chaque denrée faisant l'objet de commerce, librement négociées et acceptées par les divers maillons de la chaîne commerciale, permettraient de donner du sens au concept de démarche qualité, ne

serait-ce que pour améliorer les spécifications qui ne seraient pas en ligne avec la demande du marché.

- L'existence de normes et standards, traduits concrètement dans des spécifications contractuelles, permettra alors d'améliorer l'image de marque des produits nigériens et donc d'introduire l'idée de label, appellation d'origine contrôlée, etc.
- L'existence de contrats commerciaux, et son corollaire, la possibilité de poursuivre en justice une contrepartie défaillante (à condition que fonctionne le système judiciaire), permettrait l'introduction graduelle de contrats pour livraison future, qui contribueraient aussi à l'amélioration des revenus des producteurs.
- Enfin l'accès au crédit s'en trouverait facilité, la présence d'un contrat écrit entre acheteur et vendeur étant toujours considéré, par les banques, comme un gage de sérieux et donc d'éligibilité à un préfinancement, surtout si les recettes d'exportation escomptées sont logées dans cette même banque.

CHAPITRE 5 : RECOMMANDATIONS

210. Comme on l'aura vu au chapitre 3, le Niger souffre d'un grave déficit non seulement en termes de dispositif juridico-administratif, mais aussi en termes de services de contrôle et de surveillance opérationnels. Le bilan de ces carences est sévère et sans complaisance, mais il convient maintenant de tenter d'esquisser des recommandations pour pallier cet état de fait et de proposer un certain nombre d'actions, devant s'inscrire dans les programmes initiés par l'UEMOA, qui doivent permettre au Niger de ne pas rater le coche de la mise à niveau de son dispositif.....
211. Pour l'essentiel des travaux à mener, l'approche régionale est la seule susceptible d'apporter un début de réponse aux carences constatées au Niger. Elle répondra aux besoins du cadre juridique, de la création d'organes de surveillance, et de l'identification d'une base cohérente de mise en œuvre d'une politique sanitaire dans ses caractéristiques communes. Son avantage est aussi certain pour l'harmonisation des méthodes et procédures de contrôle, ainsi que pour la délivrance de programmes de formation, d'information et d'équipement.
212. Cependant, il faudrait que l'Union se donne les moyens de sa politique en installant, et intégrant dans leurs fonctions, les structures que les textes communautaires vont instaurer : recrutement des experts nécessaires et organisation du comité sanitaire chargé d'actionner, de coordonner et d'animer les nombreux réseaux identifiés. A ce niveau, pour le moment, aucune velléité n'est perceptible.
213. Toutefois, et l'Union a été claire à ce sujet, il n'est pas question pour cette institution de se substituer aux Etats. Il revient donc au Niger d'assurer le travail de réflexion sur ses objectifs spécifiques de sécurité sanitaire et de qualité, de réorganisation de ses services officiels de contrôle, et des laboratoires d'appui, et de révision de ses modalités de gestion et de traçabilité des actes administratifs.
214. Un préalable fondamental est la détermination, par allocution officielle, d'une volonté politique clairement et solidement affirmée. De tous les pays de l'Union, mis à part la Guinée Bissau, qui constitue un cas à particulier, le Niger est celui qui souffre du plus grand nombre d'handicaps. Ces derniers trouvent essentiellement leur origine dans un laisser-faire, qui a conduit à : une grande détérioration des systèmes officiels ; un interventionnisme et un autoritarisme qui n'ont aucune considération pour les raisons scientifiques ; un personnel démotivé, en sous effectif, mal organisé et sans moyens.
215. Cette hypothèse préalable conditionne l'identification de priorités spécifiques, ancrées dans des préoccupations de protection du consommateur local, de dynamisation du commerce dans les secteurs reconnus comme porteurs. Cette démarche, respectueuse du principe de progressivité, permettra d'élaborer des cadres logiques d'intervention, soucieux de communication et de transparence, associant l'ensemble des partenaires et des acteurs. Ainsi sera développée une approche intégrée, utilisant des systèmes reconnus de gestion de la qualité, qui devrait permettre une budgétisation plus appropriée, progressive et prévisible, donc plus économe.

Section 1 – Cadre juridique et institutionnel

I - Le cadre juridique

216. Il n'y a pas lieu à ce stade de faire des recommandations à l'Union. En effet, l'UEMOA se devait d'offrir un cadre juridique communautaire actualisé, soucieux d'intégrer les exigences internationales et les spécificités locales, afin de permettre une harmonisation et une modernisation des corpus juridiques de ses pays membres. Cet objectif est en voie d'être atteint. De ce fait, les recommandations s'adresseront essentiellement au Niger.

217. Le cadre juridique et réglementaire de la sécurité sanitaire au Niger doit faire l'objet d'une actualisation évidente.

- Si son adoption ne saurait intervenir avant l'entrée en vigueur des textes communautaires ; il est indispensable que le Niger formalise des instances de concertation permettant un travail préparatoire d'identification des besoins, en relation avec les réalités du terrain, dont certaines sont susceptibles de relever du principe de subsidiarité.
- Les textes fondamentaux en vigueur, qui doivent être toilettés, le seront dans un souci de respect des différents niveaux de textes : loi, décret ou arrêté.
 - Les lois devraient se limiter au domaine d'application, fixer les principes, les responsabilités et le cadre d'intervention. L'affirmation du principe de reconnaissance des normes internationales et de l'OMC est également nécessaire. Il faudra donc les alléger au maximum en les raccrochant aux textes communautaires.
 - Les décrets répondent aux délégations de compétences faites par la loi à une ou plusieurs autorités gouvernementales. Cet acte administratif est alors pris par le Chef de l'Etat ; il touche un domaine d'application plus ou moins vaste, relevant de la crédibilité des textes et de leur applicabilité et concerne des modalités techniques d'exécution, d'ordre général voire transversal. Les Nigériens devront donc s'approprier leur cadre juridique et organisationnel en vigueur, en s'assurant de sa cohérence avec ceux de l'Union et en réfléchissant aux implications pour leur pays, tout en assurant la création et l'élaboration des organes nationaux, constitutifs des réseaux de l'Union.
 - L'arrêté touche un secteur précis en spécifiant les modalités techniques ou scientifiques. Il est ministériel ou interministériel et sa modification est ainsi plus aisée, à condition qu'il se fonde sur, et ne soit pas en contradiction avec, les niveaux précédents.
 - Dans l'éventualité de textes spécifiques au contrôle en frontière, et du fait de l'importance de cette dernière avec le Nigeria, la problématique de la perméabilité et des nombreux échanges non contrôlés et des trafics frauduleux, de contrefaçons ou non, susceptibles de mettre en péril la sécurité sanitaire du Niger et de l'Union, devra faire l'objet d'un abord spécifique.
 - Il est fort possible qu'en phase finale à ces procédures d'examen, l'appui d'un expert juriste soit utile pour une lecture finale et une garantie de conformité. Cependant, tout le travail d'examen et de proposition doit être le fait des services nigériens. Il est le seul qui les conduirait à une appropriation offrant des assurances d'une capitalisation minimale des objectifs visés.

218. Concrètement pour réaliser le travail, dans les principes fixés au point précédent, il peut être recommandé :

- L'instauration, au sein de chacun des trois ministères respectivement chargés du zoosanitaire, du phytosanitaire et de la santé publique, d'un comité d'examen du cadre juridique. Ces comités associeraient les directions techniques (DSA, DPV, DHPES), chef de file, les DEP et, le cas échéant, les directions de production, ainsi que le conseiller juridique du ministère. Leur mission pourrait se décrire ainsi que suit:
 - Constituer un recueil législatif et réglementaire spécifique. En effet, hormis au MSP/LCE, il n'existe aucun recueil de textes juridiques, formel et diffusé.
 - Ce recueil intégrera la Constitution, et plusieurs sections.
 - Une sur les textes organiques du ministère fixant l'organisation et les attributions de tous les niveaux d'intervention
 - Une sur la police sanitaire et une sur la SSA y compris l'alimentation animale, intégrant les circulaires et notes de service

- D'autres, respectivement sur tous les ministères intervenant de près ou de loin dans le même domaine d'activité : industrie et commerce, environnement, tourisme, économie et finances, travail...
- Selon le ministère technique concerné, les textes des autres administrations de sécurité sanitaire : santé publique et/ou santé publique vétérinaire et/ou phytosanitaire seront répertoriés (textes organiques et techniques) et enfin,
- Une section sur les textes communautaires et Accords internationaux.
- Les textes seront, dans chaque section, classés dans le respect de la hiérarchie juridique.
- La finalisation de ce recueil nécessitera la rencontre des trois comités de base, pour les échanges d'informations. En matière de SSA, une vision large, nécessitant la connaissance des attributions et des domaines d'intervention de l'ensemble des autorités administratives, est indispensable.
- Ce recueil unique, mais différemment organisé et précisé, sera édité sous la forme de classeur, permettant une actualisation permanente. Il sera systématiquement diffusé à tous les niveaux : services centraux, régionaux, départementaux et postes. Il sera également disponible pour le secteur privé et la société civile.
- L'essentiel du travail d'identification a été fait à travers la liste des textes législatifs et réglementaires en *Annexe 5*.
- Une assistance technique pourrait être nécessaire à l'édition et à la reproduction du recueil. Il sera également nécessaire de prévoir des ateliers de vulgarisation qui devront accompagner la remise de ces recueils qui, est-il utile de le rappeler, seront propriété du poste et non pas du fonctionnaire à qui il sera remis.
- Ces ateliers devront associer la présentation des textes communautaires, et du nouveau cadre juridique régional, ainsi que le programme de réactualisation et de renforcement du cadre législatif et réglementaire du Niger.
- Un service technique de chaque ministère sera désigné pour assurer la veille réglementaire nationale et transmettre officiellement les nouveaux textes amendant ou abrogeant les anciens, dûment indexés, afin qu'ils trouvent leur place dans le recueil.
- La réalisation de ce travail, doit aller au-delà d'une simple compilation et classement, il doit favoriser une lecture détaillée des textes permettant une évaluation approximative de leur application voire de leur applicabilité, l'identification des contradictions et des doublons et, à travers des échanges entre comités, une clarification des domaines d'intervention.
- Ainsi, l'identification, par ces mêmes comités, des urgences réglementaires du fait d'une inadaptation des textes, de vide juridique ou d'absence de réponse aux délégations de compétence faites par les lois, codes ou ordonnances, sera possible.
- Il s'agira d'aboutir dans un premier temps à des listings identifiant, au regard des textes communautaires³³ :
 - Les textes généraux à réviser
 - Les textes réglementaires à abroger ou à amender
 - L'identification des vides à combler en matière de prescriptions techniques
- A partir de là :
 - Les textes concernant les prescriptions techniques, d'ordre général pourront être confiés à l'UEMOA : Principes généraux d'hygiène ; Etiquetage et allégations ; Contrôle en frontière et Certification sanitaire ; Mandat sanitaire et Médicaments vétérinaires, Examen ante et post mortem des animaux de boucherie ; Identification des animaux de boucherie ; Liste des maladies réputées légalement contagieuses ;

³³ Qu'il faudra préalablement ou concomitamment s'approprier.

Matériaux et emballages au contact des denrées ; Additifs, contaminants, résidus ; Substances autorisées en nettoyage et désinfection...

- D'autres, relevant de spécificités ou de priorités locales, devront faire l'objet d'enquêtes sanitaires préalables³⁴ et d'une assistance technique spécifique : établissement des listes d'organismes de quarantaine, élaboration de collection de nuisibles, enquêtes SSA, zoonoses ...
- Certains enfin devront aboutir à une commission de travail mixte pour l'élaboration d'un règlement sanitaire type permettant, dans le respect des caractéristiques locales et des contraintes, de rehausser le niveau de SSA sur le marché domestique³⁵.
 - Il s'agira de rédiger des règles simples et objectives pour administrer le contrôle dans les marchés et les rues. Ces règles, écrites en transparence et de façon consensuelle, donneront lieu à des ateliers de sensibilisation et de formation avec des outils adaptés : pictogrammes, usage des langues locales... Ces ateliers devront viser aussi bien les inspecteurs sanitaires du MSP/LCE que les opérateurs et les associations de consommateurs³⁶.
 - Ce secteur est prioritaire pour des raisons évidentes de santé publique et des raisons commerciales : il constitue un handicap incontestable car avec le faible niveau de sécurité sanitaire actuel, le Niger ne peut opposer aux pays tiers d'exigences sanitaires plus élevées, sauf à adopter des textes « tiroir » qui ne soutiendront pas la moindre expertise étrangère ; Par ailleurs, Niamey et les autres villes sont la vitrine du Niger du point de vue touristique et l'image qu'elles offrent du niveau de SSA ne peut être que pénalisante. Ce mode d'action est certainement le premier qui légitimera et crédibilisera l'intervention publique.
 - Une assistance technique est à prévoir pour l'élaboration et la mise en œuvre de programme de sensibilisation et de formation. Une commune de Niamey pourrait être retenue en qualité de commune test et l'expérience ensuite répliquée ailleurs.
- Autre domaine prioritaire, nécessitant un abord multisectoriel, impliquant fortement les producteurs, et favorisant une approche intégrée : la rédaction de guides de bonnes pratiques agricoles, d'élevage, de production, de fabrication.... Ils constituent la base d'un édifice visant un minimum de qualité et de sécurité. De nombreuses lignes directrices existent auprès des organisations internationales de normalisation. Il faut, avant de s'occuper des « sommets », implanter des méthodes et mécanismes simples garantissant une identification des dangers et un maintien des risques à un niveau acceptable dès le début de la chaîne. Pour cela, de la bonne volonté, de la persévérance, de la pédagogie et une participation active des producteurs. Puis, ultérieurement, la publication et la validation réglementaire accompagnée d'une aide à la traduction en langues nationales, appuyée de pictogrammes, cassettes audio, affiches,...
- Il est certain que la rédaction de règlement sanitaire de base et de guides de bonnes pratiques risque d'interpeller les autorités sur leurs devoirs : hygiène publique, désignation des espaces autorisés, équipements sanitaire de base, procédures et méthode de contrôle... Ce n'est pas plus mal, cela permettra de définir des priorités et d'aider à ce que les différentes taxes favorisent l'exercice professionnel dans de meilleures conditions.

219. Cependant, dans ce processus de réactualisation juridique, il faut garder à l'esprit que l'application de la loi faisant intervenir la sanction du juge n'a jamais été vraiment appliquée et que ce recours ne devrait constituer qu'un moyen subsidiaire de faire respecter la règle. C'est d'abord parce que l'encadrement administratif est inefficace et inefficent et à forte orientation

³⁴ Des enquêtes sanitaires, renforcées par un programme de formation en méthodologie et en supports techniques, sont prévues par l'Union. Seul le premier volet a été pour le moment budgétisé, il concerne : la filière traditionnelle du bétail et de la viande, les marchés communaux et l'alimentation de rue, les filières PMI et la restauration collective.

³⁵ Le rapport de synthèse régional, volet SSA, projet UTF/UEM/001/UEM et TCP/RAF/075 UEMOA/FAO propose un modèle. De même de nombreux travaux sont disponibles sur l'alimentation de rue à la FAO et à l'OMS

³⁶ Il sera utile dans ce cadre de s'intéresser à la politique de décentralisation et au niveau d'implication des Maires et de leurs agents. Cet aspect n'a pas été pris en compte dans la présente étude.

répressive, que les résultats de l'évaluation des systèmes de sécurité sanitaire sont si maigres au Niger. Il faut donc agir sur le cadre institutionnel.

II - Le cadre institutionnel

220. Le cadre institutionnel et organisationnel des contrôles doit être amendé. Il doit en effet permettre la mise en œuvre de mécanismes favorisant l'application de la loi mais surtout une répartition claire des missions permettant une approche intégrée et concertée des problématiques sanitaires. La faiblesse des ressources humaines et des moyens disponibles doit favoriser une gestion rationnelle, évitant les doublons et identifiant des objectifs prioritaires. Cependant, pour que les acteurs soient performants, il sera nécessaire que des programmes de formation interviennent et que des moyens soient mis à disposition.
221. Dans le programme UEMOA, des options ont été prises pour construire un cadre institutionnel approprié au niveau de l'Union, devant s'articuler à des dispositifs nationaux qui restent à créer. La présentation ci-dessous reprend brièvement les projets de l'Union pour la construction d'un cadre institutionnel régional de sécurité sanitaire, permettant l'élaboration de politiques communes.

1. L'UEMOA

222. L'Union a un rôle majeur à jouer dans l'harmonisation des systèmes de contrôle qui seront mis en place dans les Etats membres et dans le soutien et l'accompagnement à la résolution de problématiques communes : analyse des risques, formation, information, alerte... Ainsi, elle a retenu, en accord avec les pays membres et conformément aux recommandations, les options suivantes dans le domaine des institutions de coopération et d'expertise sanitaire, à savoir la création :
- D'un comité de sécurité sanitaire chargé d'organiser la coopération sanitaire et d'assurer la cohérence des politiques sanitaires, en réponse à la recommandation de création d'une structure spécifique de suivi et de coordination. En correspondance à ce comité, la désignation expresse par les pays membres, dont le Niger, des organismes nationaux de sécurité phytosanitaire, zoosanitaire et de SSA, organisés respectivement en réseaux régionaux. Les membres d'un réseau ont pour missions de s'informer de leur politique et de coopérer, de communiquer et d'assurer la circulation des documents sanitaires, de participer activement aux travaux du comité et de mettre en œuvre ses instructions.
 - Ces organismes nationaux et le comité de l'Union sont également chargés de la gestion des politiques de formation, en réponse à la recommandation favorisant une approche régionale de cette problématique qui doit répondre aux soucis d'harmonisation, de pérennisation, de mutualisation et d'économie d'échelle. Les représentants désignés du Niger devront contribuer à l'inventaire des ressources humaines et logistiques, des pédagogies et formations sanitaires disponibles, au rassemblement des données et à l'identification des besoins pour que le comité de l'Union puisse construire des offres en relation avec les besoins de l'UEMOA.
 - De réseaux d'alerte, répondant aux recommandations d'une information en temps réel et d'une harmonisation des réponses. Le Niger est censé désigner, pour chacun des volets, les correspondants nationaux en les dotant des moyens nécessaires à leur fonctionnement.
 - D'un observatoire de la sécurité sanitaire des aliments, répondant à la recommandation relative à la création d'une structure de veille et d'information. Cet observatoire met en place et assure le fonctionnement des bases de données juridiques, scientifiques et techniques et les rend disponibles aux organes de l'Union. Le Niger doit désigner ses correspondants nationaux, leur donner les moyens nécessaires et fournir les informations et documents utiles à la constitution des bases de données régionales.
 - De réseaux d'experts en sécurité sanitaire, répondant aux recommandations de mutualisation de l'expertise sanitaire, nécessaire aux problématiques relevant de l'évaluation des risques et

de formation, pouvant intervenir en appui à toutes les autres activités. Le Niger désignera ses experts et leur assurera les moyens nécessaires à leurs activités.

- De réseaux de laboratoires d'analyse, répondant à la recommandation d'une structure régionale d'évaluation des risques. L'Union ayant trouvé, pour diverses raisons, prématuré la création d'une telle institution, elle a opté pour la première étape qui est une mise en place de réseaux fonctionnels. Ils sont censés contribuer à la coopération et aux politiques sanitaires et regrouper des laboratoires publics et privés. Le Niger devra participer à l'élaboration de la carte des laboratoires habilités de l'Union en désignant les siens.

223. Comme vu au point précédent, le programme de l'Union pour la mise en œuvre du cadre institutionnel retenu demandera des appuis des Etats membres et une aide internationale. Il semblerait qu'elle prévoit, pour une deuxième phase, de soumettre son futur programme à une table ronde associant les bailleurs de fonds potentiels et les organisations internationales.

224. A l'analyse du point précédent, les obligations du Niger sont évidentes :

- Il est nécessaire que les autorités compétentes techniques et gouvernementales répondent enfin aux recommandations et questions soumises par le programme de l'UEMOA, et se préparent à assumer leurs charges afin de préciser leur cadre institutionnel, de désigner leurs représentants et de leur assurer les moyens nécessaires au fonctionnement du système.
- Ce sera le signe d'une matérialisation de la volonté concrète de s'investir dans la sécurité sanitaire. Ces travaux entraîneront des remous, obligeant à des remises en cause et à une vision globale censée s'affranchir des querelles de chapelle ; ils traduiront d'une façon plus pragmatique que la révision des textes, l'implication réelle des responsables.

2. Le Niger

225. La santé animale et végétale n'est pas érigée au rang de bien public national et la SSA n'est pas perçue comme une priorité de santé publique. Aucun signal politique fort n'a été identifié, les autorités compétentes techniques restent pénalisées par :

- L'absence d'objectifs assignés de sécurité sanitaire
- L'insuffisance des textes organiques les organisant et fixant leurs attributions
- L'insuffisance d'une hiérarchie précisant clairement les niveaux et qualité d'interventions et les missions des services centraux, en rapport avec les services déconcentrés
- Des chevauchements d'attributions, pénalisant les opérateurs et ne contribuant pas à une efficacité quelconque du système, en matière de SSA
- A cela s'ajoute une organisation administrative cloisonnée, ayant, en zoosanitaire et en SSA, rompu les chaînes de commandement et ne favorisant aucune concertation intra et inter ministérielle. L'absence de véritables rapports d'activités en sécurité sanitaire est susceptible de témoigner du manque d'intérêt et de suivi des autorités gouvernementales et est corroboré par la faiblesse des moyens mis à disposition pour le fonctionnement des services.

226. Les recommandations suivantes peuvent être faites :

- *Pour tous les ministères et notamment pour ceux chargés de l'agriculture et des ressources animales*
 - Veiller à développer une approche intégrée de la sécurité sanitaire (zoosanitaire et SSA ; phytosanitaire et SSA) en rétablissant les chaînes de commandement et en instaurant formellement les cadres de concertation indispensables avec les directions de production et de promotion de filières et entre l'agriculture, les ressources animales et la santé publique.
 - Le rétablissement des chaînes de commandement peut se faire de deux façons :

- La restructuration complète de l'organisation administrative permettant, pour chaque direction centrale technique, des affectations spécifiques d'agents et des liaisons hiérarchiques administratives, techniques et fonctionnelles claires, du central au déconcentré.
- Le maintien du schéma actuel mais l'instauration d'une hiérarchie technique directe, sans interventions parasites, qui permettra la mise en œuvre de programmes et l'identification des correspondants. Une obligation, la rédaction dans les fiches de poste des différentes spécificités et liaisons, d'une répartition du temps de travail pour chaque secteur d'activité et une saine gestion, par les différentes directions centrales, de leur autorité qui devra prendre en compte les multiples exigences demandées aux agents (Il n'est pas aisé d'avoir et de répondre à plusieurs chefs).
- La rédaction des textes organiques manquants, soucieux d'une bonne répartition des attributions entre le central et le déconcentré.
 - Les services centraux seraient renforcés dans des missions d'élaboration de politique et de programmes nationaux, de rédaction de projets règlementaires, d'organisation, de coordination et de suivi évaluation des activités des services déconcentrés, d'harmonisation des procédures et méthodes, de traitement statistiques, de formation, de veille normative et réglementaire, de relations internationales et de recherche de moyens.
 - Les services déconcentrés exécuteraient les programmes, rendraient compte périodiquement, identifieraient les problématiques régionales et les besoins en formation ou en appui spécifique. Des retours leur seraient systématiquement adressés, relativement aux traitements réservés à leurs rapports et à la situation nationale voire régionale ou internationale.
 - Les domaines d'intervention, s'étendant sur l'ensemble du territoire et en frontière, seraient :
 - Pour l'agriculture, de la production primaire au stockage, le relais étant pris lors de transformation ultérieures ou de vente directe aux consommateurs par d'autres structures
 - Pour les ressources animales de la production primaire, à la transformation et au stockage
 - Pour la santé, hormis la police sanitaire relevant des grandes endémies, ses interventions en frontière devraient être stoppées au profit du MRA et du MDA. Elle assurera le contrôle dans la distribution moderne et traditionnelle et la restauration, domaines de cession directe aux consommateurs, aussi bien pour les denrées animales que végétales ; elle n'interviendra pas au niveau des industries, ni de la production.
 - Le commerce, en cas de renforcement de la loi sur la répression des fraudes, interviendra, pour ce qui le concerne, en appui à la santé dans le secteur de la distribution.
 - En appui aux services de contrôle deux laboratoires d'essai à renforcer :
 - Le LABOCEL, pour la filière zoosanitaire uniquement et sans option de contrôle des denrées alimentaires d'origine animale
 - Le LANSPEX, pour la filière végétale et alimentaire (étant entendu que dans le domaine phytosanitaire, de nombreuses institutions de recherche sont susceptibles d'intervenir en appui : AGRHYMET, ICRISAT, IRAN, IRAM, notamment en matière d'analyse du risque phytosanitaire)
 - Ces laboratoires, pour lesquels il sera utile de renforcer les unités déconcentrées, de façon progressive en se basant sur les enquêtes sanitaires et les programmes arrêtés.
 - D'autres exigences concernent les laboratoires ; elles seront abordées ci-après.
- *Spécifiquement au ministère chargé du commerce, il est recommandé :*

- Qu'il s'oriente préférentiellement dans le contrôle de la concurrence et de la publicité. Il lui revient la rédaction de tous les projets de texte en rapport avec les OTC, c'est-à-dire les aspects relevant de la qualité des denrées alimentaires et non pas de leur sécurité sanitaire.
 - Qu'il poursuive les orientations et activités en matière de normalisation, certification et qualité en abandonnant toute volonté de police et en accordant à la métrologie la place qui lui revient.
 - Qu'il joue pleinement son rôle d'interlocuteur privilégié de l'OMC en activant les points focaux, en faisant circuler les informations et notifications et en coordonnant les comités nationaux...
 - Enfin, il est aussi l'interlocuteur privilégié des associations de consommateurs, et à ce titre doit proposer les projets de règlements nécessaires à leur action, les orienter et les assister dans la résolution de leurs problèmes.
- *Concernant le ministère chargé de la santé publique*, les attributions de l'hygiène publique générale, du contrôle de l'eau et de la distribution lui seraient confirmées.
 - Il devra assurer sa place de leader en matière de SSA en élaborant un système de surveillance et de gestion des TIACs, regroupant l'ensemble des partenaires et en formalisant des procédures utiles à sa mise en fonctionnement.
 - Les activités d'épidémiosurveillance des maladies d'origine alimentaire devront être développées et un système de recueil, collecte et traitement des données élaboré. Les éléments générés, publiés et discutés, permettront de chiffrer les coûts de la non qualité et de juger ou de corriger l'efficacité des systèmes nationaux de contrôle.
 - Dans le domaine réglementaire, il lui revient, seul ou en concertation, de proposer les projets relatifs aux critères bactériologiques, aux additifs, résidus de pesticides, de médicaments vétérinaires, de contaminants dans les aliments destinés à la consommation humaine mais aussi de préciser le statut médical des personnels et opérateurs du secteur alimentaire. Il est utile d'ajouter que cette élaboration ne signifie pas mise en œuvre par la santé des contrôles relatifs à ces règlements ; Ces textes constitueront un référentiel pour les différents services officiels de contrôle, conformément aux répartitions faites plus haut.
227. Ce type de réorganisation institutionnel permettra au Niger de répondre aux attentes de l'Union en matière de désignation des organismes et structures devant participer à la construction du système régional de sécurité sanitaire.
228. Toutefois, le bénéfice de cette restructuration sera faible s'il n'est pas accompagné de nouvelles modalités de gestion des services et agents. A ce titre,
- Les services devront rédiger des fiches de fonction, poste et chartes de fonction et de gestion.
 - Les activités doivent se fonder sur des supports techniques et des procédures rédigées dans des domaines aussi généraux que la gestion des courriers, la circulation de l'information, l'archivage, la gestion des matériels et équipements que dans ceux aussi spécifiques que l'inspection et la certification. Ces éléments permettront de satisfaire aux exigences de traçabilité des actes administratifs.
 - Le cloisonnement administratif doit être rompu car il nuit au respect des principes de transparence et de concertation nécessaires à l'atteinte d'objectifs réclamant une approche multisectorielle et participative. Pour ce faire, des passerelles devront être jetées entre les services d'un même département, des pôles de compétence instaurés entre différents départements créant ainsi des cadres formels de concertation entre tous les acteurs. A ce titre, la mise en place de comités nationaux fonctionnels du Codex et des SPS, des TIACs mais aussi de comités nationaux zoosanitaire et phytosanitaire constitueront un bon départ.
 - De ces différents organes pourrait émerger un comité interministériel technique de suivi de l'exécution des missions de sécurité sanitaire. Les résultats annuels, mis en adéquation avec

les attributions et les objectifs ciblés, donneraient lieu à des restitutions réunissant les parties prenantes officielles et permettraient la correction d'écarts éventuels en favorisant les synergies nécessaires. Le président de ce comité pourrait être l'interlocuteur privilégié de l'UEMOA concernant l'observatoire de la SSA.

- Il est important de souligner que pour peaufiner cette restructuration et l'identification des besoins réglementaires ou leur comblement, il sera nécessaire de mener des enquêtes sanitaires dans les trois secteurs pour s'approprier le terrain, identifier les dangers et évaluer les risques, hiérarchiser les priorités et préciser les besoins en formation et en équipements.

229. C'est à ce niveau que peut intervenir une première assistance technique, elle ciblerait :

- L'accompagnement à l'identification, à l'élaboration et à la mise en œuvre des outils nécessaires à une modernisation des modalités de gestion des services de contrôle. Différents référentiels existent : les normes ISO 17020 et 17025, les lignes directrices de l'OIE, celles de la CIPV et du Codex, le questionnaire PVS d'autoévaluation et de suivi... autant d'outils disponibles à l'accompagnement des services dans leur démarche et qui offrent la possibilité d'une approche progressive.
- Le financement d'enquêtes sanitaires dans les secteurs porteurs, au niveau du commerce international, mais également sur les marchés domestiques. Les résultats de ces enquêtes aideront à la fixation d'objectifs de sécurité sanitaire et à l'élaboration de cadres logiques, et concertés, d'intervention.

230. Toute assistance technique ultérieure ne saurait intervenir sans ce travail préalable nécessitant cet investissement des autorités, accompagné le cas échéant, pouvant présenter aux partenaires potentiels des états des lieux et des indicateurs objectivement vérifiables.

- Elle devra être soucieuse de conditionnalités, en effet :
 - Certaines recommandations comme la formation des comités juridiques ministériels et des comités Codex, SPS... demandent un investissement minimal des autorités nigériennes : rétablissement des lignes téléphoniques, rétablissement des lignes Internet, photocopieurs et papier, postes informatiques et imprimantes, dotation en carburant et mise à disposition de véhicule de service pour les déplacements en réunion. Sont-elles prêtes à assurer ce dispositif de base ? Faut-il rappeler le non fonctionnement du comité Codex et le ralentissement du comité de normalisation du fait de ces insuffisances ?
 - Après ces réformes et travaux d'enquête seront posés les besoins en capacités de contrôle et d'analyse. Comment y répondre ?

Section 2 – Capacités de contrôle et d'analyse

231. Les capacités évaluées se sont révélées faibles. Il n'était pas prévu dans le cadre de cette étude de faire l'inventaire des besoins nécessaires à la réalisation des activités de contrôle et d'analyse.

232. Pour un tel inventaire et pour qu'il soit opposable, encore aurait-il fallu que les services puissent exprimer leurs besoins en intégrant la dimension nationale (services centraux et déconcentrés), les inscrire dans la réalité de programmes d'activités et dans l'identification précise des agents chargés de les réaliser.

233. Ces besoins auraient concerné les équipements d'inspection, de contrôle et d'analyse, les moyens de communications, les moyens informatiques, les moyens documentaires, les véhicules et la formation, nonobstant les besoins d'affectation de personnels. Et peut-être aurait-il fallu se substituer aux autorités en faisant des choix pour éviter des doublons ou juger de la réalité des demandes exprimées ; ce qui ne relevait pas des prérogatives de cette mission.

I - Les services de contrôle

234. Cependant, ces besoins sont réels et nécessaires à la mise en œuvre des programmes de contrôle mais aussi au fonctionnement du système communautaire. Importants, ils ne pourront être satisfaits par un saupoudrage.
235. L'UEMOA l'a bien compris et le choix qui a été fait dans un premier temps est de satisfaire les demandes en rapport avec les enquêtes sanitaires qui généreront des résultats permettant une meilleure appréciation et des dotations pragmatiques. Il est en effet indispensable que les préalables institutionnels soient remplis que l'engagement du Niger à assurer de façon récurrente leur entretien, leur renouvellement et les conséquences de leurs usages (carburant, financement des analyses, financement des prélèvements dans l'informel...) soit assuré.
236. Il est donc préconisé, dans le cadre de cette étude, que les bailleurs de fonds ne fournissent des équipements et autres moyens soit qu'en les fondant dans la réalité, à travers la mise en œuvre d'enquêtes sanitaires par filière, et en s'assurant du suivi évaluation de leur affectation et de leur usage et des nécessaires mesures correctives et/ou de réinvestissement qui devront être mise en œuvre, soit en choisissant l'abord régional, en apportant l'assistance technique et matérielle à l'Union.
237. Il est également recommandé une forte communication et transparence entre bailleurs et organismes de coopération et entre ces institutions et l'UEMOA.

II - Les laboratoires

238. Concernant les laboratoires, notamment le LANSPEX et le LABOCEL, le Niger devra engager une réflexion pour :
- Evaluer leur rentabilité et notamment l'adéquation de leur statut au regard des objectifs attendus. Par exemple, est-il utile d'avoir deux laboratoires officiels en matière de contrôle microbiologique des aliments ? Comment rentabiliser les équipements du LANSPEX pour la recherche des résidus de pesticides, financés à hauteur d'une centaine de millions de FCFA par l'UE, et qui ne sont pas ou peu utilisés faute de capacité à payer les analyses et de programme de surveillance ? Comment relancer le contrôle des mycotoxines ? Quelle est l'urgence en matière de station de quarantaine végétale : le Niger opte-t-il, en fonction de critères objectifs, pour une station régionale et/ou nationale ? Etc.
 - L'accréditation des laboratoires est un objectif légitime car cet acquis garantit la validité de la certification sanitaire officielle qui engage, au-delà de la responsabilité professionnelle et pénale du signataire, la crédibilité de l'Etat. Cependant, outre la question de savoir « accrédité en quel domaine ? », des préalables sont nécessaires :
 - Assurer la conformité des structures aux règles organisationnelles et techniques régissant les laboratoires d'essais ; aucune accréditation n'est possible dans des locaux inappropriés, mal conçus ou conçus avec des matériaux impropres
 - Garantir le respect des bonnes pratiques de laboratoire soucieuses :
 - De l'élaboration de référentiels d'analyse
 - De la rédaction de procédures liant les services officiels pour la réalisation des échantillonnages, des modalités de prélèvement et d'acheminement
 - De la gestion des équipements intégrant l'indispensable métrologie
 - De la formation et du recyclage du personnel
 - D'un minimum d'analyses par an
 - Les laboratoires sont des outils majeurs des systèmes de contrôle et doivent à ce titre intégrer des programmes de surveillance et d'inspection et participer à des activités de recherche et d'évaluation des risques. L'implantation de petites unités déconcentrées doit être prévue en rapport avec les programmes de contrôle, tels qu'ils seront construits.

- Ce travail complexe, devant intervenir après la détermination des autorités, pourra faire l'objet d'une assistance technique spécifique. Il permettra au Niger de mieux intégrer ses structures dans les réseaux prévus par l'UEMOA et de renforcer leurs rôles.
 - Ainsi, les dotations en équipements et les réponses aux besoins de formation et d'affectation pourront s'inscrire dans un cadre rationnel et fonctionnel.
239. Une autre préoccupation sera à satisfaire, vu l'existence de laboratoire au sein d'unité industrielle : par quelle procédure reconnaît-on la compétence de ces laboratoires et comment valide-t-on leur programme d'autocontrôle ?

III - Les priorités pour le cadre juridique et institutionnel

240. Au Niger, tout porte à croire que la situation sanitaire n'a pas stagné mais a fortement régressé. Des situations de fait se sont installées et ont prospéré là où les services publics ont régressé voire démissionné. Un responsable d'un service de coopération affirme que la situation était meilleure il y a 25 ou 30 ans. Ce n'est pas en une année ni même deux que le retard sera comblé, car il s'agit de repartir de presque zéro, mais dans ces délais, en cas de signaux forts de l'Etat, des effets sensibles pourront être enregistrés, dans les créneaux prioritaires. Toutefois, la mise à niveau de tout le système prendra de nombreuses années.
241. Comment, face à ce tableau, établir des priorités vu l'importance des recommandations ? Tout est prioritaire et devrait faire l'objet de programmes cohérents, favorisant une progression simultanée et synergique des différents volets sanitaires mais également des différents secteurs : public, privé et société civile.
242. Si l'on doit cependant fixer malgré tout des priorités dans le secteur public, il s'agira :
- *Pour le cadre juridique*, en marge de l'actualisation nécessaire, de se consacrer en urgence aux projets de règlement sanitaire de base et de guides de bonnes pratiques agricoles, d'élevage et de fabrication d'aliments dans les filières porteuses en matière d'exportation : oignons, niébé, bétail mais également pour le marché domestique dans les filières : viande, Kilichi, lait et produits laitiers...
 - *Pour le cadre institutionnel*, l'urgence est la restructuration redonnant une vocation nationale aux directions centrales devant obéir à des méthodes modernes de gestion des personnels et des activités et au financement d'enquêtes sanitaires qui permettront l'élaboration ultérieure de programmes plus importants de formation et d'équipement répondant à des besoins concrets.
 - *Pour les laboratoires*, étant donné que de véritables audits organisationnels et techniques, ne semblent pas avoir été réalisés, il conviendrait de les mettre en œuvre et de veiller aux respects des recommandations permettant leur inscription dans des programmes de surveillance et de contrôle.
243. La réalisation de ces priorités permettrait par la suite l'accomplissement des autres options proposées.
244. Pour faciliter l'étude de ces recommandations et leur mise en vigueur par les divers services de l'Etat concerné, elles ont été rassemblées en un Plan d'Actions qui est présenté sous la forme d'un cadre logique divisé en trois parties : cadre juridique, cadre institutionnel et capacités de contrôle et d'analyse (*Annexe 19*).

ANNEXES

Annexe 1 : Les trois organisations internationales de normalisation

1. La Commission du Codex Alimentarius (CCA)

La Commission du Codex Alimentarius (CCA) est un organe intergouvernemental – auquel participent 174 pays membres – créé conjointement par la FAO et l'OMS et se réunissant tous les ans. La CCA a pour missions d'élaborer des normes alimentaires, des lignes directrices et d'autres textes, tels que des Codes d'usages, dans le cadre du Programme mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires. Les buts principaux de ce programme sont (i) la protection de la santé des consommateurs, (ii) la promotion de pratiques loyales dans le commerce des aliments et (iii) la coordination de tous les travaux de normalisation ayant trait aux aliments entrepris par des organisations aussi bien gouvernementales que non gouvernementales. Le Codex bénéficie de la contribution de nombreux spécialistes indépendants qui, de par leurs travaux, garantissent ainsi la rigueur scientifique des normes établis. Les dispositions du Codex concernent la qualité et l'innocuité des aliments.

Depuis sa création, la CCA a promulgué : 202 normes, 38 directives et codes d'usages, 7 normes générales, 5 codes et directives générales sur l'hygiène des aliments, 5 directives sur l'évaluation des risques en SSA, 14 normes, codes et directives sur les contaminants dans les aliments, 22 normes, directives et recommandations sur les procédures d'échantillonnage, d'analyse, d'inspection et de certification, 2579 LMR pour 213 pesticides, 683 dispositions relatives à 222 additifs et 377 LM pour 44 médicaments vétérinaires. Toutes ces dispositions contribuent à la salubrité et à l'équité du commerce des denrées alimentaires : leur importance apparaît donc comme essentielle. Correctement employées, les réalisations de la CCA permettent de mieux répondre aux besoins du commerce international et de sensibiliser à des questions primordiales touchant à la qualité des aliments, leur innocuité et la santé publique. Certains Codes sont d'usage général (pour tous les produits ou genre de produits) tandis que d'autres sont d'usage spécifique (uniquement pour certains produits ou aliments spécifiques).

La poursuite des objectifs du Codex implique que les pays harmonisent leurs règlements en matière de produits alimentaires et adoptent des normes convenues au niveau international. Pour ce faire, les pays de l'OMC sont invités à utiliser les normes du Codex comme modèles pour établir/mettre à jour leurs législations et réglementations alimentaires et à fins d'harmonisation. L'harmonisation des réglementations et l'adoption de normes reconnues internationalement devraient réduire les obstacles au commerce de par la libéralisation des échanges de denrées alimentaires et ainsi garantir une circulation plus libre des produits alimentaires entre pays au bénéfice des agriculteurs et de leurs familles.

Le Codex est en contact étroit avec d'autres organisations internationales et notamment dans le cadre de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (dit Accord SPS) et celui de l'Accord sur les Obstacles Techniques au Commerce (dit Accord OTC). L'Accord SPS et l'Accord OTC ont formellement reconnu les normes, directives et recommandations internationales du Codex Alimentarius comme références visant à faciliter le commerce international des denrées alimentaires en favorisant l'harmonisation des réglementations techniques ; les mesures sanitaires et phytosanitaires des pays membres conformes à celles du Codex sont présumées satisfaire aux obligations de l'Accord.

Au delà de la nécessité de se conformer à ses obligations de membre de l'OMC, une participation active du Niger au sein des instances de la CCA apparaît comme essentielle à la lumière des opportunités que celle-ci offre (notamment en termes de participation à l'élaboration des normes Codex et donc la possibilité d'influer sur celles-ci, d'échange et de partage de l'information, et de croissance du commerce international renforçant chaque jour davantage la nécessité d'avoir des normes internationalement reconnues en matière de santé humaine). Les normes Codex sont cruciales pour un pays comme le Niger qui ne possède pas toute l'infrastructure nécessaire ou les moyens pour établir ses propres normes. De plus, dans de nombreux domaines il n'est pas utile de « réinventer la roue ».

La mise en place de normes internationales contribue au progrès social et économique et ainsi une participation concrète et active à l'élaboration des standards internationaux permettrait au Niger d'obtenir certains avantages. Ceux-ci incluent la possibilité d'acquérir directement le savoir-faire technologique, d'influencer le contenu technique des normes, d'avoir une expérience directe des travaux de normalisation susceptible d'être utilisée lors de la mise en place de ses infrastructures nationales.

La croissance du commerce alimentaire mondial offre des opportunités et plus particulièrement pour les PVD d'autant plus que des structures existent pour permettre à ces derniers de participer aux activités du Codex. La croissance du commerce alimentaire mondial augmente le potentiel de transmission de contaminants et il est donc crucial pour le Niger de participer activement au Codex. De plus, pour favoriser la participation des PVD aux activités du Codex, un fonds fiduciaire a été mis en place à cet effet par la FAO et l'OMS¹.

Cependant, au-delà de cette possibilité de participer à quelques rencontres, qui restent insuffisantes, l'enjeu est d'installer et de dynamiser un Comité National du Codex qui devra réunir les secteurs public et privé et la société civile. Ceci pour assurer une gestion de tous les documents transmis pour observations et attribution au Niger, effectuer leur sélection et diffusion, élaborer des observations argumentées et concertées qui seront régulièrement transmises en retour au secrétariat du Codex. Il s'agit, même face à une insuffisance de participation physique, que le Niger donne les moyens à son Comité National d'intervenir activement à distance et de sélectionner les réunions ou sessions où sa présence est indispensable pour user du mieux du fonds fiduciaire et/ou du financement public. Enfin, il faut que le Niger contribue au développement d'une coopération régionale sur les projets de normes pour favoriser un positionnement solidaire de l'UEMOA, de la CEDEAO voire de l'UA et assurer la présence de l'Union lors des différentes assemblées du Codex ou des comités de l'OMC.

2. L'Office International des Epizooties (OIE)

L'Office International des Epizooties (OIE) est un organisme intergouvernemental – auquel participent 167 pays membres – dont la principale mission est de (i) garantir la transparence de la situation des maladies animales et des zoonoses dans le monde, (ii) collecter, analyser et diffuser l'information scientifique vétérinaire, (iii) apporter son expertise et stimuler la solidarité internationale pour contrôler les maladies animales, (iv) garantir la sécurité du commerce mondial en élaborant des normes sanitaires pour les échanges internationaux des animaux et produits dérivés dans le cadre du mandat confié à l'OIE par l'Accord SPS de l'OMC, (v) promouvoir le cadre juridique et les ressources des Services Vétérinaires et (vi) mieux garantir la sécurité sanitaire des aliments et promouvoir

¹ <http://www.francophonie-durable.org/%20documents/colloque-ouaga-a3-mbengue.pdf>
<http://www.who.int/foodsafety/codex/trustfund/en/index1.html>

le bien-être animal en utilisant une approche scientifique. L'OIE met en œuvre ces objectifs en vertu de l'arrangement international, notamment ses statuts organiques qui stipule que : « L'Office ne peut s'immiscer en aucune façon dans l'administration des différents États. » Il ne cherche pas à faire appliquer les normes car telle n'est pas sa mission. Il se fonde uniquement sur un code de bonne conduite (ou déontologie) des autorités officielles en charge de la certification du bétail et des produits d'élevage à fin de commercialisation. Ainsi, le respect des règles et des principes émis par l'OIE par les Etats membres se fait sur la base du volontariat.

L'OIE collabore avec d'autres organisations internationales et notamment l'OMC dans le cadre de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (dit Accord SPS) et celui de l'Accord sur les Obstacles Techniques au Commerce (dit Accord OTC). Comme mentionné plus haut, l'Accord SPS reconnaît à chaque pays membre le droit de mettre en place les mesures sanitaires qu'il juge nécessaires pour protéger la santé humaine (Codex alimentarius), celle des animaux (OIE) ou des plantes (CIPV) à condition que (i) celles-ci ne soient pas de nature protectionniste ni discriminatoire et (ii) qu'elles se fondent sur des standards et normes des instances internationales ou sur une évaluation scientifique du risque.

En termes de réglementation sanitaire, l'Accord SPS de l'OMC reconnaît et recommande officiellement l'usage des normes émises par l'OIE telles que contenues dans les Codes (et notamment le Code sanitaire pour les animaux terrestres) et manuels pour le diagnostic préparés par celle-ci. Ainsi, l'OIE est l'organisme technique de référence de l'OMC pour ce qui touche à la réglementation zoosanitaire. Les Codes et manuels de l'OIE qui tendent à harmoniser les conditions applicables aux échanges d'animaux et de produits d'origine animale sont d'une importance capitale pour les Etats membres (en plus du Code ci-dessus cité, il y a également le Manuel des tests diagnostic et des vaccins pour les animaux terrestre, le Code sanitaire pour les animaux aquatiques et le Manuel des tests diagnostic pour les maladies des animaux aquatiques). Cependant, l'Accord SPS énonce que tout pays importateur est en droit d'exiger l'application de normes supérieures aux normes contenues dans le Code zoosanitaire de l'OIE pour garantir son niveau approprié de protection uniquement si les exigences supplémentaires sont scientifiquement justifiées.

En tant que membre de l'OMC, le Niger est tenu de participer « dans la limite de ses moyens » aux activités des organismes de normalisation internationales, et plus particulièrement celles de l'OIE ainsi que de la CIPV et du Codex alimentarius. Ainsi, l'importance des Codes et Manuels élaborés et édités par l'OIE est consacrée dans l'Accord SPS et son importance pour un PVD membre de l'OIE tel que le Niger est essentielle. En tant que membre de l'OIE et PVD, le Niger se voit ainsi doter de certains droits à savoir :

- il peut, lors de difficultés rencontrées pour l'application des normes contenues dans le Code terrestre ayant une incidence sur ses opportunités commerciales faire jouer la clause de traitement spécial de l'OMC destinée aux PVD. Cependant, en cas d'accord, le moratoire accordé pour l'application de la norme n'est que provisoire et assujetti à une mise en œuvre de mesures permettant le respect ultérieur des exigences sanitaires ; sa prolongation ne peut se faire qu'exceptionnellement ;
- il lui est également possible de présenter son point de vue sur les avant projets et projets de normes et lors des processus de révision et de tenter d'obtenir le soutien d'autres Etats membres lors des réunions de session générale de l'OIE et de l'Accord SPS ; et
- il peut demander à ses partenaires commerciaux une assistance technique particulière (Article 9 de l'Accord SPS) ou toute autre forme d'aide lui permettant de procéder à une

analyse des risques, de consolider son administration vétérinaire et ses infrastructures de laboratoire ainsi que son système d'alerte et de surveillance épidémiologique.

Une participation active du Niger aux instances et réunions de l'OIE est capitale dans l'optique d'exporter du bétail et/ou des produits issus de l'élevage. De premier abord, les normes sanitaires de l'OIE peuvent apparaître comme contraignantes et/ou trop strictes pour tout PVD mais l'Accord SPS contient un certain nombre de dispositions énoncées ci-dessus permettant, si elles sont sollicitées, l'obtention de délais pour la mise en œuvre voire d'un accompagnement approprié. Le respect de ces normes sanitaires par le Niger, ou tout autre PVD, ancrera objectivement ses opportunités et ses potentialités légitimes d'exportation.

3. La Convention Internationale pour la Protection des Végétaux (CIPV)

La CIPV est un accord international – auquel participent 150 pays membres – visant à assurer une action efficace de (i) prévention de la dissémination et de l'introduction d'organismes nuisibles aux végétaux et produits végétaux, et (ii) promotion des mesures appropriées pour leur contrôle. La Convention fournit un cadre et un forum pour la coopération internationale, l'harmonisation et les échanges techniques entre les parties contractantes et concerne principalement la réglementation des échanges commerciaux.

La CIPV établit des normes phytosanitaires depuis 1992 et a actuellement neuf normes déjà complétées et près de 12 normes à divers stades de développement. La CIPV élabore ses normes dans trois catégories : des normes dites de référence, des normes de concept et enfin des normes spécifiques. Pour le moment, la CIPV ne produit que des normes de référence et de concept dans le but de construire la base pour des normes spécifiques à venir.

Dans le cadre de son champ d'application, la CIPV entretient de nombreuses formes de collaboration internationales pour ce qui touche à la préservation des plantes cultivées ou non et inclut aussi bien les dégâts directs qu'indirects provoqués par des organismes nuisibles. La mise en œuvre de la Convention implique la collaboration entre les Organisations nationales de la protection des végétaux (ONPV), qui sont les services officiels institués par les gouvernements pour mettre en œuvre les fonctions spécifiées par la CIPV, et les Organisations régionales de la protection des végétaux (ORPV), qui peuvent jouer le rôle de structures coordinatrices au niveau régional permettant une participation dans des activités visant à atteindre les objectifs de la CIPV.

Pour ce qui touche aux normes internationales de protection des végétaux (c'est-à-dire phytosanitaires), l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (dit Accord SPS) de l'OMC consacre la CIPV – la seule organisation dont le mandat repose sur une convention internationale à la différence du Codex Alimentarius et de l'OIE – comme l'organisation compétente en matière de normes internationales émises pour l'application des mesures phytosanitaires. L'Accord SPS reconnaît ainsi à la CIPV le rôle de fixer les normes internationales et ainsi harmoniser les mesures phytosanitaires afin d'éviter que celles-ci soient utilisées dans un but protectionniste (obstacles non-tarifaires). L'Accord SPS encourage ainsi les Etats membres de l'OMC à formuler leurs mesures de protection phytosanitaire en usant des normes de la CIPV dans la mesure du possible dans ce même souci d'harmonisation et d'éviter toute entrave aux échanges commerciaux.

L'Accord SPS donne spécifiquement mandat à la CIPV pour élaborer des normes, méthodes et techniques sur l'analyse du risque, mondialement acceptées ainsi que pour

l'élaboration de normes et directives pour la mise en œuvre de concepts du SPS, tels que l'équivalence. A l'instar des normes établies par le Codex Alimentarius et de l'OIE, les normes développées et adoptées par la CIPV ne s'imposent pas aux Etats. Néanmoins, les mesures ayant pour base des normes internationales n'exigent pas de justification supplémentaire pour des membres de l'OMC.

En plus des obligations qui incombent à tout membre de l'OMC², l'importance de la CIPV et de ses normes est critique pour tout PVD et en tant que signataire de la CIPV, le Niger doit prendre conscience que celle-ci sert ses intérêts. Une participation active du Niger en tant que membre du CIPV est nécessaire car elle offre de multiples avantages 1- l'accès aux accords internationaux ; 2- l'accès au processus de fixation des normes ; 3- l'accès à l'assistance technique ; 4- la procédure de résolution des différends et 5- les échanges d'informations. Pour chaque catégorie mentionnée plus haut, est donné ci-dessous l'avantage principal d'une participation active³ :

1. Elle augmente la crédibilité des systèmes phytosanitaires nationaux pour les partenaires commerciaux ;
2. Elle permet de contribuer à l'élaboration de la politique phytosanitaire internationale, d'échanger directement avec la communauté phytosanitaire et de soumettre des projets de normes internationales pouvant être pris en considération par la CIPV ;
3. L'octroi d'assistance technique, et tout particulièrement aux PVD, pour améliorer les capacités humaines et renforcer infrastructures phytosanitaires, réviser et mettre à jour la législation, la mise en place de programmes d'urgence ;
4. La CIPV offre son assistance en cas de différends, propose une procédure alternative non contraignante mettant en avant le dialogue technique (différente de la procédure OMC) ;
5. L'échange d'informations comprend aussi de la formation, l'accès à tous les normes, soumettre et confronter ces projets de normes lors de réunions de travail, etc.

² Voir www.amvspq.org/codex.pps

³ https://www.ippc.int/servlet/BinaryDownloaderServlet/13795_Benefits_of_IPPC_Mem.pdf?filename=1116420096054_Info1Benefit_s02f.pdf&refID=13795

Annexe 2 : Les résultats et impacts au Niger du Programme Qualité de l'UEMOA, selon la Coordination Technique Nationale et les principales cibles

Accréditation des laboratoires et équipements. Au Niger, trois laboratoires ont été identifiés pour bénéficier de l'appui de ce Projet, mais un seul concerne le domaine de cette étude, le LANSPEX. Plusieurs missions se sont intéressées la structure de ce laboratoire pour faire (i) un état des lieux en matière de contrôle de qualité des produits alimentaires, (ii) une évaluation des capacités de métrologie et (iii) l'identification et l'élaboration d'une démarche qualité. Ce laboratoire est présenté comme un laboratoire de référence en matière d'analyse alimentaire. Ce jugement n'est pas acceptable¹ dans ce domaine spécifique, bien que ce laboratoire ait une envergure régionale pour le contrôle de la qualité des médicaments.

- Le responsable de la structure qualifie lui-même de « timides » les activités en SSA dont l'essentiel concerne le contrôle des eaux. Le fait que les analyses soient payantes, et les autocontrôles non obligatoires par voie réglementaire, joue en défaveur du laboratoire et ne lui permet pas d'user au mieux des équipements reçus (d'une valeur d'environ 100 millions de FCFA) pour le contrôle de la formulation des pesticides, l'analyse de leurs résidus et la recherche de contaminants. Son statut actuel le positionne plutôt en prestataire de service ce qui ne permet pas son intégration dans un système de contrôle étatique aux moyens d'ailleurs largement insuffisants.
- Les Projets impliqués dans l'équipement des institutions publiques en matière d'équipements tels que laboratoires doivent se soucier de leur rentabilité, à savoir se préoccuper, au cours de l'étude préliminaire et du montage financier, de la capacité qu'aura l'infrastructure envisagée de financer – par la facturation d'un nombre suffisant d'analyses au cours de l'année – non seulement ses frais de fonctionnement, mais aussi l'amortissement du matériel, de façon à pouvoir assurer son renouvellement. Il importe que soit bien défini le rôle et le positionnement d'un outil tel qu'un laboratoire d'analyse, et que la réflexion service public / service privé soit menée avant l'investissement, de façon à s'assurer que ces équipements ne resteront pas inutilisés ou sous utilisés.
- Concernant l'accréditation, le directeur du LANSPEX, recruté comme consultant national pour l'accompagnement à l'accréditation des structures retenues, souligne l'ambition des objectifs initiaux mais déplore qu'il n'ait pas été tenu compte, pour leur réalisation, des besoins en ressources humaine et en formation. Même si un travail a été fait avec un consultant COFRAC pour la rédaction d'un manuel « Qualité », encore faut-il pouvoir rédiger des procédures : tout reste à faire dans un processus qui est long et itératif. De plus, il souligne la nécessité du réaménagement des locaux pour que le laboratoire puisse répondre aux normes nécessaires à la mise en place des bonnes pratiques de laboratoire et à un certain nombre d'autres préalables, et il rappelle enfin les énormes difficultés que connaît son établissement en matière de métrologie.
- Un laboratoire peut se faire certifier ISO 17025, mais une accréditation demande d'abord que l'on identifie le domaine à accréditer et que la structure soit au moins capable de réaliser un minimum d'analyses par an, qu'elle respecte les normes régissant les laboratoires d'essais et les bonnes pratiques de laboratoire.

¹ Rapport sur le cadre institutionnel, les capacités de contrôle et d'analyse en sécurité sanitaire des aliments, la décentralisation et la société civile UTF/UEM/001/UEM et TCP/RAF/0175 Juin 2003.

- Au titre des formations, le directeur a participé à la formation régionale sur la gestion de la qualité des laboratoires, pendant que deux autres cadres étaient formés à l'audit des laboratoires. En marge, une réunion régionale sur l'harmonisation des méthodes d'analyse des aliments, tenue en trois rencontres, a permis l'élaboration d'un manuel d'harmonisation² qui n'a pas été validé réglementairement.
- Pour la coordination technique, le processus d'accréditation des laboratoires serait et en seraient témoins : la rédaction des procédures, contredit par le LANSPEX, et l'ébauche d'un manuel de qualité.
- Du fait de ce qui précède, les objectifs affichés au départ sont encore loin d'avoir été atteints, d'où la nécessité de poursuivre le travail initié. Il serait cependant utile que la suite du programme prenne en compte quelques conditionnalités et préalables. En particulier :
 - Quels sont les choix des autorités gouvernementales en matière de laboratoires : faut-il plusieurs laboratoires publics en SSA ayant des chevauchements de compétences, faut-il les spécialiser pour réaliser des économies d'échelles et une mutualisation de l'expertise nationale ?
 - Autre conditionnalité, la nécessaire affirmation de la volonté politique, passant par une déclaration officielle des autorités, tant en matière de politique de sécurité sanitaire que de qualité.
 - Dernière conditionnalité, le statut des laboratoires et leurs capacités d'autonomie financière. Que veut l'Etat, des laboratoires prestataires de services non fonctionnels par l'insolvabilité de sa clientèle publique ou privée ou des laboratoires de référence et de recherche dont il faudra, dans un premier temps, subventionner les analyses à l'aide de différentes ressources comme celles de la certification sanitaire.
 - Comme préalable, l'élaboration d'un véritable système officiel de sécurité sanitaire, avec une méthodologie adéquate, ancrés dans un cadre réglementaire modernisé. Des programmes d'activités répondant à des objectifs préétablis, où les laboratoires s'intégreraient en qualité d'outil d'appui permettant une participation active au processus d'évaluation des risques et une certification sanitaire reposant sur des analyses de laboratoire opposables aux tiers.
 - Il est illusoire de penser que l'on peut, uniquement dans le cadre d'un Programme Qualité, atteindre des niveaux de reconnaissance et d'équivalence internationales si les structures ne sont pas capables d'assurer un minimum de fonctions et réaliser un minimum d'activités. Il n'y a pas de secteur privé fort, dans le domaine alimentaire, sans un secteur public capable de garantir la sécurité sanitaire dans le cadre de systèmes rationnels de contrôles.
- En matière de certification une mission a été conduite du 11 au 13 novembre 2003, avec pour objectif de définir un schéma sur la préparation et la réalisation de la réunion de définition des critères communs nationaux de certification et le schéma national.

La Normalisation et la promotion de la Qualité

- Le volet relatif à ce thème a été mené à travers le MCI/PSP et plus particulièrement la Direction de la Normalisation, de la Qualité et de la Métrologie (DNQM) créée en 2002,

² Recueil des références des méthodes d'analyse harmonisées de produits alimentaires dans les Etats membres de l'UEMOA, UEMOA/UE/ONUDI, édition 2004.

à partir d'éléments relevant antérieurement de la Direction du Commerce Intérieur (DCI) et de la Direction du Développement Industriel.

- Cette direction voit ses missions ancrées dans la loi 2002-028 du 31 décembre 2002, instituant la normalisation, la certification et l'accréditation au Niger³, le décret n° 2004-28/PRN/MC/PSP du 30 janvier 2004, portant attributions, composition et fonctionnement du Conseil National de la Normalisation⁴ et l'arrêté n°072/MC/IA/PSP/DNQ/M du 11 mars 2004 déterminant les attributions et portant organisation de la DNQM⁵.
- Sa représentation sur le territoire national reste floue et les activités de contrôle de qualité sont plutôt des activités de répression des fraudes. Elles sont exercées par la DCI et les directions régionales.
- A l'occasion du Programme Qualité de l'Union, la DNQM a bénéficié, avec le responsable du comité national du Codex, de deux formations : l'une en normalisation et l'autre en HACCP, qui ont donné lieu, respectivement à une restitution aux opérateurs et aux gestionnaires d'unités industrielles.
- Une procédure et des indicateurs sont disponibles, ils témoignent du respect du code de procédure de l'Accord OTC, de l'existence et du fonctionnement des comités et des résultats acquis⁶.
- Les normes homologuées ont donné lieux à un atelier de vulgarisation auprès des producteurs, pour l'oignon. Cependant, aucun élément à ce jour ne permet d'affirmer une augmentation des volumes exportés. Une association des producteurs de kilichi a servi à la mise en pratique de la norme. Des prélèvements auraient montré une meilleure qualité bactériologique, comparativement aux procédures traditionnellement en vigueur ; cette affirmation du responsable de service est confirmée par le directeur du LANSPEX.
- Il ne semble pas que le besoin en normalisation, aussi bien pour l'oignon que pour le kilichi, ait été le fait des producteurs, ou soit venu d'exigences de clientèle. En conséquence, il est fort probable qu'elles ne soient pas appliquées au niveau des transactions commerciales.
- Il était utile de s'intéresser au processus d'élaboration d'une norme pour un produit aussi spécifique que le kilichi au Niger qui, contrairement aux denrées disposant de nombreuses références sur le plan international que les comités se contentent d'analyser et de synthétiser, demande ici un appui scientifique spécifique.
 - En effet, à la question de savoir comment ont été établis les critères retenus, tant en matière de spécification du produit, que de bactériologie et de physico-chimie, la réponse de la DNQM est qu'une étude de laboratoire, exécutée par le LANSPEX, a permis la standardisation des critères.

³ Concernant la loi, quatre remarques : la définition de la norme n'est pas identique à celle de l'OMC, il n'y a pas de renvoi au code de procédure de l'Accord OTC, l'identification du secteur privé comme moteur de la normalisation n'est pas souligné enfin, le titre IV sur les sanctions prévoit des amendes en cas de non application d'une norme homologuée rendue obligatoire ; or, dans ce cas, elle devient règlement et relève d'un autre régime de sanction et il n'y a pas lieu de prévoir des amendes perçues par le service de normalisation.

⁴ Le Conseil National de la Normalisation reste à dominante publique. Il serait souhaitable, dès que cela sera possible, que la tendance soit inversée. La question de la nécessité de l'avis du Conseil lors de demande d'accréditation reste posée, surtout qu'elle ne repose sur aucune explication.

⁵ Il est certain que la prise de cet arrêté est assujettie au programme UEMOA en cours au Niger et très médiatisé. Il crée une distinction remarquable avec les autres services et départements, renforçant l'idée que dans le cadre d'un Projet, bien financé, on peut tout obtenir ; Toutefois l'inquiétude de la relève à la fin du projet persiste.

⁶ Arrêté n°016/MCI/I/PSP/DNQ/M du 07 mars 2005 portant homologation de normes nigériennes. 30 normes font l'objet de cet arrêté dont 9 relatives aux denrées alimentaires : 3 sur le sel, 1 sur le riz, 1 sur le Kilichi, 3 sur l'oignon et 1 sur la gomme arabique.

- La réponse du LANSPEX est qu'il n'a pas procédé à ce genre d'étude mais uniquement au contrôle, à l'aveugle, des lots fabriqués à partir de la norme et des lots témoins.
- Il est également intéressant de signaler la tendance évoquée, par le service de la normalisation et le coordinateur national, de rendre les normes homologuées obligatoires.
 - Cette volonté pourrait s'inscrire dans le souhait, certes légitime, d'améliorer le cadre réglementaire, si elle n'était teintée d'une volonté de se substituer, dans une certaine mesure, aux services de contrôle et d'exercer un pouvoir de police.
 - Or, et même si les autorités compétentes font preuve d'insuffisance et de faiblesse, il s'agit de réaliser que la complexité du problème relève pour beaucoup de l'absence de volonté politique et d'une détérioration de l'Administration. Il est très important que les organismes de normalisation ne sortent pas de leur cadre mais impulsent une véritable dynamique de qualité au sein du secteur privé qui est appelé à jouer le rôle de leader dans ce domaine, au détriment de l'Etat.
 - Si la norme sur le Kilichi devait être rendue obligatoire, son effet serait nul à moins qu'il n'augmente inutilement le pouvoir de police des agents puisque le non respect d'une norme homologuée obligatoire serait sanctionné par une amende, délivrée par les agents de la DNQM pour lesquels un intéressement est prévu dans la loi. Indépendamment de cela, l'urgence réelle n'est-elle pas l'élaboration de guide de bonnes pratiques permettant de limiter les risques potentiels ? La norme ne donne aucune information dans ce domaine, elle reste un papier « froid ».
 - Cependant, la possibilité de rendre une norme nationale d'application obligatoire ne doit pas être écartée si elle correspond à un besoin d'arrêté technique identifié par les services de contrôle. Ce cadre permet une élaboration concertée et transparente dans une procédure, pour le moment, plus rapide, que l'élaboration et l'adoption de règlement au sein des ministères. Mais alors, la norme devient règlement et le contrôle de son exécution relève des ministères techniques compétents en sécurité sanitaire : agriculture, ressources animales, santé publique. La logique voudrait alors que ce ne soit plus à la DNQM d'assurer cette vérification, pour une délégation de compétence qui ne la concerne pas, et donc de percevoir de quelconque amende.
 - La préoccupation qui doit constamment accompagner les activités de normalisation et de certification qualité est la mobilisation du secteur des productions primaires pour leur intéressement et leur implication active : l'action doit être participative. Il faut partir de la base et commencer par l'élaboration des guides de bonnes pratiques agricoles. Ce sont peut-être les producteurs qui devraient rencontrer les consommateurs et faire les voyages qu'effectuent leurs denrées afin de rencontrer leurs clients et d'identifier leurs attentes.
- Le responsable rencontré s'est enfin appesanti sur l'importance de mener des programmes de sensibilisation et de vulgarisation des normes auprès des opérateurs.
- La première phase du projet est achevée et il en est prévu une seconde qui tarde à se mettre en route et pour laquelle la DNQM et son coordinateur ne disposent pas d'éléments prévisionnels. Cette phase de transition nous a permis de constater déjà des problèmes de fonctionnement de la DNQM, ils sont liés
 - Aux communications : pas de téléphone ni de connexion internet, hormis dans le bureau du directeur. Il se peut d'ailleurs que cette ligne unique connaisse des interruptions puisque le coordinateur a eu à signaler l'usage important de la ligne

téléphonique du Projet, ayant généré des factures qui l'ont obligé à des modalités de gestion plus strictes. Quoiqu'il en soit, le Projet est achevé et la ligne est coupée.

- La DNQM a bénéficié d'une allocation budgétaire pour le fonctionnement des comités et activités de normalisation ; ainsi les membres des comités ont pu bénéficier de dotation de carburant pour leurs déplacements aux réunions. Auront-ils la même assiduité, quand on sait que c'est l'absence de moyens de fonctionnement et de ce type d'intéressement, vu l'insuffisance de véhicule de service, qui a mis un coup d'arrêt aux activités du comité national du Codex.
- Cette préoccupation récurrente reste entière et n'est pas spécifique à la DNQM : Le gouvernement peut-il ou veut-il assurer les fonctionnements de structures de l'Etat ? Dans quelle limite, au regard de la Loi, le choix lui est-il laissé ?
- Le programme d'activités 2006 est moins ambitieux que celui de 2005 ; seules des normes sur le lait sont prévues. La DNQM est également dans l'attente du démarrage du programme de normalisation régional dont le calendrier est en veilleuse.
- A propos des centres d'excellence, dont il est question dans le rapport des experts internationaux, le responsable du service de normalisation n'a aucune information et ne semblait pas être au courant. Il en est de même pour presque tous les autres interlocuteurs, hormis le coordinateur du programme qualité de l'UEMOA et le directeur du LANSPEX.
- Ce dernier a déclaré que son laboratoire avait été retenu pour figurer sur la liste des structures susceptibles d'être un centre d'excellence pour la filière viande, opération KILICHI, conformément à une correspondance⁷ l'informant de ce fait. Suivait, dans la lettre, une série de rappels sur les missions et l'approche suivie. Depuis lors, aucune suite n'a été donnée.
- Par contre un projet de norme relatif à un guide de production de viande fraîche en attente d'homologation. Il sera certainement applicable un jour.

Le bilan de cette composante par la Coordination Technique Nationale se décline en

- Formation : plusieurs sessions dans le domaine de la création et de la gestion d'une structure de normalisation, d'un centre de documentation, de l'identification des besoins en normes, ainsi que des méthodes de gestion des comités techniques. Il est également noté la formation des cadres dans le domaine du management de la qualité.
- Recrutement de trois consultants nationaux devant intervenir en appui à la rédaction d'avant-projets de normes.
- Equipements informatiques et en documentation du centre d'information créé.
- Renforcement du cadre réglementaire avec l'atelier régional d'examen de l'avant-projet de loi communautaire pour la protection et l'information des consommateurs et surtout
- La contribution majeure : la création, l'organisation et le fonctionnement de la DNQM, à l'intérieur d'un cadre réglementaire adéquat.
- La recommandation du coordinateur est de renforcer les capacités des personnels de la DNQM.

⁷ Lettre n° 025/2004/CTC/JML/OK du 14 décembre 2004, de la cellule technique de coordination du programme qualité de l'UEMOA, à Ouagadougou.

La formation à la gestion de la qualité

- Une quinzaine d'ateliers nationaux de restitution et/ou de formation ont eu lieu dont 6 relevant du domaine de l'étude : 25 personnes dans un atelier relatif au projet de loi pour les consommateurs, 18 en gestion de la qualité, hygiène, emballage, étiquetage dans la filière fruits et légumes, 46 personnes en Codex, contrôle et inspections dans la filière viande et lait, 16 personnes en audit interne, ainsi que deux personnes à la norme ISO 9001 et deux autres à son audit. Ces restitutions ou formations se délivrent sur des périodes allant de 1 à 6 jours.
- Quatre consultants, spécifiquement formés et constituant aujourd'hui une expertise nigérienne, ont été recrutés en 2003 par le Programme pour accompagner huit entreprises dans leur démarche qualité. Un travail important a été accompli et cinq entreprises visaient l'accréditation ISO 9001 pour août 2005. Pour ce qui est du domaine agro-alimentaire, Niger-Lait a obtenu sa certification, mais nous ignorons par quel biais, et l'entreprise Solani, autre société laitière, serait bien avancée. La société Olga Oil, productrice d'huile d'arachide aurait élaboré, avec la contribution d'experts étrangers, le premier système de traçabilité de production ; elle est la seule à obéir aux exigences de l'UE (règlement CE 178/2002) en matière de traçabilité des produits agroalimentaires.
- Le premier prix de la qualité a été attribué à Unilever en mars 2004 et a vu la participation de 11 entreprises, tous secteurs confondus.

De façon générale le Coordonateur a reconnu l'insuffisance des durées des formations et la faiblesse des effectifs de formateurs, ainsi que la difficulté pour l'Etat à financer les réinvestissements en retour. De son point de vue, quatre textes législatifs ou réglementaires devraient faire l'objet d'amendements pour, soit assurer une totale cohérence avec le règlement de l'UEMOA sur la normalisation, soit pour introduire les aspects de métrologie et de certification non sanitaire. Seraient visées les lois sur la normalisation et l'élevage ainsi que les ordonnances relatives à la protection des végétaux et au Code d'hygiène publique.

Concernant la filière oignon, qui aurait fait l'objet d'une approche active, le coordonateur déclare qu'elle n'est pas vraiment organisée et qu'il est pour le moment impossible d'évaluer l'impact des normes. Ces dernières ne sont pas suffisamment vulgarisées (1/2 journée consacrée à cette activité pour l'oignon). Le problème viendrait du fait que ce ne sont pas les opérateurs primaires qui sont à l'origine de l'identification du besoin en normes mais les services publics et les Projets. Les intermédiaires, intervenant dans les filières, constitueraient aussi des facteurs d'entrave et il faudrait organiser les groupements d'exportation. Effectivement, la qualité à un coût, les intermédiaires sont-ils prêts à payer celui-ci ?

Dans les domaines de la certification de produits et d'évaluation de l'impact des mises en œuvre des systèmes de gestion de la qualité, aucun résultat n'est sensible. Le Coordonateur pense qu'avec l'appui des associations de consommateurs et le levier de l'intégration dans l'Union, tout en rendant les normes obligatoires et en poursuivant l'appui aux services, des résultats rapides seraient obtenus en certification de qualité.

En matière de contrôles officiels de sécurité sanitaire, il opte pour la création d'une structure unique chargée de l'ensemble des volets.

Les relations avec les associations de consommateurs sont bonnes ; elles ont participé à de nombreux ateliers nationaux ou régionaux de formation ou d'examen et sont intégrées dans le cadre officiel des activités de normalisation.

Annexe 3 : Caractéristiques¹ des avant-projets de textes communautaires et changements attendus

L'approche sectorielle a prévalu pour la formulation des projets de textes communautaires. Ils se distribuent au sein des trois volets (zoosanitaire, phytosanitaire et SSA), trois textes par secteur : un avant-projet de règlement cadre, un avant-projet de règlement d'exécution et un avant projet de directive d'application.

Les trois projets, et ce pour chaque volet, constituent le maillon manquant entre le traité et les dispositions techniques. Ils permettent de mettre le cadre juridique de l'Union et de ses Etats membres en cohérence avec les textes internationaux. Ils fondent légalement et objectivement, l'ensemble des textes qui sera pris par l'Union ou les pays, pour leur application.

Il s'agit, pour chacun des volets :

- D'un règlement du Conseil des Ministres de l'UEMOA relatif à la sécurité sanitaire (zoo, phyto et SSA) dans l'UEMOA.
 - Le titre I donne les définitions propres au domaine concerné, en cohérence avec les textes internationaux et de l'UEMOA. Son objet est de favoriser les échanges, de renforcer le cadre communautaire de la sécurité et non d'établir directement des réglementations techniques. Il reprend, au titre de l'Union, les règles inscrites dans l'Accord SPS, en établit les principes et les modalités afin d'impulser les politiques de coopération sanitaire dans un cadre international cohérent. Il donne des compétences réglementaires étendues à la Commission afin qu'elle soit en mesure d'adopter des réglementations techniques directement applicables dans les États.
 - Le titre II organise la coopération et l'expertise sanitaire au sein de l'Union en créant un comité de sécurité sanitaire et en prenant en compte des souhaits de régionalisation des fonctions d'intervention et d'expertise par la figuration expresse dans le texte de réseaux.
 - Le titre III comprend la dimension procédurale nécessaire à la réalisation des actions de coopération et d'interventions sanitaires, il décline les obligations mises à la charge des États membres.
 - Le titre IV organise la mise en place du règlement dans son environnement juridique et institutionnel immédiat.
 - Le titre V traite des dispositions finales.
- D'un règlement d'exécution portant attributions, organisation et fonctionnement des comités sanitaires de l'Union.
 - Le titre I rappelle que le règlement d'exécution proposé à la signature de la Commission est pris en exécution de l'article 12.3 du Règlement cadre. Il donne la liste des définitions juridiques, définit la place des comités dans leur environnement juridique et institutionnel.
 - Le titre II fixe la liste des domaines d'interventions, qui se déclinent en attributions générales et attributions particulières.

¹ L'essentiel des informations présentées ici provient d'une note de présentation des projets de textes constituant le cadre réglementaire de la sécurité sanitaire des aliments, de la sécurité phytosanitaire et de la sécurité zoosanitaire de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine, Document interne Projet UTF/UEM/001, FAO.

- Le titre III fixe la composition des Comités et les mandats de leurs membres.
- Le titre IV traite du fonctionnement et aborde le règlement intérieur, le processus de décision, l'organisation interne et les questions matérielles.
- Le titre V est relatif aux dispositions finales.
- De directives d'application pour le contrôle de la sécurité sanitaire dans l'Union :
 - Le titre I traite des définitions en insérant les liens avec les organisations internationales de normalisation.
 - Le titre II organise la police sanitaire des États membres en formalisant, en droit interne, les obligations administratives des États telles qu'elles sont prévues dans le Règlement cadre, en particulier au niveau de l'organisation administrative, et en permettant la coopération et les politiques communes par la création des organes qui seront les interlocuteurs des Comités sanitaires de l'Union tout en listant leurs obligations qui viennent compléter le Règlement du Conseil. Il unifie les règles de responsabilité des opérateurs économiques et impute clairement la première opération de sécurité sanitaire aux acteurs de la société civile en leur imputant l'obligation de prudence et de suivi, l'obligation d'alerte et d'information du consommateur complétant ainsi la police administrative qui fait porter la politique sanitaire sur les seuls pouvoirs publics. L'obligation et la responsabilité de contrôler soi-même les produits alimentaires que l'on produit et que l'on commercialise complète fonctionnellement la responsabilité de l'opérateur
 - Le titre III traite de la réglementation. Il établit les bases juridiques permettant aux États membres de réglementer l'ensemble de ce secteur, chacun sur son territoire et au titre de l'Union. Il permet également de se mettre en conformité aux principes de l'OMC dans les accords SPS, par la mise en œuvre de mesures de reconnaissance et d'intégration des spécifications communes ou internationales. Dotant ainsi les États de la légitimité juridique d'intervenir dans tous les domaines de l'alimentation. Il aborde le problème de la fabrication et de la mise sur le marché des « aliments nouveaux », pose les principes de l'autorisation préalable et met « hors la loi », sur le territoire de l'Union, les produits potentiellement dangereux pour la santé de l'homme et des animaux et pour l'environnement et, en cas de trouble, donne une base légale à une intervention de police.
 - Le titre IV traite de vérification de conformité, pour la SSA, il rappelle les fondements et les principes de ces opérations, en leur donnant une base légale conforme aux principes internationaux : fondements légitimes, habilitation des agents, droits des personnes contrôlées. Il organise le cadre juridique des contrôles des animaux, des végétaux et des denrées au niveau des importations et des exportations et définit les contrôles officiels, leur portée et leurs équivalences. Il fait l'inventaire des pouvoirs de police reconnus aux autorités des États membres en cas de crise sanitaire ou d'urgence, tant au niveau central que déconcentré, pour donner une base légale aux opérations de consignation, de saisie, de destruction, d'interdiction ou toute autre mesure portant atteinte aux libertés de produire et de mettre sur le marché.
 - Le titre V est relatif aux sanctions et il demande aux États membres d'instituer un régime de sanction pour faire respecter les spécifications techniques ; ces derniers sont également requis d'établir des peines pour permettre aux agents de contrôle d'effectuer les vérifications qui ont valeur non seulement pour le pays concerné, mais également pour l'ensemble du territoire de l'UEMOA.

L'atelier régional de validation a adopté ces avant-projets, sous réserve de quelques amendements qui ne remettent pas en cause les grandes lignes ci-dessus exposées.

- Une modification de présentation est requise, il s'agit du fait de leur grande similitude de réunir les trois règlements cadre en un seul, idem pour les trois règlements d'exécution pour avoir un seul Comité sanitaire dans l'Union et trois sous-comités : zoo, phyto et SSA.
- Cinq recommandations principales, faites par l'atelier :
 - la mise en place de mécanismes d'identification de priorités en matière de sécurité pour une meilleure prise en charge des urgences sanitaires, par exemple la grippe aviaire.
 - La prise en compte du souci d'alléger les structures à mettre en place pour plus d'efficacité.
 - L'obligation d'appliquer les Accords SPS et OTC dans les Etats membres. La participation de l'UEMOA, à travers le Comité de Sécurité Sanitaire, aux réunions des organismes internationaux de normalisation (Codex, OIE, CIPV) et du comité SPS.
 - L'affectation des ressources humaines conséquentes permettant la mise en place d'un Secrétariat technique permanent étoffé, ainsi que la mise à disposition de moyens conséquents pour son fonctionnement.
 - L'unification du contrôle des denrées alimentaires, passant par la désignation d'une autorité compétente unique.

La méthodologie observée pour élaborer ces avant-projets : Travaux juridiques fondés sur les analyses techniques nationales et régionales, chaînage juridique pour le respect de la hiérarchie des règlements, approche sectorielle concertée et développements techniques, garantie la prise en compte des réalités actuelles. Cette garantie est renforcée par les actions de concertations et d'examen qui ont associé les différents Etats membres.

Un programme spécifique de communication, pour la vulgarisation des textes et l'information de toutes les cibles, est en phase de démarrage avec pour maître d'œuvre la FAO.

Une entrevue à Niamey, avec le Directeur des Ressources Animales de l'Union, a permis de faire le point de l'état d'avancement de ce programme. Ainsi, les textes ont fait l'objet, par les services juridiques de l'Union et les experts juristes, des corrections prévues et ce, au mois de mars dernier. Leur adoption est toujours programmée pour juin 2006.

Au Niger, la majorité des personnes rencontrées est informée de ces projets de textes mais pas toujours de leur contenu.

Les changements attendus du Programme étaient d'élaborer un cadre juridique moderne, en adéquation avec les exigences internationales, tout en permettant la prise en compte des spécificités locales à travers différents principes, notamment ceux de subsidiarité, de progressivité et de proportionnalité. Ce cadre pour être opérationnel, nécessitait que les Etats, à partir des diagnostics posés et des recommandations faites, développent des processus d'analyse et de concertation, pour réaliser les améliorations voire les restructurations nécessaires à l'efficacité et l'efficience de leurs systèmes de contrôle. Ces derniers devant être en harmonie avec les options validées par leurs représentants et retenues par l'Union.

Avantages présentés par cette refonte juridique :

- La mise au point de ces textes est l'occasion de réactualiser et moderniser le cadre juridique à travers le ou les règlements cadre et à fonder les futurs règlements techniques, notamment nationaux.
- L'harmonisation juridique régionale « automatique » qui est censée faciliter le marché commun régional.
- L'assurance de la conformité de ces nouveaux textes aux règles du commerce multilatéral, exigée dans les négociations en cours et par l'OMC.
- Une relance des politiques sanitaires permettant une amélioration du niveau de protection sanitaire et une meilleure garantie de sécurité des produits destinés à faire l'objet de transactions commerciales aux niveaux : national, intra et extracommunautaire.
- Du fait du principe de subsidiarité, la possibilité que l'Union se substitue aux Etats dans la définition, la rédaction et la promulgation de spécifications techniques, renforçant ainsi leur cadre réglementaire, assurant une expertise et une conformité des textes aux normes internationales.
- La création d'organes nationaux et régionaux de coopération sanitaire, à travers des réseaux et un observatoire, institués par voie réglementaire, s'imposant directement aux Etats, et qui organise cette communication tout en assurant la cohérence des politiques nationales et une harmonisation. Ces organes doivent répondre à des obligations et leurs modalités d'organisation et de fonctionnement sont confiées au comité de l'Union. Les Etats sont invités à participer activement et à doter leurs institutions des moyens nécessaires.
- Ces avantages sont évidents pour le Niger, dont le cadre juridique est soit obsolète soit inadapté et qui manque d'expertise. Encore faut-il que les niveaux d'intérêts manifestés par l'Union et les techniciens rencontrent leurs correspondants chez les décideurs.

Il n'y a pas d'inconvénient à l'entrée en vigueur de ces textes mais des inquiétudes, notamment au Niger.

- Au début du programme, l'UEMOA et ses textes constitutifs et techniques étaient peu connus des services publics et leurs prescriptions n'étaient pas prises en compte. Si aujourd'hui ce n'est plus le cas, on peut se demander si l'Union aura suffisamment de pouvoir pour assurer les « amicales pressions » nécessaires à l'émergence d'une volonté politique et à l'arrêt de l'interventionnisme au Niger.
- En effet, il faut encore souligner, que le meilleur des textes ne fait ni le système ni les activités, il ne peut, à la limite et dans un premier temps, que servir à donner le change.
- Il aurait été logique de s'attendre de la part du Niger, à ce que les administrations techniques, suite aux avant-projets de textes, procèdent à une relecture de leur loi, code, ordonnance et autres décrets ou projets en instance, pour identifier les amendements nécessaires voire de nouvelles moutures pour intégrer ou, tout au moins, s'assurer de leur cohérence avec lesdits projets : rien n'a été fait. Or, tous les textes nécessiteront au moins un toilettage (ordonnance phytosanitaire) voire une réécriture : loi cadre d'élevage et partie alimentaire du Code d'hygiène.

L'UEMOA aura-t-elle les moyens de sa politique ? Indépendamment, des éléments précédents, il s'agit ici des ressources humaines et des moyens financiers. Une interruption brutale ou une avancée par à-coups pourrait porter préjudice à l'intérêt qu'elle a suscité et à la dynamique initiée dans le cadre de ce programme, comme cela semble se révéler, dans celui qui traite de la qualité.

- En effet, les techniciens expriment beaucoup d'espoir en l'Union. A la limite, ils attendent qu'elle mette les autorités nationales « au pas ».
- L'entrée en vigueur des textes sans que les Etats ne soient interpellés, en cas d'inaction de leur part, serait du plus mauvais effet sur les administrations techniques.
- Autre dérive : voir l'UEMOA comme un organisme bailleur de fonds devant se substituer aux ressources des pays mais aussi devant régler des problèmes qui relèvent de la souveraineté des Etats. Ce ne sera pas le cas et, pour le moment, ce n'est pas encore bien compris de tous les pays participants.
- Il n'y pas eu d'engagement des autorités politiques en retour ou en réaction aux programmes initiés. L'image donnée est que les programmes sont, à la limite, « plus l'affaire de l'Union que des Pays ». Ils se déroulent avec l'accord des Etats, puisqu'ils apportent des financements accompagnés d'objectifs techniques qui n'ont rien de perturbateur (quoique) mais en retour, ces programmes ne lient pas suffisamment les autorités gouvernementales dans leurs engagements et dans l'obligation, ou la conditionnalité préalable, d'assurer la pérennité des acquis du fait de leur adhésion à ces derniers : est-ce par désintérêt, ignorance ou indifférence ?
- Le risque de voir une divergence se créer entre le Niger et les autres Etats de l'Union n'est pas à écarter et, dans le moyen terme, les obstacles sanitaires ne seront peut-être pas le fait de pays lointains, mais de membres du même espace économique.

Consciente des enjeux auxquels doivent répondre les pays membres, dès l'entrée en vigueur des textes communautaires, notamment dans le domaine de la sécurité sanitaires des aliments (qui englobe ce que le zoosanitaire appelle les denrées animales et d'origine animale, et les denrées d'origine végétale), et devant l'absence d'investissement des Etats à répondre aux recommandations qui leur ont été adressées, l'UEMOA a rappelé, lors de la dernière réunion de Dakar un certain nombre de questions. Elles avaient pour objectif de susciter une prise de conscience des principes validés dans les projets de textes qui demandaient des dispositions préalables à leur entrée en vigueur.

Ainsi, quatre questions de fond ont été listées à l'attention des Etats :

- Quels étaient leurs domaines prioritaires en matière de SSA ?
 - Disposent-ils d'un état des lieux ?
 - Ont-ils identifié leurs besoins en textes réglementaires d'application, susceptibles de renforcer le cadre du contrôle établi par l'Union ?
- Comment s'organisent les contrôles et comment sont-ils coordonnés ?
 - Les niveaux sont-ils suffisants ?
 - L'organisation territoriale est-elle bonne ?
 - La coordination inter administrative est-elle suffisante pour dégager une administration chef de file ?
- Disposent-ils d'un comité sanitaire ou d'une structure de ce type
 - Pour faire l'inventaire des problématiques sanitaires ?
 - Ce comité dispose-t-il d'une structure d'appui scientifique ?
- Le principe d'unicité du contrôle alimentaire étant affirmé dans les textes,

- Les pays disposent-ils d'une structure ayant une véritable autorité sur l'ensemble du contrôle alimentaire ?
- Celle-ci assure-t-elle la collecte et la diffusion des informations sanitaires ?
- Assure-t-elle la fonction d'alerte : nationale, régionale, internationale ?

Les enquêtes et différents ateliers et restitution avaient généralement montré la vacuité des systèmes de contrôle des aliments, et ce depuis 2003. A quelques mois de l'entrée en vigueur des textes, librement examinés et adoptés, on ne peut signaler aucune réflexion ni modification intervenue pour permettre au Niger de se raccrocher, sans trop de peine, au processus qui va être lancé. Par contre des attentes ont déjà été manifestées vis-à-vis du projet de communication de l'UEMOA pour la vulgarisation des textes communautaires ; cela ne répond pas à celles touchant l'implication active du Niger et son niveau d'appropriation du processus enclenché.

En conclusion, les administrations nigériennes, chefs de file des différents volets, si elles ont fait des restitutions hiérarchiques des états d'avancement du programme et des différentes participations aux ateliers, elles n'ont par contre pas pu mettre en œuvre les actions de formation ni les cadres de concertation nécessaires à une analyse des recommandations faites aux Etats et aux exigences d'amélioration du cadre organisationnel des contrôles. Ce travail devait garantir une application rapide des textes de l'Union, dont les règlements s'imposent aux Etats. Les autorités gouvernementales n'ont pas, non plus, impulsé de dynamique en ce sens.

Il est encore trop tôt pour parler d'impact ou de retombées dans les domaines de l'inspection et de l'implication pour les exportateurs au Niger. On ne peut changer un système aussi détérioré sans réelle volonté des intéressés. Il faudrait d'abord qu'ils s'engagent dans une réflexion sur les diagnostics posés, affirment leur détermination d'une organisation réelle et fonctionnelle des systèmes de sécurité sanitaire, identifient leurs priorités et mettent en marche les actions relevant de la souveraineté du Niger.

- Ensuite, l'identification des faiblesses et des défaillances, susceptibles d'avoir un impact négatif sur la santé publique ou d'entraver le commerce, devra être fait à travers la réalisation d'enquêtes sanitaires et l'exploitation des différents rapports d'évaluation qui lui sont spécifiques.
- Cela permettra certainement d'extraire des besoins communs à d'autres Etats favorisant l'élaboration et l'adoption par l'Union de prescriptions techniques communes dans le domaine zoosanitaire, phytosanitaire et en sécurité sanitaire des aliments ainsi qu'en certification sanitaire.
- Pour les problématiques ne relevant pas de la subsidiarité, mais il y en a peu dans ce domaine, le Niger devra développer une approche personnelle en sollicitant, le cas échéant, l'assistance technique.
- Cependant, les textes n'étant pas suffisant, une question reste en suspens, d'autant plus qu'elle relève du Niger : qui va accompagner ce pays, s'il remplit les conditionnalités ci-dessus, dans la réorganisation de ses services officiels de contrôle, dans l'implantation de nouvelles modalités de gestion des services, dans l'appropriation de méthodologies adéquates, dans l'élaboration de supports techniques, dans le changement de mentalité... Certes, l'UEMOA, dans une deuxième phase éventuelle prévoit un volet équipement et formation important, mais concernant les autres secteurs aucune autre information n'existe pour le moment.
- Par ailleurs, ce processus de réorganisation prendra du temps car il doit être réalisé en favorisant de concert une évolution du secteur privé, producteurs compris, et de la société civile, ce qui fait appel à d'autres administrations, institutions et services. Pourtant, seule

une progression conjointe permettra la construction de passerelle, la cohérence et le développement de synergies capables de rehausser le niveau de sécurité sanitaire sur le territoire national et d'accroître les exportations régionales voire extra africaines pour réduire la pauvreté.

A défaut, le risque est de voir émerger des niches de productions qui s'affranchiront, du fait de leurs compétences et de la qualité de leurs produits, des contrôles de l'Etat par le biais d'une assurance donnée au pays tiers par une certification sanitaire privée. Une condition: que la production soit vraiment indispensable pour le tiers ; deux conséquences : l'abandon par l'Etat d'une de ses prérogatives majeures et l'absence de sécurité sanitaire sur le marché domestique.

Annexe 4 : Les Accords de Partenariat Economique (APE)

Selon l'Union Européenne, le développement des échanges commerciaux est au cœur des Accords de Partenariat Economique (APE) qui cherchent à relancer la croissance économique et réduire la pauvreté dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). C'est un fait que la part de l'Afrique dans le commerce mondial a fortement baissé depuis vingt ans et est passée de 6 % dans les années 1980 à seulement 2 % en 2002, et ainsi les APE peuvent servir de levier aux pays ACP pour enrayer cette tendance et la renverser.

C'est pourquoi, dans l'optique de relancer les échanges commerciaux ACP-UE, l'Union Européenne négocie actuellement les Accords de Partenariat Economique (APE), des accords de commerce et de développement avec les six régions d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Ce sont fondamentalement des Accords de Libre Echange (ALE) appelés à remplacer les chapitres sur le commerce de l'Accord de Cotonou de 2000 – conclu entre l'Union et les pays ACP – étant donné que la non-conformité actuelle de ces chapitres à la législation de l'OMC ne peut se poursuivre au delà de 2008. L'Union Européenne s'est engagée à faire en sorte que les APE soient centrés sur la question du développement et qu'ils garantissent les conditions commerciales préférentielles dont bénéficient les pays ACP tout en respectant les obligations de l'OMC.

Les APE ont un triple objectif : (i) faciliter l'accès des produits ACP d'Afrique au marché européen, (ii) développer le commerce Sud-Sud et (iii) soutenir le processus d'intégration régionale. Les APE ne sont pas des accords commerciaux classiques, mais également des accords de développement et en plus de leurs trois objectifs affichés sont destinés à concrétiser les objectifs de Cotonou, à savoir la réduction de la pauvreté et l'amorce d'un processus de développement durable.

Les APE se baseront sur les institutions d'intégration régionale actuelles telles qu'elles existent dans les pays ACP (à savoir l'UEMOA et la CEDEAO), tout en apportant leur contribution au renforcement de ces mêmes initiatives. Les APE cherchent en effet à faciliter l'accès des produits ACP au marché Européen mais ne sont pas destinés à ouvrir le marché ACP aux exportations Européennes car cela est déjà réalisé. Les problèmes d'accès rencontrés par les pays ACP sur les marchés Européens sont dus pour l'essentiel à leur manque de capacité à faire face aux normes sanitaires et phytosanitaires. Les APE cherchent également à développer le commerce Sud-Sud et ceci ne peut se faire que par le renforcement des institutions d'origine régionale (tels que dans les objectifs susmentionnés aux points ii et iii au paragraphe précédent).

Ainsi, les institutions régionales que sont l'UEMOA et la CEDEAO ont un rôle central à jouer dans les négociations et la mise en œuvre des APE. En effet, ces Accords ne seront en mesure d'atteindre pleinement leurs objectifs que dans le cadre d'initiatives régionales renforcées. La création de marchés régionaux apparaît surtout comme un moyen de désenclaver les pays les plus isolés et ainsi développer le secteur privé et c'est pourquoi le travail de construction des institutions que sont l'UEMOA et la CEDEAO doit être poursuivi et approfondi.

En ce qui concerne les pays ACP faisant aussi partie des Pays les Moins Avancés (PMA), ceux-ci ont déjà droit à des préférences commerciales non réciproques. Au sein de l'OMC, les instruments dont jouissent les PMA ne peuvent en aucun cas être remis en cause, ce qui n'est pas le cas de ceux contenus dans l'Accord de Cotonou qui traite de partenariat entre l'UE et une autre Union économique au sein de laquelle on ne peut faire de distinction entre Etats membres.

Un PMA doit donc choisir entre être membre d'une Union et se voir appliquer les règles communes où être hors APE et bénéficier de l'initiative « tous sauf les armes » ; il y a donc un risque d'éclatement des Unions jeunes et hétérogènes et de choix pour les PMA. Cependant, l'initiative « tous sauf les armes », n'affranchit pas les bénéficiaires du respect des normes sanitaires qui constituent pour beaucoup de véritables obstacles au commerce.

Les pays ACP classés PMA devront probablement renoncer à leurs préférences commerciales non-réciproques dans le cadre des APE lors des négociations régionales d'accords préférentiels réciproques de partenariat économique. Il est certain que ce point est celui qui prête le plus à la discussion et au débat (et est ainsi l'objet d'âpres négociations), qu'est-ce qu'apportent les APE aux pays ACP également PMA que ces derniers n'ont pas déjà ? Il apparaît que les APE devraient permettre de mieux faire face aux contraintes de l'économie de l'offre affectant la compétitivité des pays ACP aujourd'hui tout en contribuant à l'amélioration des politiques intérieures et de l'investissement dans ces mêmes pays et à favoriser l'investissement étranger et la mise en place de politiques d'accompagnement nécessaires.

Annexe 5 : Liste des textes Nigériens consultés et observations succinctes

A. Texte fondamental et autres textes de base

1. Constitution de la République du Niger, du 09 août 1999, promulguée par décret 99-320/PCRN du 9 août 1999

Art 81 : la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales pour l'exercice des libertés publiques, les sujétions imposées dans l'intérêt de la sécurité publique aux citoyens en leur personne et en leurs biens ; l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature.

Art 82 : la loi détermine les principes fondamentaux de la santé, de la protection de l'environnement.

Art 83 : les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat.

2. Loi 62-12 du 13 juillet 1962 instituant un Code du Travail

Titre VI : Hygiène et sécurité, renvoie au texte ci-dessous :

3. Décret 67-126/MFPT du 7 septembre 1967 réglementant le Code du travail

Donne les critères concernant les installations sanitaires du personnel : vestiaires, lavabos, douches et WC.

Institue les visites médicales des personnels et renvoie les dispositions à un texte d'application.

4. Loi du 1 août 1905, relative à la répression des fraudes dans la vente des marchandises et des falsifications des denrées alimentaires et des produits agricoles

Loi française, loi pénale, ne semble pas avoir donné lieu à des textes d'application, contrairement aux pays de la sous-région.

Elle est cependant visée dans le projet de décret portant contrôle de salubrité des denrées animales et denrées alimentaires d'origine animale ; cela nous paraît inapproprié.

5. Loi 66-33 du 24 mai 1966 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes

Loi classique renvoyant en ses articles 5 et 6 à des décrets d'application non pris à ce jour.

Le projet de décret, portant contrôle de salubrité des denrées animales et denrées alimentaires d'origine animale, assujettit, sans la citer dans ses visas, l'autorisation des établissements traitant des DAOA à ce texte. Si cela est évident pour les abattoirs, il n'en est pas de même pour les autres établissements ; cela revient à ignorer les exigences SPS relevant du domaine des prescriptions techniques ; enfin, sans décret d'application ce renvoi est vain.

6. Décret 63-49/MJ du 16 mars 63 relatif aux contraventions de simple police

Ce texte ne comporte pas vraiment d'infraction relevant des aspects de sécurité sanitaire ; on y trouve des éléments concernant les maltraitances à animal, les divagations d'animaux dangereux ou non et les installations frauduleuses de commerce sur le domaine public.

A propos de la maltraitance animale, il est intéressant de remarquer que la sanction pénale, dans la loi cadre sur l'élevage, prévoit, au titre des contraventions de troisième classe, un emprisonnement de 15 jours au plus et une amende comprise entre 50 000 et moins de 100 000 FCFA ; or, le présent décret, non abrogé, prévoit cette infraction au titre des contraventions de deuxième classe, qui sont punies d'une amende de 1 500 à 15 000 FCFA et éventuellement d'une peine d'emprisonnement de 5 jours au plus.

B. Santé publique, Santé publique vétérinaire

7. Loi n° 2004-048 du 30 juin 2004 portant loi cadre relative à l'élevage

Loi donnant un large champ d'application : rassemble toutes dispositions relatives aux animaux, à leur environnement, à leurs produits et à la santé publique vétérinaire

Elle traite d'éléments relevant de règlement, susceptibles de plus de détails ou de modifications périodiques ; de plus d'une dizaine de textes d'application seront nécessaires

Elle contient des zones de chevauchement avec le Code de la santé publique ; les deux textes, par ailleurs, sont susceptibles d'entraîner ou d'entretenir des conflits d'attributions. Elle n'introduit pas les principes des accords de l'OMC, comme, par exemple, le principe de reconnaissance mutuelle, de reconnaissance des normes internationales, de niveau approprié de protection et d'évaluation des risques. De même, conformément à la constitution, en entravant les libertés publiques en fixant des obligations (inadaptées, insuffisantes et diffuses), elle ne fait pas cas des droits des opérateurs ni des limites des pouvoirs des agents.

Il s'agit d'un texte rédigé avec d'anciennes traditions réglementaires qui n'intègre pas la nouvelle approche du contrôle qui se veut préventive, intégrée et transparente

L'habilitation à réglementer des autorités ministérielles ainsi que les fondements et principes des contrôles sanitaires ne sont pas clairement établis ni ici ni dans le Code ci-dessous

8. Ordonnance N° 93/013 du 2 Mars 1993 instituant un Code d'Hygiène Publique au Niger

Il traite d'éléments généraux d'hygiène, relativement proches d'un règlement sanitaire de base. Il semble avoir été rédigé sans enquêtes sanitaires préalables. Il aurait utilement, concernant les aspects alimentaires, été valorisé par une référence claire au Code relatif aux principes généraux d'hygiène du CODEX

Les chapitres les plus pertinents du titre III sont ; le chapitre 3, de l'hygiène des denrées alimentaires, outre des généralités, il confère les prérogatives de surveillance et de contrôle sur le territoire et en frontière aux agents du service d'hygiène et d'assainissement et aux autres services techniques concernés (risques de doublon, de procédures différentes, voire de harcèlement des opérateurs) ; le chapitre 4, sur l'hygiène de l'eau ; le chapitre 5, sur l'hygiène des installations industrielles et commerciales ; le chapitre 6, sur l'hygiène du milieu naturel et le chapitre 8, des contrôles sanitaires aux frontières

Le titre IV, relatif à la police sanitaire contient le chapitre 1, concernant les pouvoirs des agents, et renvoie à un décret d'application pour leur précision, et le chapitre 3, traitant des actions et poursuites.

Ici, on se trouve avec soit des sanctions anormales (obligation de faire vacciner son animale domestique par les services vétérinaires sous peine d'une amende de 1500 à 2000, que feraient les prestataires privés ?) ; soit, pour une même infraction, vente de denrées non-conformes, deux niveaux légaux de sanction (art. 98.5, emprisonnement de six mois à deux ans et/ou 100 000 à 500 000 FCFA d'amende dans le Code d'élevage contre, art.124, en référence à l'art.48 du Code d'hygiène publique, amende de 4 000 à 50 000 FCFA et, en cas de récidive, fermeture de l'établissement pour 3 à 8 jours)

Il renvoie à des textes d'application sur l'introduction des additifs sur le marché, la potabilité de l'eau, ce qui est largement insuffisant

Nonobstant tout cela, il suffit de voir le marché de Niamey, pour voir que ce Code, n'est pas appliqué.

9. le Décret N°98-107/PRN/MSP du 12 mai 1998 relatif à l'hygiène alimentaire au Niger

Décret d'application du Code d'hygiène publique

Eléments généraux, devant donner lieu à des précisions réglementaires et non à des normes comme cela est dit. Le texte renvoie, en l'absence de « normes » appropriées, aux normes du CODEX, cependant, ces dernières ne sont pas référencées ou n'ont pas fait l'objet de transcription sous la forme d'arrêté. De plus, le texte est insuffisant en matière de prescriptions techniques et de critères d'analyse.

Les services d'hygiène sont chargés de coordonner les activités de surveillance de l'hygiène alimentaire en collaboration avec les services concernés. Cependant, pas de traces de programmes formels de surveillance et de cadre de concertation.

Les agents d'hygiène habilités doivent être des spécialistes qualifiés, titulaires d'un diplôme d'hygiène reconnu

Art.33 ; les agents sont autorisés à pénétrer dans les lieux de production aux fins d'inspection et prélever des échantillons sans dédommagement conformément à la loi ; quelle loi ?

10. le Décret N°98-108/PRN/MSP du 12 mai 1998 instituant le contrôle sanitaire des denrées à l'importation et à l'exportation au Niger

Certains critères et procédures sont obsolètes, plutôt basés sur une approche de contrôle des produits finis, et sont empruntés à l'ordonnance 59-191 du 10 novembre 1959, ci-dessous, caduque ! On ignore si ce dernier est abrogé (généralement les textes se bornent à abroger les dispositions antérieures contraires sans les citer, à l'agent ou à l'opérateur de deviner !) cependant, il donnait l'exclusivité du contrôle des DAOA en frontière aux vetos, sauf en cas de force majeure ; le ministère de la sante se l'attribue tout en chargeant également les vetos de son application ; alors quoi ? Double contrôle, contrôle conjoint ? Par quelles compétences réelles ?

Nonobstant des erreurs de termes, la section II de ce texte, traitant des exigences en matière d'importation et d'exportation, est contraire aux accords de l'OMC puisqu'elle est plus favorable aux exportations et ne fonde pas ses critères sur une évaluation des risques. L'article 15 a et b, qui se veut général, traite en fait d'animaux et de végétaux et non pas d'aliments et est contraire aux notions récentes de compartimentation. Tous les aspects relatifs aux agréments d'établissements, aux systèmes de gestion de la qualité et à l'évaluation des risques sont inexistantes.

Ce texte, ne prend pas en compte dans les dispositions particulières les laits et produits laitiers, les produits dérivés de viande, les œufs et ovo produits,... ni les aliments pour animaux.

Bien que certaines dispositions générales puissent être appliquées aux denrées végétales, ce texte n'a certainement pas été écrit en intégrant ces aspects de façon volontaire ; aucun texte spécifique à ce sujet n'existe.

Les aliments nouveaux (OGM, par exemple) ne sont pas pris en compte.

11. le Décret N°99-433/PCR/MSP du 1^{er} novembre 1999 fixant la structure, la composition et le fonctionnement de la police sanitaire

Décret dont la réalité de l'application transparait au point ci-dessous.

12. Arrêté n° 0019/MSP/DHP/ES du 23 janvier 2001 portant organisation et attributions de la brigade nationale, des brigades régionales, des brigades départementales, des brigades communales et des postes de contrôle aux frontières de la police sanitaire

Erreur entre la date de signature de l'arrêté et sa date d'enregistrement.

Quels sont les liens des brigades avec la Direction de l'hygiène publique, cela n'est pas mentionné clairement : liaison hiérarchiques, fonctionnelles ? Ou bien s'agit-il d'un «état dans l'état ? »

Il y a pléthore de brigades, sans que l'on se soit soucié des capacités à doter ces structures des moyens humains et équipements nécessaires et des doublons d'intervention qui ont mis un coup d'arrêt, suite aux plaintes des opérateurs, à leur interventionnisme, notamment à Niamey. Le dispositif a été mis en veilleuse dans l'attente d'amendements.

13. Arrêté n° 0159/MSP/DHP/ES du 16 août 2001 fixant la liste et le contenu des documents de travail de la police sanitaire

Ces dispositions ne reposent sur aucune prescription technique réglementaire hormis les éléments généraux et insuffisants du Code et de ses deux décrets d'application. De ce fait, par exemple, la fiche d'inspection Hygiène des denrées alimentaires ne peut s'appliquer que pour la vente de denrées ou leur fabrication dans le secteur de la distribution et de la restauration ainsi que dans la vente des aliments de rue ; mais même à ces niveaux et pour éviter des situations subjectives, il faudrait un règlement sanitaire type.

Certains éléments de ces fiches sont à revoir par souci de conformité avec les normes en vigueur : par exemple le motif de saisie n'est pas à préciser sur le certificat de saisie, la possibilité d'intégrer les exigences spécifiques éventuelles d'un pays importateur n'est pas prévue, tous les agents ont pouvoir de signature des certificats sanitaires...

Les certificats n'ont pas fait l'objet d'une procédure d'impression, de pré numérotation et de diffusion de nature à limiter les falsifications éventuelles.

14. Arrête n 0067/MSP/DSF du 18 mars 1998 portant création du Comité national du Codex alimentarius

Ce texte fixe les missions du comité constitué de 14 personnes ; il a des attributions classiques mais aussi une particularité, ainsi lui est confié la coordination des activités de contrôle de qualité.

15. Arrête n 000158/MSP/DSR du 16 aout 2001, modifiant et complétant l'arrêté n 0067/MSP/DSF du 18 mars 1998 portant création du Comité national du Codex alimentarius et son fonctionnement

Dans ce texte, il s'agit de modifier la composition du Comité National pour l'élargir à plus de trente personnes

On peut dire que ce Comité n'a pratiquement jamais fonctionné.

C. Ressources animales

1. Profession vétérinaire

16. Ordonnance N° 96-66 du 9 Novembre 1996 portant création de l'Ordre National des Vétérinaires du Niger

Texte classique de base concernant tant les vétérinaires du secteur privés que les vétérinaires du secteur public

17. Décret N° 96-428 du 9 novembre 1996 portant code déontologie des docteurs vétérinaires du Niger

L'article 17 nous interpelle. Il mentionne qu'en dehors de la délivrance de médicaments à ses clients, dans l'exercice privé dans le cadre d'une clientèle, il est formellement interdit au vétérinaire de rétrocéder, directement ou indirectement, à titre gratuit ou onéreux, des produits à toute personne ne possédant pas les qualification nécessaire à l'exercice de la médecine ou de la pharmacie vétérinaire. Cela s'entend à un non vétérinaire ou à un non

pharmacien. Cependant, le texte réglementaire relatif à la pharmacie vétérinaire, que nous n'avons pas pu consulter, autoriserait, non seulement, que des vétérinaires tiennent officine ouverte mais aussi, élargie cette possibilité à des cadres d'élevage voire des chirurgiens dentistes. De plus, nous avons eu connaissance d'une clinique vétérinaire, tenue par un auxiliaire d'élevage, à Niamey, délivrant des actes médicaux et chirurgicaux.

Cette situation, outre le fait qu'elle ignore l'ensemble des exigences et devoirs liés à l'exercice de cette profession, n'est aucunement propice à une gestion correcte de la sécurité sanitaire des aliments d'origine animale.

Nous pouvons nous demander qu'elle est la marge de manœuvre de l'ordre national des vétérinaires du Niger ?

18. Arrêté 012/MAG/EL du 20 janvier 1993 déterminant les conditions d'exercice de la profession vétérinaire à titre privé Non vu

19. Projet de Décret¹ portant réglementation de l'exercice de la profession vétérinaire

Ce projet témoigne de toute la complexité des activités vétérinaires et de la nécessité d'harmoniser cela sur la base des normes internationales et des spécificités régionales ; trop nombreuses sont les personnes qui peuvent délivrer, à titre public ou privé, des soins et des médicaments

L'UEMOA, qui va se pencher sur ce dossier, apportera certainement, avec son règlement fixant les conditions d'exercice de la profession vétérinaire, des solutions aux situations de fait existant, obligeant à l'instauration de période de transition

Projet de texte à maintenir dans l'attente des textes de l'Union.

2. Pharmacie vétérinaire

20. Arrêté N° 115 MAG/EL /DEIA du 7 Octobre 1992 déterminant les conditions d'exercice et/ou d'exploitation à titre privé de la pharmacie vétérinaire et du dépôt de médicament vétérinaire Non vu

21. Projet de Décret portant réglementation pharmaceutique vétérinaire.

Idem point 17 et 19

Les chirurgiens dentistes sont autorisés à tenir officine de médicaments vétérinaires

Les personnes appartenant à un corps du personnel d'élevage, autres que les Dr vétérinaires, sont autorisés à ouvrir un dépôt de médicaments

Délivrance normalement assujettie à prescription par un Dr vétérinaire mais dérogation possible

Attention aux résidus !

Projet de texte à maintenir dans l'attente des textes de l'Union.

3. Police sanitaire

22. Décret N° 71-98 du 19 Juin 1971 réglementant la Police Sanitaire des Animaux domestiques (en application de la loi cadre sur l'élevage de 1970, abrogée)

Texte caduc, mais encore en vigueur, cependant hormis les maladies réputées contagieuses prises en compte dans le programme PACE, les autres ne semblent faire

¹ Les projets de textes réglementaires zoosanitaires et SSA d'application de la loi cadre relative à l'élevage, au point 1, 2, 3 et 4 : ces textes sont dans l'attente de l'adoption des textes communautaires de sécurité sanitaire

l'objet d'aucun programme de déclaration et de surveillance (tuberculose, brucellose, rage...)... Le texte est visé en application des mesures concernant la grippe aviaire, cependant cette dernière n'y est pas clairement citée, il est question de peste ou pseudo-pestes aviaires.

23. Arrêté N° 4921/SE du 28 septembre 1949 réglementant l'importation et l'exportation des animaux par voie de terre Non vu

24. Arrêté N° 056 MRA/DSA du 8 octobre 2001 fixant les conditions d'attribution et d'exercice du mandat sanitaire vétérinaire

Une des caractéristiques de ce texte est qu'il attribue l'exercice du mandat sanitaire à des non vétérinaires : cadres supérieurs de l'élevage, ingénieur des techniques, cadre A3 et B. Cela traduit une sous-estimation voire un désintérêt des exigences scientifiques et normatives internationales, dilutions successives des actes. Cet arrêté abroge et remplace l'arrêté n° 0047/MDRA/DSA du 20 novembre 2000 qui réservait l'exercice du mandat aux Dr Vétérinaires et qui était en harmonie avec les textes en vigueur dans la grande majorité des pays de l'Union. Il semblerait que la modification de ce texte soit intervenue du fait de pressions des agents auxiliaires d'élevage, à une époque où le ministre chargé des ressources animales était lui-même issu de ce corps.

25. Arrêté N° 032 MRA/DSA du 18 juin 2001 portant organisation et fonctionnement du réseau de surveillance épidémiologique de la peste bovine et des maladies majeures du bétail

Texte détaillant l'organisation et le fonctionnement du réseau.

Ce réseau semble constituer le seul secteur véritablement actif des services de la DSA, certainement du fait de son abord régional et de l'implication scientifique et financière internationale.

Nous pouvons déplorer que ce réseau, à l'initiative du Niger et avec l'accord de partenaires, ne s'investisse pas plus dans la surveillance des maladies ou autres facteurs ayant un impact ou non sur la santé animale mais constituant des risques pour la santé publique et les ambitions d'exportation de la filière bétail et viande.

26. la Circulaire N°111/SER du 15 juillet 1971 pour l'application du Décret N°71-98/MER/EL du 19 juin 1971 réglementant en république du Niger la police sanitaire des animaux domestiques ; Non vue

27. Projet de Décret portant réglementation de la police sanitaire des animaux domestiques

Art.4, en contradiction avec certaines dispositions du décret 98-108 de la santé publique, ces départements s'arrogent le même pouvoir

Décalage par rapport au code de l'OIE ; il n'y a plus de liste A et B ; il n'y a pas de référence à l'OIE

Il serait intéressant de savoir comment la liste a été élaborée : enquête sanitaire et confirmation labo ? Enquête exhaustive ?

Certains éléments relatifs à la PB, ne relèvent pas du décret. Concernant la rage, certaines dispositions sont discutables ; abattage d'animal « atteint » ?, avec prélèvement soit, mais risque de faux négatifs, plutôt que séquestration et suivi de l'évolution, puis prélèvement à la mort ; que fait-on des suspects ? Pourquoi un herbivore mordu par un animal enragé peut-il être laissé en séquestration pendant 4 mois ? Et après ?

Projet de texte à réviser entièrement

4. HIDA OA

28. l'Ordonnance N°59-191 du 10 novembre 1959 réglementant le contrôle de salubrité et l'inspection sanitaire des produits d'origine animale tant à l'importation qu'à l'exportation au Niger

Texte limité aux frontières et caduc ; pas de lien avec les établissements, critères obsolètes...Cependant toujours en vigueur : existence de modèle de certificat et de procédures pour opérateurs ?

Choix des opérateurs pour le contrôle : soit ils viennent avec des produits marqués, soit avec un certificat sanitaire ; possibilité d'accorder la mise à la consommation de denrées non munies de marques ou de documents sanitaires, sur la base de quels examens ? Sur quels référentiels ?

Les importateurs ou exportateurs de viandes de porc doivent ne présenter que des animaux complets, soit entiers, soit divisés par moitié !

Ces aspects, hormis les exigences de découpes, sont entièrement repris dans le décret d'application du Code d'hygiène publique, preuve de l'incompétence des rédacteurs en la matière, mais la section II relative au contrôle de denrées alimentaires fraîches, omet de préciser qu'il n'est question ici que de viande et non pas de légumes et fruits, de laits et produits laitiers....

29. l'Ordonnance N°59-192 du 13 novembre 1959 fixant au Niger les lieux de préparation des viandes et abats destinés à l'exportation Non vue

30. Arrêté N° 2378 du 30 septembre 1932, réglementant l'importation et l'exportation par mer des animaux, des viandes et autres produits animaux Non vu

31. Arrêté Général N° 3121/SE du 3 septembre 1941 réglementant la préparation de viande séchée en AOF Non vu

32. Projet de Décret portant contrôle de salubrité des denrées animales et denrées alimentaires d'origine animale

Référence à la loi de 1905 inappropriée.

Le décret doit intégrer les exigences de l'OMC et les nouvelles dispositions relatives aux contrôles.

Le décret devrait rester général, en se référant au Codex et renvoyer à des arrêtés par filière.

Projet de texte à réviser entièrement.

5. Réglementation des animaux vivants et des produits animaux (cuirs et peaux)

33. Ordonnance N° 86-15 du 3 avril 1986 relative au commerce des cuirs et peaux*

34. Ordonnance N° 86-16 du 3 Avril 1986 relative au commerce du bétail et de la viande*

35. Décret N° 86-40 PCMS/MCI/T/MRA du 3 Avril 1986 portant modalités d'application de l'ordonnance N° 86-16 du 3 avril 1986 relative au commerce des cuirs et peaux*

36. Décret N° 86-41 PCMS/MCI/T/MRA du 3 Avril 1986 portant application de l'ordonnance N° 86-16 du 3 Avril 1986 relative au commerce du bétail et de la viande *

- 37. Arrêté N°20/MCI/T/DCI du 23 Avril 1986 portant modalités d'obtention et de renouvellement de l'autorisation d'exercice relative au commerce des cuirs et peaux***
- 38. Arrêté N°21/MCI/T/DCI du 23 Avril 1986 portant modalités d'obtention et de renouvellement des cartes professionnelles relatives au commerce du bétail et de la viande***
- 39. Arrêté N° 24/MRA/MCI/T du 23 septembre 1986 portant modalités d'application du décret N° 86-41 /PCMS/MRA/MCI/T du 3 avril 1986 relatif au commerce du bétail et de la viande Non vu**
- 40. Arrêté N° 25/MRA/MCI/T du 23 septembre 1986 portant modalités d'application du décret N° 86-40 /PCMS/MRA/MCI/T du 3 avril 1986 relatif au commerce des cuirs et peaux Non vu**

* L'ensemble de ces textes, autorisant les professions est généralement mal conçu. Si les professionnels sont généralement assujettis à autorisation et cartes professionnelles, les éléments de constitution de dossier sont établis par le ministre du commerce, les autorisations prises par lui ou le préfet, l'avis du MRA ne lie pas les autorités signataires, les qualifications professionnelles ne sont pas ciblées, les apprentis et aides ne sont pas identifiés, les cartes professionnelles et les agréments sont valable trois ans, leur attribution et renouvellement font l'objet de demande séparées (une pour l'autorisation, une pour la carte), la visite médicale de l'opérateur, exigée pour le dossier, devrait être annuelle mais du fait d'une validité de trois ans elle se fait tous les trois ans, etc.

Ces textes devront faire l'objet d'une révision ; ils ne favorisent pas les aspects de sécurité sanitaire ni de professionnalisation des opérateurs, mais des aspects relevant d'impôts et de taxes

6. Réglementation des intrants à la production

- 41. Arrêté Général N° 157/SE du 17 Janvier 1948 fixant les conditions de fabrication, détention, commerce et exportation des aliments composés et concentrés pour le bétail Non vu**

7. Accords et conventions internationaux

- 42. Convention zoosanitaire entre la République du Niger de la zone UEMOA et la République Algérienne Démocratique et Populaire en date du 7 avril 1994 Non vue**
- 43. Protocole d'accord en matière de transit du bétail entre la République de la zone UEMOA et la République du Mali en date du 12 Juillet 1988 Non vue**
- 44. Accord n°77/021/OCBN du 17 juin 1977 sur les professions touchant au commerce du bétail et de la viande Non vue**
- 45. Divers accords sous l'égide des organismes régionaux tels que le CILSS, la Commission Mixte Nigéro-Nigérienne de Coopération, la CBLT, l'ALG, l'UEMOA et la CEDEAO. Animaux franchissant la frontière par voie de terre en vue de la transhumance Non vus**
- 46. Décision A/DEC 05/10/98 du 31 Octobre 1998 qui institue un Certificat International de Transhumance (CIT) Non vue**

D. Textes Phytosanitaires

- 47. Ordonnance n° 96-008 du 21 mars 1996 relative à la protection des végétaux**
Texte à modifier selon la CIPV de 1999.
- 48. Décret n° 96-68/PCSN/MDRH/E du 21 mars 1996 portant application de l'ordonnance n° 96-008 du 21 mars 1996, relative à la protection des végétaux**
Fixe des obligations d'information des opérateurs.
Rend possible pour l'autorité compétente la prise de mesures techniques par voie réglementaire.
Rappel les obligations des opérateurs.
Institue le comité national des produits phytopharmaceutiques et ses attributions.
- 49. Arrêté n° 31 MAG/EL/DP du 25 février 1997 relatif au contrôle phytosanitaire des végétaux et des produits végétaux à l'importation ou à l'exportation**
Pris en application au décret ci-dessus, rappelle les obligations de contrôle sanitaire et introduit les annexes relatives aux organismes nuisibles, aux végétaux et produits végétaux dont l'importation est interdite, aux végétaux et produits végétaux soumis au permis d'importation, aux modèles de certificats et à la liste des postes d'entrée.
Les annexes ne sont pas jointes au document que l'on nous a communiqué. Cependant, aux dires des responsables, celles relatives aux organismes nuisibles et aux organismes de quarantaine sont caduques.
- 50. Arrêté n° 23 MAG/EL/DPV du 02 mars 1998 fixant les frais d'établissement de certificat phytosanitaire, de permis d'importation et d'inspection phytosanitaire**
Ces dispositions devraient relever de la loi ou d'un décret d'application.
- 51. Arrêté n° 28 du 02 mars 1998 fixant les conditions d'attribution de la licence professionnelle requise pour l'importation, la fabrication, la formulation et le reconditionnement en vue de la mise sur le marché de pesticide et pour l'agrément requis pour l'emploi et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dangereux**
La seule remarque est relative d'une part, au fait que l'agrément ministériel n'est pas suffisamment lié à l'avis du comité technique, le MRA agréée, après avis du comité mais il aurait mieux valu « conformément à l'avis du comité ». De plus, l'agrément est assujéti, au paiement de redevance, mais son refus n'est pas motivé ?
Enfin, ce qui nous intéresse sont les modalités de cession des produits et surtout les procédures en vigueur relatives aux bonnes pratiques agricoles.

E. Ministère du Commerce

- 52. Loi de 1905, relative a la répression des fraudes (cf. texte listé en position 4.)**
Nous n'avons pas trouvé de texte relatif aux aspects réglementaires de répression des fraudes (OTC/SPS)
- 53. Ordonnance n° 92-025 du 7 juillet 1992, portant réglementation des prix et de la concurrence**
Contenu classique, non spécifique aux domaines zoosanitaire, phytosanitaire et SSA

Nous n'avons pas trouvé les textes d'application.

54. Loi 2002-028 du 31 décembre 2002 instituant la normalisation, la certification et l'accréditation au Niger

Texte fondant ces activités au Niger ; cependant, on peut regretter que la définition de norme, telle que figurant dans l'Accord OTC ne soit pas reprise de même que la référence au code de procédure de cet accord.

L'identification du secteur privé comme moteur de la normalisation et de l'accréditation n'est pas souligné.

L'écriture de l'article 14 aurait pu être améliorée.

Le titre VI, relatif aux infractions, s'appesantit sur les normes homologuées, rendues obligatoires or elles deviennent de ce fait règlement et sont sanctionnées par d'autres textes. Il ne s'agit plus d'amendes pouvant être perçues par les services de normalisation.

Les aspects relatifs aux sanctions pour usage frauduleux de marques de qualité, ou autres ne sont pas suffisamment pris en compte.

55. Décret n° 2004-028/PRN/MC/PSP du 30 janvier 2004, portant attribution, composition et fonctionnement du Conseil National de la Normalisation

Le Conseil National de normalisation est à dominante secteur public, le secteur privé et la société civile étant encore peu structurés en organisations professionnelles et associations ; de ce fait l'identification des besoins en normes et les programmes retenus seront plutôt le fait des administrations.

Le fait que le conseil soit amené à donner son avis lors de demande d'accréditation ne me paraît pas utile surtout qu'il n'est nulle part expliqué pourquoi et quelles en sont les conséquences.

56. Arrêté n° 018/MC/PSP/DNQ/M du 26 mai 2003, portant création, attributions, composition et fonctionnement d'un comité technique de normalisation sur les produits agro-alimentaires

Le comité ne compte en son sein aucune organisation professionnelle agricole ou d'élevage : 9 services publics et projet, 6 représentants du secteur privé dont 3 industries laitières, 1 huilerie et 1 représentant des importateurs de fruits et légumes ; 2 représentants de la société civile et 1 représentant du syndicat national des travailleurs de l'industrie (?)

57. Arrêté n° 072/MC/IA/PSP/DNQ/M du 11 mars 2004 déterminant les attributions et portant organisation de la direction de la normalisation, de la qualité et de la métrologie

Cette structure devrait à terme évoluer, si elle atteint une certaine vitesse de croisière vers un statut d'établissement public qui s'affranchirait de l'organigramme du ministère pour n'être que sous sa tutelle.

Centre de documentation non fonctionnel.

Il revient au service de normalisation de proposer les normes à rendre obligatoires ; ce n'est peut-être pas la bonne procédure.

L'article 8 confère au service du contrôle qualité et de l'accréditation : l'accréditation des laboratoires d'analyse et d'essais, l'accréditation des organismes de certification... Ce n'est pas réaliste, sur la base de quelles ressources humaine et quels laboratoires, garantissant quelle indépendance ? comme de leur confier également le contrôle des normes rendues obligatoires, notamment en matière alimentaire car il faut distinguer normes et règlements, ainsi que ce qui relève des OTC, généralement dévolu au commerce et ce qui dépend des SPS dont le contrôle est assuré par l'agriculture, les ressources animales et la santé publique.

58. Arrêté n° 016/MC/I/PSP/DNQ/M du 07 mars 2005 portant homologation de normes nigériennes

30 normes ont été homologuées dont 9 relatives aux denrées alimentaires : 3 sur le sel, 1 sur le riz, 1 sur le Kilichi, 3 sur l'oignon et 1 sur la gomme arabique

En réalité, aucune de ces normes n'a fait l'objet, notamment le Kilichi, d'étude de laboratoire pour standardisation des constantes.

59. Projet de loi relative à la liberté des prix, à la concurrence et à la protection du consommateur

Ce projet vise à abroger l'ordonnance de 92. Il précise dans son titre V, chapitre II, article 34, certaines dispositions relatives à la vente à perte. Cependant, il semble, avant même que la loi ait été adoptée que les agents du commerce autorisent la vente à perte de denrées alimentaires déjà périmées ou susceptibles d'être dangereuses, au mépris des avis possibles des services de la santé ou de l'agriculture : cas du riz et de l'huile.

Dans le titre VII, relatif à la protection des consommateurs, chapitre II de la loyauté des transactions économiques, il est considéré comme déloyal le fait de fabriquer, exposer, mettre en vente ou distribuer des produits toxiques, fraudés, falsifiés, altérés ou corrompus. Il s'agit là de notre point de vue de répression des fraudes et d'action relevant du pénale et de la loi de 1905. Cette préoccupation concerne d'autres articles

Il est utile de remarquer qu'il n'existe pas de texte relatif à l'étiquetage.

Titre VIII, les infractions : à la lecture de ce titre, on se rend compte que ce projet fait un amalgame avec une loi de répression des fraudes dans la vente des marchandises et des falsifications des denrées alimentaires et des produits agricoles, qui existe par ailleurs et qui n'a pas fait l'objet de textes d'application d'autant plus qu'elle cite, les médecins, vétérinaires, pharmaciens... comme agents chargés de l'application d'une loi spécifiquement commerciale, même s'il y est question des consommateurs.

Ce projet est à revoir dans son ensemble et à scinder, conformément au projet en cours à l'UEMOA pour les consommateurs.

F. Textes organiques MRA ; MDA ; MSPLCE ; MCPSP ; MHE

60. Arrêté n° 0052 du 22 mai 1992 fixant les attributions des directions centrales et services extérieurs du ministère de l'agriculture et de l'élevage

Normalement caduc, le ministère de l'agriculture et de l'élevage n'existe plus, de même que certaine fonction : directeur de l'élevage et des industries animales. Il s'agit de références d'attributions virtuelles ne pouvant s'inscrire dans aucune charte de fonctions ni de gestion et pour lesquelles aucune liaison hiérarchique n'est possible

Les services déconcentrés ne sont pas pris en compte.

61. Décret n° 2005-042/PRN/MRA du 18 février 2005 déterminant les attributions du Ministre des ressources animales

Si les aspects relatifs à la santé animale sont pris en compte, ce n'est pas le cas des aspects de SSA ni même, à la limite, des zoonoses.

62. Décret n° 2000-185 /PRN/MRA du 23 juin 2000 portant organisation du Ministère des ressources animales

Ministère organisé avec un cabinet, un secrétariat général, une inspection générale des services, 5 directions centrales (santé animale, production animale et promotion des filières, laboratoires vétérinaires, études et programmation, affaires administratives et financières). Au sujet de la Direction de la sante animale, conformément au décret portant attribution du MRA, son intitulé ne concerne en rien les aspects de SSA.

Les services déconcentrés sont constitués de directions régionales, départementales, de services d'arrondissement, de services communaux.

Il semblerait que seuls les directeurs aient été nommés, les autres services, rattachées à ces directions, n'ayant pas fait l'objet d'organisation ni de fixation d'attributions, ils n'ont pas fait l'objet de nomination et ce, depuis la première mandature.

63. Décret n° 2000-369/PRN/ME/LCD du 12 octobre 2000 portant attribution, organisation et fonctionnement du bureau d'évaluation environnementale et des études d'impact

Lu pour information concernant projet abattoir.

64. Décret n° 2001-243/PRN/MC/PSP du 26 novembre 2001 déterminant les attributions du ministre du commerce et de la promotion du secteur privé

Attributions classiques, cependant la répression des fraudes n'est pas clairement mentionnée, de même que l'OMC notamment dans les aspects de veille normative et réglementaire internationale et d'animation des comités nationaux dans le cadre des négociations en cours et des activités des comités de l'OMC.

65. Décret n° 2005-105/PRN/MCI/PSP du 22 avril 2005 portant organisation du MCI/PSP

Ministère organisé avec un cabinet, un secrétariat général, une inspection générale des services, 10 directions centrales (commerce intérieur et concurrence, commerce extérieur, normalisation qualité et métrologie, développement industriel, développement du secteur privé, études et programmation, affaires administratives et financières, législation, statistiques, archives, information, documentation et relations publiques) et des organes consultatifs. Les services déconcentrés sont constitués de directions régionales, départementales, de services communaux.

66. Décret n° 2001-261/PRN/MDA du 3 décembre 2001 déterminant les attributions du Ministre du développement agricole

Attributions classiques, dans lesquelles peuvent entrer, à condition de le savoir et le vouloir, des aspects de SSA.

67. Décret n° 2002-109/PRN/MDA du 7 mai 2002 portant organisation du Ministère du développement agricole

Ministère organisé avec un cabinet, un secrétariat général, une inspection générale des services, 7 directions centrales (cultures vivrières, protection des végétaux, aménagements et équipements ruraux, culture de rente, action coopérative et promotion des organismes ruraux, études et programmation, affaires administratives et financières) et des organes consultatifs. Les services déconcentrés sont constitués de directions régionales, départementales, de services communaux.

68. Décret n° 2005-041/PRN/MSP/LCE du 18 février 2005 déterminant les attributions du Ministre de la sante publique et de la lutte contre les grandes endémies

Attributions classiques et larges, cependant, l'art.1 souligne « ...chargé en relation avec les ministres concernés de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi de la politique nationale en matière de sante publique... »

69. Décret n° 2005-083/PRN/MSP/LCE du 22 avril 2005 portant organisation du Ministère de la santé publique et de la lutte contre les endémies

Ministère organisé avec un cabinet, un secrétariat général, une inspection générale des services, 2 directions générales (la direction générale de la sante publique et la direction générale des ressources), 8 directions nationales (de l'organisation des soins, de la lutte contre la maladie, de la pharmacie, des laboratoires et de la médecine traditionnelle, de la santé de la reproduction, de l'hygiène publique et de l'éducation pour la santé, des ressources humaines, des affaires administratives et financières et des infrastructures et de l'équipement), 4 directions nationales d'appui (des études et de la planification, de la

- législation et du contentieux, des statistiques et des archives, de l'information, de la documentation et des relations publiques) et des organes consultatifs. Les services déconcentrés sont constitués des directions régionales et départementales de la santé publique.
- 70. Arrêté n° 0042/MSP/SG du 20 février 1998 portant création, composition et attributions d'un comité national de gestion des épidémies***
 Il est dommage que ce document ne soit pas élargi aux académies, fréquentes en matière de toxi-infections alimentaires collectives.
 Les services des ressources animales et de l'agriculture ne sont pas représentés dans le comité national ce qui est une erreur importante, on le voit dans le cas de la grippe aviaire. Au niveau départemental l'élevage est associé et au niveau local l'élevage et l'agriculture. De ce fait on peut se poser des questions tant en ce qui concerne la forme de l'arrêté qui aurait dû être interministériel, et sur les liaisons entre agents du ministère des ressources animales voire de l'agriculture.
- 71. Arrêté n° 0043/MSP/SG du 20 février 1998 portant création, composition et attributions d'une équipe nationale d'intervention rapide*²**
 Il s'agit d'une équipe d'enquête d'urgence, exclusivement composée d'agents de la Santé publique.
- 72. Décret n° 2003-081/PRN/PM du 04 avril 2003 portant organisation du haut commissariat à la réforme administrative et à la décentralisation**
 Nous n'avons pu trouver de texte d'application.
- 73. Décret n° 2004-075 du 09 mars 2004 déterminant les attributions du Ministre du développement communautaire**
 S'interroger sur les liens et passerelles avec ministères techniques relativement aux OPA, GDS et autres coopératives.
- 74. Projet de Décret déterminant les attributions et l'organisation des directions nationales du Ministère des ressources animales**
 Revoir les visas
 On constate l'intégration des aspects de santé publique vétérinaire, à la limite sans ancrage réglementaire,
 Ces attributions, déclinées en 15 tirets pourraient être réécrites pour mieux synthétiser les missions réglementaires, de veille normative et réglementaire, d'élaboration des politiques et programmes, de suivi évaluation, de formation et d'information et de relations internationales et supprimer les activités d'exécution
 Quelle est l'utilité d'une division de police sanitaire (et ...de sante publique vétérinaire) et d'une division de protection sanitaire ?
 Etc.
- 75. Projet de Décret portant attributions et organisation des directions nationales du Ministère du développement agricole**
 Ce projet de décret ne correspond même pas à l'organisation actuelle du ministère du développement agricole.

² * Ces textes, à notre connaissance n'ont pas donné lieu à la rédaction de procédures.

Annexe 6 : Spécificités juridiques de la filière zoosanitaire

Le texte fondamental est constitué de la loi n°2004-048 du 30 juin 2004 portant loi cadre relative à l'élevage. Elle est constituée de XI Titres, couvrant un large champ d'intervention, dont : le commerce des animaux et produits d'origine animale, la police sanitaire des animaux domestiques, l'hygiène des denrées alimentaires d'origine animale, la réglementation pharmaceutique vétérinaire. Ce texte constitue, à n'en point douter, une actualisation certaine de la loi cadre de 70, obsolète et insuffisante.

Cette loi, beaucoup plus large et complète que la précédente, qu'elle abroge, présente quelques imperfections et exige de nombreux textes d'application, ce qui en soit n'est pas négatif.

- Au titre des imperfections, elle ne prend pas en compte les principes des accords de l'OMC, ne fait pas cas du droit des opérateurs, ne permet pas une transcription en droit national des normes de l'OIE et du Codex et fait état de dispositions relevant plutôt de textes d'application et de ce fait incomplètement cernées... Concernant l'exercice de la profession vétérinaire, elle la place sous le contrôle du ministre chargé de l'élevage (?), confondant la profession et les SV ; elle offre de trop larges possibilités pour l'exécution du mandat sanitaire en ne précisant pas le secteur privé susceptible d'être mandaté¹.
- De sa lecture, il ressort la nécessité d'élaborer plus d'une douzaine de textes d'application. Or, la loi cadre de 70 n'avait vu la prise que d'un seul texte d'application en 71 et l'ensemble des textes nigériens souffre du manque de prescriptions techniques. Deux ans après, si trois projets de décret, sans identification des arrêtés nécessaires, sont « prêts », aucun texte d'application n'a encore été pris. De tels retards ont pour conséquence l'inapplication de la loi car, pour ce faire, elle nécessite la prise de prescriptions techniques indispensables aux services de contrôle.
- C'est peut-être cette lenteur du circuit d'élaboration et d'adoption des textes qui amène les rédacteurs à vouloir faire figurer aux niveaux des lois, des aspects relevant de textes d'exécution. On ne peut s'empêcher d'être inquiet face à l'ampleur de la tâche réglementaire en instance², confrontée à la lenteur des procédures (depuis six ans, les textes organisant et fixant les attributions des démembrements des ministères ne sont pas pris)³.

La police zoosanitaire est régie par le décret n° 71-98 qui est en vigueur, faute d'un nouveau texte, en application de la loi cadre de 2004. Hormis le fait que ce texte doit être réactualisé pour tenir compte des avancées du Code et Manuel de l'OIE et pour intégrer les maladies comme la grippe aviaire, que l'on rattache dans ce décret aux pestes et pseudo pestes aviaires, le futur texte devra également s'appesantir sur les maladies spécifiques aux dromadaires.

- Par ailleurs, que ce soit en santé animale, en phytosanitaire ou en SSA, aucun texte n'a fait l'objet d'une évaluation de son application, afin d'en corriger les insuffisances ou les inapplications. A ce titre, il serait intéressant de savoir pourquoi les maladies actuellement réputées légalement contagieuses ne semblent pas avoir donné lieu à des procédures formelles de déclaration ; en ce qui concerne la tuberculose, pour laquelle la question a été posée, aucune réponse n'a été obtenue⁴.

¹ Les règlements de l'UEMOA s'imposant aux Etats, cette loi cadre devra être revue : le Niger devra débarrasser sa loi de toutes les prescriptions contraires, ou à en préparer une nouvelle, dans l'esprit des directives sanitaires en instance, qui abrogera l'ancienne.

² Il faut espérer que l'UEMOA, à travers son comité sanitaire et la commission pourra prendre l'ensemble des textes répondant aux prescriptions techniques de base en accord avec les normes des organisations internationales. Elle devrait le faire, si elle se dote des moyens suffisants, très rapidement.

³ Cette lenteur n'est pas spécifique au Niger, il faut en moyenne 5 à 6 ans pour une loi et 4 ans pour un décret.

⁴ On peut en déduire que les textes ne sont pas appliqués : faute de procédures, de moyens, de volonté...

- D'autres textes s'associent à ce texte de base. Cependant, nous n'avons pas pu les examiner car non immédiatement disponibles au sein des services ni repris dans le recueil de textes législatifs et réglementaires du Niger, élaboré par le Secrétariat du Gouvernement et publié en 1994. Il s'agit de l'arrêté n° 4921/SE de 1949, réglementant l'importation et l'exportation des animaux par voie de terre et la circulaire n°111/SER de 1971 pour l'application du décret de 71 réglementant la police sanitaire.

La police sanitaire et les programmes PARC⁵ et PACE⁶ ont donné lieu à des textes relatifs au mandat sanitaire et à l'épidémiosurveillance.

- La particularité du mandat sanitaire est qu'il est attribué, et attribuable, à des non vétérinaires. L'arrêté n° 056/MRA/DSA du 8 octobre 2001 abroge et remplace l'arrêté n° 0047/MDRA/DSA du 20 novembre 2000, qui réservait l'exercice du mandat aux Dr Vétérinaires et qui était en harmonie avec les textes en vigueur dans la grande majorité des pays de l'Union. Il semblerait que la modification de ce texte soit intervenue du fait de pression des agents auxiliaires d'élevage, à une époque où le ministre chargé des ressources animales était lui-même issu de ce corps. Sur les 8 mandats attribués, 4 le sont à des non vétérinaires. Il est légitime de se demander dans quelle mesure cet état d'esprit s'est répercuté dans loi cadre de 2004. Ces dispositions se trouveront annulées par le règlement cadre de l'UEMOA qui précise que le mandat sanitaire est l'acte administratif par lequel l'Etat confie à un vétérinaire exerçant à titre privé.... Ce règlement s'imposant aux Etats, le Niger devra s'y conformer.
- Cependant, cet état de fait pourrait traduire une sous-estimation voire un désintérêt des exigences scientifiques et normatives internationales, et favoriser une dilution successive des actes. Il témoigne de la fragilité des textes, notamment des arrêtés pouvant se révéler en marge des fondements juridiques nationaux⁷.
- L'épidémiosurveillance est organisée par l'arrêté n°032/MRA/DSA du 18 juin 2001, ciblant la peste bovine et la péripneumonie contagieuse bovine, la peste des petits ruminant et la fièvre aphteuse, considérées comme des maladies majeures. Les autres maladies ne sont pas prises en compte notamment celles capables d'avoir un impact sur la santé publique : tuberculose, salmonellose, cysticerose...
- Or cette situation est susceptible d'être un obstacle au commerce. Il s'agit de zoonoses pour lesquelles les pays importateurs seraient fondés d'avoir des exigences. Le Niger pourrait s'enquérir des exigences sanitaires des pays ciblés afin d'évaluer les possibilités d'y répondre et d'élaborer des programmes adéquats, en marge de l'évolution de son projet abattoir moderne auquel il faudrait associer une filière bétail pour laquelle il pourrait garantir ces exigences.

⁵ Programme Panafricain de lutte contre la peste bovine : premier programme d'approche régionale, a permis la quasi éradication de la peste bovine et la pratique de campagne annuelle de prophylaxie. Dans son cadre, les services vétérinaires ont bénéficié d'appuis importants et ont entamé des procédures de révision et de renforcement du cadre réglementaire : ainsi ont été adoptés des textes relatifs au mandat sanitaire, avec une aide à l'installation des privés, à la pharmacie vétérinaire...

⁶ Le PACE, programme panafricain de contrôle des épizooties, a pris la relève du PARC. L'objectif principal est de renforcer la maîtrise des situations zoonosaires. Les objectifs spécifiques sont les suivants: le renforcement des services publics pour le contrôle des maladies animales ; l'amélioration des services aux éleveurs par des mesures d'appui à la libération de la profession vétérinaire dans un cadre réglementaire amélioré et efficace ; l'éradication complète de la peste bovine à travers la mise en œuvre de la procédure de l'Office International de Epizooties (O.I.E.) pour la lutte contre les maladies animales ; et la lutte contre les autres épizooties majeures, notamment la péripneumonie contagieuse bovine et la peste des petits ruminants par des campagnes annuelles de vaccination obligatoire impliquant le secteur privé, les agro-éleveurs et les services publics.

⁷ Il faudrait peut-être que les services officiels élaborent un argumentaire s'inspirant des textes de l'Union (cela n'aurait-il pas du être fait dans le cadre des comptes-rendus de participation aux ateliers nationaux et régionaux ?) et des normes et lignes directrices internationales.

La pharmacie vétérinaire est régie par l'arrêté n° 115 MAG/EL/DEIA du 7 octobre 1992, qui n'a pas pu être mis à la disposition de la consultante. Cependant, il est rapporté que son exercice n'est pas réservé aux vétérinaires et aux pharmaciens mais également ouvert à un certain nombre de corps du personnel d'élevage, ce que confirme le projet de décret portant réglementation pharmaceutique vétérinaire, qui a été consulté. Ce dernier accorde non seulement l'exercice de la pharmacie à certains personnels d'élevage mais également aux chirurgiens dentistes et confirme l'opportunité de tenir officine ouverte. Cet état de fait est problématique, non seulement par rapport aux exigences et normes devant encadrer la prescription, mais également en matière de santé publique relativement aux résidus potentiels dans les denrées alimentaires d'origine animale. Il témoigne d'une intrusion peu objective des autorités administratives⁸.

Le contrôle de la sécurité des denrées animales et d'origine animale est inscrit dans la loi cadre relative à l'élevage mais requiert des textes d'application. Cependant, d'autres textes, non abrogés, ciblent essentiellement le contrôle des denrées à l'importation et à l'exportation. Ils sont obsolètes : ordonnances de 1959, dont celle concernant la préparation des viandes et abats destinés à l'exportation est indisponible, l'arrêté de 1932 réglementant l'importation et l'exportation par mer des denrées et produits animaux et l'arrêté de 1941 réglementant la préparation de viande séchée.

- Le projet de décret en instance, portant contrôle de salubrité des denrées animales et alimentaires d'origine animale, sera à revoir. En effet, il se réfère à la loi de 1905 sur la répression des fraudes, ce qui n'est pas opportun et il est généralement mal conçu et favorise une approche curative de l'inspection. Il devra être mis en accord avec une approche préventive voire intégrée de la sécurité et de la salubrité des denrées, et devra donner lieu à des textes relatifs à des prescriptions techniques.
- Si l'analyse des textes montre de larges insuffisances dans le domaine traditionnel d'intervention de la filière bétail viande, elles le sont encore plus pour les autres denrées alimentaires d'origine animale.

Le corpus réglementaire actuellement en vigueur au Niger en zoosanitaire et en sécurité sanitaire des aliments d'origine animale est soit inadapté, soit obsolète, soit très incomplet. Des recommandations seront faites dans la dernière partie du présent rapport pour accompagner le Niger dans la réforme nécessaire.

En matière d'exportation, et conformément aux normes internationales, ce corpus réglementaire est :

- Susceptible de faire l'objet d'évaluation par des pays tiers. Dans l'échange de denrées, d'animaux, la tendance est à l'agrément des États au préalable ; cela passe par un audit des services officiels de contrôle, dont celui de leur base légale et réglementaire, fondé sur les normes internationales.
- Par ailleurs, et conformément aux Accords de l'OMC, et aux principes du traitement national (qui interdit les discriminations entre nationaux et étrangers), et d'équivalence, un pays importateur ne peut exiger, de la part de ses partenaires commerciaux, un niveau de sécurité sanitaire supérieur au sien.
- De ce fait, la position du Niger est fragile, tant au regard de ses ambitions exportatrices que de la sécurité de ses importations.

En prévision à cette éventualité, et pour des motifs de santé publique et animale, cet ensemble juridique devra être révisé, projets compris, en accord avec les exigences citées précédemment et

⁸ Ici aussi les textes de l'Union devraient apporter une solution permettant de remettre les textes en cohérence avec les dispositions régionales.

les projets en instance à l'UEMOA qui offriront au Niger, des économies de temps et d'effort d'élaboration. Il est en effet très difficile de s'improviser rédacteur de projet de texte législatif ou réglementaire, surtout quand ces derniers doivent être en harmonie avec des exigences régionales et internationales. Cependant, des améliorations du cadre institutionnel sont nécessaires : il faut que les systèmes de contrôle répondent aux critères actuels de d'organisation et de gestion des services officiels de contrôle et de certification. Des recommandations sont faites en fin de rapport relativement au cadre institutionnel.

Annexe 7 : Spécificités juridiques de la filière phytosanitaire

Le texte fondamental est l'ordonnance n°96-008 du 21 mars 1996 relative à la protection des végétaux. Ce texte abroge l'ordonnance de 1992 qui n'a jamais été mise en application.

L'ordonnance de 96 et son décret d'application n°96-068, actuellement en vigueur depuis le 2 octobre 2005, sont complétés par trois arrêtés relatifs aux contrôles phytosanitaires à l'importation et à l'exportation, aux frais d'établissement des certificats et permis et aux taux, mode de recouvrement et répartition des droits de contrôle des végétaux et produits végétaux faisant l'objet de transactions internationales.

Le premier souci, pour les textes de base récents, a été de s'assurer de leur adéquation avec la CIPV révisée. L'ordonnance de 96 intègre les principes généraux de la CIPV non révisée, tels qu'ils sont définis dans les articles II, IV et V et retranscrits aux sections 2 et 3 du titre II et 1 et 2 du titre III.

Une des forces du décret d'application, et qui s'inscrit dans les exigences de la CIPV, est qu'il institue, indépendamment des textes organiques en cours ou à venir, l'organisme national chargé du phytosanitaire et des missions de contrôle des produits végétaux. Il assure donc une pérennité de l'organe central en phytosanitaire et l'affranchit de restructurations.

Cependant, il sera nécessaire de réviser l'ordonnance pour la mettre en adéquation avec la CIPV révisée, entrée en vigueur en octobre 2005. Il s'agira, à cette occasion d'intégrer l'ensemble des définitions internationalement admises, le principe et la conduite de l'analyse du risque phytosanitaire, la mise en conformité des certificats avec les modèles de la CIPV...

A ce niveau, ce n'est pas tant ce travail d'actualisation qui génère des inquiétudes, c'est la capacité des services à remplir les obligations transcrites dans les textes nationaux. Ces obligations font appel à un certain nombre de mesures réglementaires, de compétences et de moyens qui font défaut.

- La CIPV demande, pour être mise en œuvre, l'élaboration de certains outils, dont certains requièrent une expertise : mise en œuvre du système harmonisé de désignation et de codification des marchandises, conformément à la convention de Bruxelles, l'élaboration ou la révision des listes d'organismes nuisibles ou de quarantaine, autochtones ou exotiques... Une assistance technique est sollicitée par les services tant en renforcement des capacités, d'appui d'experts que de moyens matériels.
- Elle demande aussi la rédaction de procédures et de contrôles, respectueuses des exigences, pour le commerce des produits, tels que mentionnés sur le modèle de certificat : «... inspectés et/ou testés suivant des procédures officielles appropriées...comme spécifiée par la partie contractante importatrice... » Or, les procédures ne sont pas écrites, les moyens dont disposent les services insuffisants, et la perméabilité des frontières et les possibilités de certification frauduleuse confèrent à la certification phytosanitaire une valeur virtuelle¹.
- Cette situation, ici mais aussi ultérieurement dans les autres domaines de sécurité sanitaire, témoigne de la valeur limitée de textes réglementaires, même « parfaits », s'ils ne sont pas suivis des règlements d'application nécessaires, accompagnés d'une volonté

¹ Les conséquences peuvent surgir le jour où un pays importateur fera face à un problème phytosanitaire ou qu'il se rendra compte que la certification n'obéit pas aux exigences préalables qu'elle est censée garantir. Pour les pays hors zone, ou ciblés dans un futur proche, offrant des potentialités commerciales intéressantes pour le Niger, il faut que celui-ci s'inquiète dès maintenant des procédures et tests spécifiés par la partie importatrice pour construire son système de contrôle en réponse.

politique ferme et mis en œuvre par une administration organisée et compétente disposant d'un minimum de moyen. A défaut, ils deviennent des textes « tiroir » ne fondant aucune réalité pratique du contrôle. Il faut donc que les services soient offensifs, « pour avoir un coup d'avance », en identifiant de façon active les exigences sanitaires auxquelles seront assujetties les exportations potentielles pour construire une réponse appropriée et spécifique et solliciter, le cas échéant une assistance technique.

L'arrêté n° 23 MAG/EL/DPV du 02 mars 1998 fixe les frais d'établissement des certificats et permis phytosanitaires.

- Ils découlent des articles 30 et 36 de l'ordonnance qui stipulent que « les frais de toute nature résultant de l'application des mesures phytosanitaires, à l'importation et à l'exportation, sont à la charge de l'importateur ». Toutefois, il s'agit là, de notre point de vue, de taxes et non de redevances. En les considérant comme des taxes, elles relèveraient, conformément à la Constitution, du domaine de la loi et permettraient peut-être une meilleure gestion de leur usage en faveur des services de contrôle.
- Nonobstant cela, deux documents sont nécessaires aux importateurs : le procès-verbal d'inspection phytosanitaire (1.000 FCFA) et le permis d'importation (5.000 FCFA). Deux documents sont également nécessaires en cas d'exportation : le certificat phytosanitaire (500 FCFA/tonne pour les végétaux et produits, et 1.000 FCFA/kg pour les semences) ainsi qu'un procès-verbal d'inspection phytosanitaire (1.000 FCFA). A l'examen de cet arrêté :
 - On peut se demander ce qui justifie le paiement d'un procès verbal d'inspection qui constitue, en frontière, la formalisation d'un acte dont l'aboutissement, est la délivrance, déjà taxée, d'un certificat ou d'un permis. Par ailleurs, on constate que les produits exportés sont susceptibles d'être plus lourdement taxés que ceux importés, ce qui est contraire au principe du traitement national. Il serait nécessaire de revoir ces dispositions pour alléger les frais au niveau des opérateurs, tout en leur expliquant l'importance du contrôle, et peut-être ainsi éviter le contournement des postes frontières.
 - La destination et l'usage des frais ne sont pas indiqués. Cependant, une clé de répartition existe : documents délivrés à l'export : 50 % pour l'Etat et 50% pour la DPV, documents délivrés à l'import : 70 % pour l'Etat et 30 % pour la DPV. Ce montant, alloué à la DPV, devait servir à la prise en charge de certains frais de fonctionnement.
 - Pourtant, depuis l'instauration du corridor Bénin, Togo, Niger, l'Etat a concédé à une société béninoise, le prélèvement direct de l'ensemble des taxes, dès l'arrivée des produits, dans les ports d'entrée. Cet état de fait est préjudiciable à plus d'un titre, outre que la DPV ne perçoit plus depuis deux ans le montant qui lui était dévolu, l'encaissement des taxes sanitaires se fait indépendamment des contrôles qui ont lieu, à quelque centaines de kilomètres, aux postes d'entrée nigérien et préjuge de leur sanction ; cela est incompatible avec le fondement même de la certification sanitaire². On constate également que des importations de sucre ont été contrôlées, et certainement taxées, or ces denrées ne constituent pas, au regard de la réglementation nationale et internationale phytosanitaire, des végétaux ou produits végétaux.

² Il a été signalé aux agents qu'ils pouvaient dénoncer cette convention dans les délais prévus en arguant que les frais d'inspection et de certificat ne pouvaient être payés à l'avance et que ce fait préjugait de la sanction de l'inspection.

L'arrêté n°0028 du 2 mars 1998³, fixe les conditions d'attribution de la licence et d'agrément pour l'importation, la fabrication, la vente, l'emploi et l'utilisation des pesticides et produits phytopharmaceutiques dangereux. Pour l'instruction des dossiers, la procédure et les coûts sont les mêmes tant pour les aspects commerciaux que pour l'emploi et l'usage. On peut se demander si le paysan est soumis à cet agrément et si oui, quelle est la réalité de son application ?

Aucun texte n'a été trouvé sur la sécurité sanitaire des denrées d'origine végétale, notamment sur les résidus de pesticides et les contaminants.

Il sera donc nécessaire de transcrire, dans un premier temps les normes du Codex et ultérieurement d'effectuer des programmes d'analyse afin de voir, d'une part si les bonnes pratiques d'usage sont respectées, et d'autre part, si dans les conditions spécifiques du Niger, ces limites de résidus peuvent être respectées.

³ Il vise l'importateur, le fabricant, le « reconditionneur » mais aussi l'emploi et l'utilisation des produits dangereux ; il n'a pas été possible de savoir s'il existe une liste de produits dangereux.

Annexe 8 : Spécificités juridiques de la filière sécurité sanitaire des aliments

L'essentiel de ce volet est régi par l'ordonnance n°93/013 du 2 mars 1993, instituant un Code d'Hygiène Publique au Niger et les textes pris pour son application. La loi cadre relative à l'élevage et quelques autres textes des ressources animales investissent également ce domaine.

L'ordonnance de 93 traite d'éléments généraux d'hygiène publique, relativement proches d'un règlement sanitaire de base. Elle semble avoir fait l'objet de concertation à l'état de projet, mais n'aurait pas été fondée sur un diagnostic sanitaire spécifique, mais se serait plutôt inspirée du Code d'hygiène du Burkina. Concernant les aspects alimentaires, elle aurait utilement été valorisée par une référence claire au Code relatif aux principes généraux d'hygiène du CODEX. Elle souffre également d'avoir voulu tout embrasser et de s'être investie dans certains « détails », de fait mal et insuffisamment abordés.

Sa lecture, ainsi que celle de ses deux décrets d'application, donne l'impression qu'on a voulu par cet intermédiaire régler la problématique du contrôle de la SSA et que ces textes, à la limite, pourraient se suffire à eux-mêmes. Cependant, ils n'obéissent pas aux exigences internationales et développent une approche curative des problèmes.

Les textes de l'Union, lors de leur entrée en vigueur, vont permettre un ancrage meilleur et plus rationnel des prescriptions techniques nécessaires à l'application de la SSA ; le Code, devra nécessairement être révisé.

- Les chapitres les plus pertinents, pour ce qui concerne le domaine de l'étude, sont ceux du titre III. Dans le chapitre 3, le Code confère les prérogatives de surveillance et de contrôle, tant sur le territoire national qu'en frontière aux agents du service d'hygiène et d'assainissement et aux autres services techniques concernés (la loi cadre relative à l'élevage fait de même) Si cette formulation est classique, elle devrait faire l'objet, dans les textes organiques et par le biais de circulaires, d'une répartition précise des domaines d'intervention, respectueuse des meilleures compétences de chacun et prenant en compte les opérateurs qui n'ont pas à subir de multiples contrôles et qui, par certains aspects et interprétations possibles, peuvent se révéler les victimes de services zélés. Des recommandations sur une répartition des domaines d'intervention ont été faites dans la partie traitant du cadre institutionnel.
- Le titre IV, relatif à la police sanitaire contient le chapitre 1, traitant des pouvoirs des agents, il est insuffisamment précisé y compris dans le décret d'application, et le chapitre 3, traitant des actions et poursuites. Ici, on se trouve avec, soit des sanctions anormales : obligation de faire vacciner son animal domestique par les services vétérinaires officiels sous peine d'une amende de 1.500 à 2.000 FCFA (quid de l'activité des vétérinaires privés ?) ; soit, pour une même infraction, vente de denrées non-conformes, deux niveaux légaux de sanction : art. 98.5, emprisonnement de six mois à deux ans et/ou 100.000 à 500.000 FCFA d'amende dans le Code d'élevage contre art.124, en référence à l'art.48 du Code d'hygiène publique, amende de 4.000 à 50.000 FCFA et, en cas de récidive, fermeture de l'établissement pour 3 à 8 jours¹.
- Ce Code, renvoie évidemment à des textes d'application mais leur référencement est insuffisant. Par exemple un arrêté est prévu pour les additifs mais pas pour les critères

¹ Ici Il faudrait une relecture conjointe du texte, comme recommandé, et une répartition claire des domaines d'intervention empêchant à un opérateur de subir les deux contrôles, mais demeure le problème de la cohérence des textes, et là c'est aux juristes de répondre.

microbiologiques ni pour les critères de délivrance des autorisations d'installation des établissements ni pour les prescriptions techniques auxquelles doivent se référer les agents dans le cadre de leurs contrôles.

- Nonobstant ces remarques, il suffit de voir les marchés de Niamey, pour se rendre compte qu'il n'est pas appliqué. Il manque au Code, en matière de distribution et de vente, un règlement sanitaire de base donnant des instructions simples et claires sur la déclaration d'ouverture des restaurants, maquis et magasins, des recommandations précises sur la nature des sols et autres parois, sur l'organisation du travail, les bonnes pratiques d'hygiène etc.

Le décret n°98-107/PRN/MSP du 12 mai 1998 est relatif à l'hygiène alimentaire ; il est le premier décret d'application du Code. Il fournit des éléments généraux devant donner lieu à des précisions réglementaires et non à des normes, comme cela est dit. De ce fait, il reste insuffisant en matière de prescriptions techniques et de critères d'analyse.

- Le texte renvoie, en l'absence de « normes » appropriées, aux normes du CODEX. Cependant, ces dernières ne sont pas référencées ou n'ont pas fait l'objet de transcription sous la forme d'arrêté.
- Les services d'hygiène sont chargés de coordonner les activités de surveillance de l'hygiène alimentaire, en collaboration avec les services concernés. Il n'a pas été trouvé pas de traces de programmes formels de surveillance et de cadre de concertation.
- Le décret précise que les agents d'hygiène habilités doivent être des spécialistes qualifiés, titulaires d'un diplôme d'hygiène reconnu. Certes, mais pour des contrôles de sécurité, touchant un aussi large domaine, et nécessitant d'intégrer un important bagage scientifique et technique, il est permis de douter que les agents d'exécution aient reçu la formation requise², et devraient de ce fait être recadrés dans l'hygiène publique de base.
- L'article 33 a retenu l'attention : les agents sont autorisés à pénétrer dans les lieux de production aux fins d'inspection et à prélever des échantillons sans dédommagement conformément à la loi. A la question de savoir à quelle loi se réfère cet article, il n'a pas été obtenu de réponse. Sans obligation de procès-verbaux d'échantillonnage et de représentativité des échantillons, sans obligation de retransmission à l'opérateur des résultats d'analyse, cette disposition ouvre la porte à des abus. La rédaction de cet article n'est pas fondée sur des éléments objectifs et constitue une entrave aux droits des opérateurs.
- Si les recommandations relatives à une meilleure répartition des domaines d'activités sont retenues, le Ministère de la Santé pourra, en se recentrant sur le secteur de la distribution de détail et la restauration, et après la réalisation d'enquêtes sanitaires, mieux identifier les urgences réglementaires nécessaires à ses activités.

Le décret n°98-108/PRN/MSP du 12 mai 1998, institue le contrôle des denrées à l'importation et à l'exportation.

- Certains critères et procédures sont obsolètes, plutôt basés sur une approche de contrôle des produits finis, et sont empruntés à l'ordonnance 59-191 du 10 novembre 1959, dont la mise en œuvre relève des ressources animales. Cette ordonnance donnait l'exclusivité du contrôle des denrées alimentaires d'origine animale (DAOA) en frontière aux vétérinaires officiels, sauf en cas de force majeure ; le Code « l'attribue » au Ministère de la Santé, tout en chargeant également les vétérinaires de son application et sans abroger

² Cependant il n'a pas été possible de recueillir suffisamment d'éléments sur le contenu de leur programme de formation.

ladite ordonnance. Il y a donc possibilité de double contrôle ou de contrôle effectué, soit par les uns, soit par les autres et ne répondant forcément pas aux mêmes procédures ni critères.

- Nonobstant des erreurs de termes, la section II de ce texte, traitant des exigences en matière d'importation et d'exportation, est contraire aux accords de l'OMC puisqu'elle est plus favorable aux exportations et ne fonde pas ses critères sur une évaluation des risques. De plus, il est exigé un certificat sanitaire du pays d'origine, non pas délivré par l'autorité compétente mais par le service d'hygiène publique.
- L'article 15 a et b, qui se veut général, traite en fait plus probablement d'animaux et de végétaux, plutôt que d'aliments et est contraire aux notions récentes de compartimentation. Tous les aspects relatifs aux agréments d'établissements, aux systèmes de gestion de la qualité et à l'évaluation des risques sont inexistantes.
- Ce texte ne prend pas en compte, dans les dispositions particulières, le lait et les produits laitiers, les produits dérivés de viande, les œufs et ovo produits... ni les aliments pour animaux. Ils sont supposés être couverts par l'arrêté général n° 157/SE du 17 Janvier 1948 fixant les conditions de fabrication, détention, commerce et exportation des aliments composés et concentrés pour le bétail. Il n'a pas été possible de retrouver copie de cet arrêté.
- Bien que certaines dispositions générales puissent être appliquées aux denrées végétales, ce texte n'a certainement pas été écrit en intégrant ces aspects de façon volontaire ; aucun texte spécifique à ce sujet n'existe. Les aliments nouveaux (OGM, par exemple) ne sont pas pris en compte
- Il sera recommandé que la Santé laisse le contrôle en frontière des denrées alimentaires aux services de l'Agriculture et des ressources Animales.

Le décret n°99-433/PCRN/MSP du 1er novembre 1999 fixe la structure, la composition et le fonctionnement de la police sanitaire.

- Il fixe l'organisation et les attributions d'une police qui se décline en brigades nationale, régionales, départementales, communales et en postes de contrôle en frontière, mais pas véritablement le fonctionnement de ces structures, à forte consonance répressive, dans leurs liaisons avec la direction de l'hygiène publique et les services compétents des autres ministères.
- Ce texte est répressif, puisqu'il s'agit essentiellement de rechercher, constater les infractions et de dresser procès verbal (art.2), et que l'article 26 institue une clé de répartition des 20 % des amendes versées, attribuées au Ministère de la Santé. Cette situation est susceptible de générer deux problèmes : d'une part l'incitation à la répression, en dehors d'un cadre réglementaire suffisamment étoffé du fait d'un intéressement direct et clairement formulé en rapport avec les amendes versées ; d'autre part la prise en compte insuffisante de la problématique de la SSA.
- En effet, La SSA pose des problèmes de santé publique dont le suivi relève des autorités compétentes de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Santé, les problèmes ou « infractions » identifiés ne relèvent pas toujours d'intention frauduleuse ou de mauvaise foi, mais aussi de fautes d'hygiène, de négligence voire d'une information ou d'une formation insuffisantes. La facette répressive de la mission de la police sanitaire peut être « trop » perçue par cette dernière et finalement conduire uniquement à des interventions autoritaires, mal comprises par les cibles qui, évoluant dans un monde informel,

développeront des réponses d'évitement ou de corruption. Si le résultat escompté est l'élévation du niveau de sécurité sanitaire, il ne sera pas atteint.

L'arrêté n° 0019/MSP/DHP/ES du 23 janvier 2001, en application du texte ci-dessus, témoigne qu'il y a pléthore de brigades, sans que l'on se soit soucié de doter ces structures en moyens humains et en équipements nécessaires. Les doublons d'intervention ont mis un coup d'arrêt aux contrôles sur le terrain de ces brigades, suite aux plaintes des opérateurs, notamment à Niamey. Le dispositif a été mis en veilleuse dans l'attente d'amendements et, actuellement, il semblerait qu'elles ne fonctionnent plus. Cela démontre le manque d'évaluation de l'applicabilité dans leur processus d'élaboration.

Arrêté n° 0159/MSP/DHP/ES du 16 août 2001 fixant la liste et le contenu des documents de travail de la police sanitaire

- Ces dispositions ne reposent sur aucune prescription technique réglementaire hormis les éléments généraux et insuffisants du Code et de ses deux décrets d'application. De ce fait, par exemple, la fiche d'inspection « hygiène des denrées alimentaires » ne peut s'appliquer que pour la vente de denrées ou leur fabrication dans le secteur de la distribution et de la restauration ainsi que dans la vente des aliments de rue ; mais même à ces niveaux, et pour éviter des situations subjectives, il faudrait un règlement sanitaire type répondant aux spécificités locales.
- Certains éléments de ces fiches sont à revoir par souci de conformité avec les normes en vigueur : par exemple, le motif de saisie n'est pas à préciser sur le certificat de saisie, la possibilité d'intégrer les exigences spécifiques éventuelles d'un pays importateur n'est pas prévue, tous les agents semblent avoir le pouvoir de signature des certificats sanitaires... De plus, les certificats n'ont pas fait l'objet d'une procédure d'impression, de pré-numérotation et de diffusion de nature à limiter les falsifications éventuelles : à l'aéroport, il s'agit d'imprimés sur papier libre, pouvant être photocopiés à volonté³.

L'arrêté n°0067/MSP/DSF du 18 mars 1998 et n°00158/MSP/DSR du 16 août 2001, créant et modifiant le Comité national du Codex alimentarius et précisant son fonctionnement. Ces textes fixent les missions du Comité constitué d'une trentaine de personnes et lui donne ses attributions. Ils lui confient également la coordination des activités de contrôle de qualité. Ce Comité n'a jamais vraiment fonctionné, il ne joue pas son rôle conformément aux principes du Codex, et sa mission de service de documentation et d'information n'est qu'embryonnaire. Il sera indispensable de dynamiser ce comité. Pour ce faire, des recommandations ont été faites à son responsable pour solliciter une assistance technique spécifique. Cependant, il faut que son autorité compétente mette à sa disposition le minimum : téléphone, Internet, véhicule de liaison pour distribution du courrier... De même, il n'est pas exclu qu'il soit nécessaire de reprendre, au niveau des autorités administratives, l'atelier de formation qui avait eu lieu sur le cadre institutionnel international de la SSA⁴ afin de les informer et de les convaincre de l'importance et du rôle des organismes internationaux de normalisation. Il faut que le Niger s'approprie le travail du Codex pour l'utiliser à son avantage et qu'il participe aux procédures d'élaboration et d'adoption des normes en sélectionnant, selon ses priorités, les comités et thèmes susceptibles de rencontrer ses préoccupations actuelles ou à venir.

³ Une suggestion serait que la Santé se retire du contrôle en frontière, et que seuls la DSA et la DPV soient responsables du contrôle en frontière et du respect des exigences internationales en matière de certification sanitaire. En dehors des frontières et dans leur secteur d'activités (restauration et distribution de détails), les fiches seront corrigées, le cas échéant, et imprimées sur des carnets à souche pré numérotés.

Concernant les installations industrielles, ce sera à la médecine du travail d'intervenir pour ce qui la concerne.

⁴ Atelier de formation de formateurs organisé par la FAO pour l'UEMOA ayant donné lieu à la délivrance d'un Cdrom de formation.

Pour conclure, il est utile de faire remarquer que dans l'état actuel des textes de la santé et des ressources animales mais également de l'agriculture, les services de contrôle de sécurité sanitaire ne sont pas en mesure de prendre en compte la notion de filière, indispensable à l'approche intégrée et qu'ils ne disposent que de critères très insuffisants voire inexistants, relativement à l'implantation des établissements, à l'hygiène des locaux, du personnel et du matériel, aux procédés, aux denrées et aux systèmes de qualité. L'application des recommandations proposées dans ce rapport devrait permettre de combler progressivement ces insuffisances.

Annexe 9 : Précisions concernant l'organisation administrative

Les fonctions de l'administration centrale sont mal définies sur un plan fonctionnel et les politiques sanitaires, notamment dans les domaines zoosanitaires et de sécurité sanitaire des aliments, sont entravées par une insuffisante répartition des compétences et par une absence de coordination.

Si les fonctions des administrations centrales, en se référant aux textes en vigueur dans les années 90, reprennent les missions d'élaboration et de mise en œuvre des politiques et règlements, celles d'assurer le contrôle et les inspections sur le territoire national et en frontière, celles de formation et celles d'élaboration et de gestion des statistiques, ainsi que celles relatives à la recherche des moyens et à la fonction de veille sanitaire ne sont pas clairement établies.

Si l'on s'appesantit sur les missions listées, force est de constater que:

- L'élaboration de règlements de sécurité sanitaire :
 - Ne fait l'objet d'aucune planification (aucun projet spécifique, hormis ceux examinés plus haut, n'a vu le jour en préparation à l'entrée en vigueur des textes communautaires. Par ailleurs, l'examen du corpus juridique montre de telles lacunes, que l'on peut en conclure que cette mission n'est pas assurée¹.
 - En prenant de la distance, il est possible d'expliquer autrement ce constat. L'élaboration de règlements techniques et la prise de décisions sanitaires requiert de disposer de données propres, ancrées dans des activités de terrain, et d'une base documentaire technique et scientifique. Cela implique des moyens en termes de capacités humaines, de laboratoire d'appui pouvant établir des analyses de risque, et de programmes de contrôle effectifs. Or, ce n'est pas le cas du Niger actuellement, où ces éléments sont insuffisants et où l'administration bureaucratique place les experts sous l'autorité hiérarchique du Ministre ou du Président qui décident de l'opportunité des mesures sanitaires.
 - Le cas est patent dans l'épisode récent de grippe aviaire où, cinq semaines après les premiers cas avérés, aucun abattage n'avait été réalisé car les plus hautes autorités de l'Etat auraient conclu à l'inutilité d'une telle mesure puisque « le virus mourrait du fait des conditions climatiques »...
- L'assurance du contrôle et des inspections sur le territoire national est également mise à mal par l'absence de chaîne de commandement et d'élaboration, en dehors des Projets, de programmations effectives.
- Il n'y a pas vraiment de lisibilité sur l'existence et le contrôle des instructions éventuelles données aux services.
- A propos de la fonction de veille sanitaire, qui n'est pas énoncée, elle devrait constituer à rassembler les informations nationales, régionales et internationales en sécurité sanitaire, à centraliser les observations et les résultats des inspections et à organiser un réseau d'observation et d'alerte. Ces activités sont inexistantes.

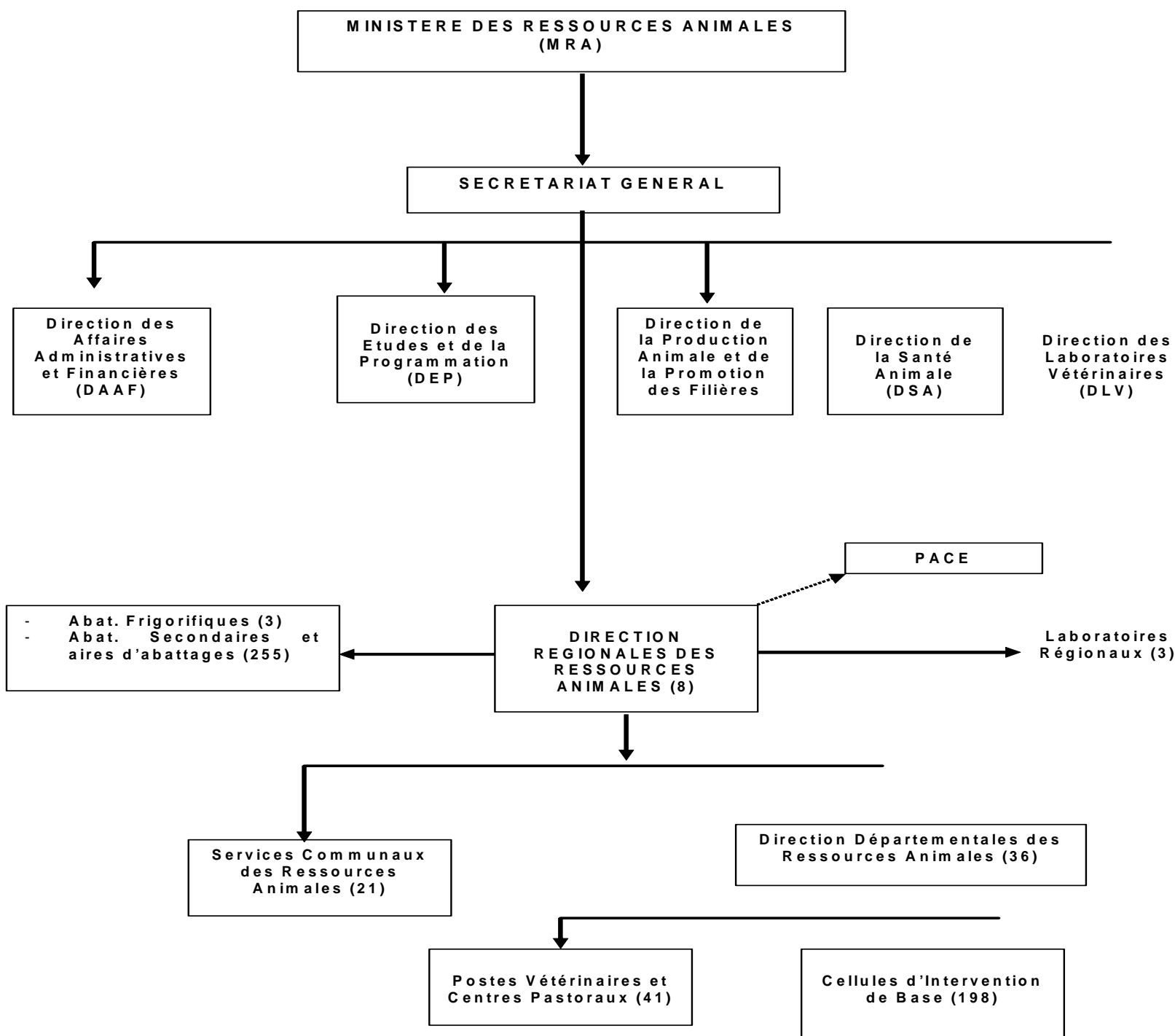
¹ Comme indiqué précédemment, il y a un important retard de travail juridique à combler. Le Niger en est capable s'il s'en donne les moyens (volonté politique clairement affichée), s'il réintègre ses responsables techniques dans leurs prérogatives et leur souligne l'importance de leurs missions en leur fixant des objectifs et en leur donnant les moyens correspondants. Une sollicitation d'assistance technique dans ce domaine doit être envisagée.

- Les administrations centrales n'exercent pas ou mal les missions qui leur sont théoriquement dévolues.

Si la mise en œuvre de programmes de sécurité zoosanitaire et phytosanitaire demande une bonne coordination nationale et le respect de liaisons hiérarchiques techniques, elle nécessite également des cadres de concertation et d'intervention avec les directions de production et les directions déconcentrées, qui sont censées exécuter les ordres de service et les programmes des directions centrales. Cela permettrait une rationalisation de l'usage des personnels et surtout d'implémenter une approche intégrée des problématiques de sécurité sanitaire, tant végétale, animale qu'alimentaire. Aucun élément objectif ne permet de témoigner de l'existence de cadre de concertation administratif à l'intérieur d'un même ministère pour des objectifs préétablis.

Il en est de même, pour la sécurité sanitaire des aliments entre le MRA, le MDA et le MSP/LE, même si l'arrêté du MSP/LE créant le comité national du codex, lui confère la mission de coordination des activités de contrôle de qualité et de normalisation. Ce comité ne fonctionne pas, et si c'était le cas, il serait judicieux de se demander si les autres ministères seraient prêts à répondre à une coordination instituée unilatéralement par le MSP/EL, et s'il est avisé de lui conférer un rôle de direction. Toutefois, une instance de normalisation a pour vocation, outre sa contribution à l'élaboration des normes, d'assurer une mission active de documentation et de veille technique et scientifique. Cela est inscrit dans les missions du Comité National du Codex mais n'est pas effectif.

Il n'existe pas de structure de coordination de l'intervention publique.



Annexe 10 : Organigramme du MRA

Annexe 11 : Analyse détaillée des résultats du questionnaire « Performances, vision et Stratégie » utilisé pour évaluer la Direction de la Santé Animale

- Les capacités techniques
 - Les capacités diagnostiques sont estimées au stade 0/4, les agents exerçant des missions de services vétérinaires, sur le territoire, sont en mesure de procéder à un diagnostic clinique mais non à la confirmation en laboratoire. Le problème de diagnostic différentiel est posé.
 - Les services vétérinaires (SV) disposent d'un réseau et d'un système de détermination de situation d'urgence mais ne bénéficient pas du soutien juridique et financier nécessaire (stade 1/3). Ce réseau est certainement celui mis en place par le projet PACE, ce qui justifie son existence et son fonctionnement. Les facteurs juridiques limitant les réponses à ces urgences corroborent le diagnostic fait au point II. 1 du chapitre 3.
 - Pour la quarantaine, stade 0/4, les SV ne compilent pas les informations sur le statut sanitaire du Niger ou ne prévoient aucune procédure de quarantaine. Cette rubrique témoigne des difficultés de liaisons fonctionnelles et techniques et de mise en œuvre des missions essentielles des SV.
 - L'épidémiosurveillance repose sur un programme fondé sur les informations disponibles ou les cas suspects, avec appui du laboratoire (stade 1/4) Ici aussi, le directeur doit intégrer le programme PACE mais temporiser sa réponse au regard de l'ampleur des domaines non investis. C'est ainsi qu'il contredit l'autoévaluation du PACE-Niger, qui se situe au stade 3, certainement pour ce qui le concerne mais probablement pas pour les zoonoses car aucun élément probant, recherché au niveau des services techniques, n'est venu étayer cet aspect.
 - Pour ce qui est du système qualité, les SV avouent n'avoir aucun système de contrôle de leurs activités (stade 0/6) et pour l'analyse des risques, qu'ils sont en mesure d'accéder aux informations nécessaires pour apprécier les risques et peuvent ainsi fonder leurs décisions sur des preuves scientifiques (stade 1/4) Cependant, la faiblesse des outils d'information et d'appui disponibles, l'interruption de la liaison Internet de la DSA, et son indisponibilité pour les services déconcentrés, obligent à nuancer cette affirmation. D'ailleurs, ils affirment n'avoir qu'un accès informel aux innovations techniques par l'intermédiaire de contacts personnels ou de sources externes (stade 0/4).
 - En conclusion, les capacités techniques des SV sont faibles : 3 rubriques sur 7 sont au stade 1 et 4/7 au stade 0. Il faut les renforcer pour que les SV puissent améliorer leur capacité diagnostique en mettant en place un certain nombre de supports techniques utiles au rétablissement d'une véritable architecture nationale des SV, dotée de circuit fonctionnel et rapide de communication et d'information. Il faut qu'ils soient en mesure de recourir, le cas échéant, aux laboratoires, et qu'ils intègrent des réseaux régionaux d'information et d'alerte. Enfin, ils devront intégrer les nouvelles modalités de gestion des services d'inspection et de certification.
- Les ressources humaines

- Au titre des compétences humaines la majorité des postes vétérinaires est tenue par du personnel détenant un diplôme universitaire (stade ¼) malgré cela, aucune procédure de gestion des postes et des fonctions ainsi qu'aucune charte n'existe. Si l'on se réfère aux statistiques¹ du MRA, 59 cadres, appartenant à trois catégories A, sont disponibles pour une cinquantaine de postes centraux, régionaux et départementaux. Si l'on admet que les cadres A1, au nombre de 33 sont tous des vétérinaires, on ne peut que conclure à leur insuffisance pour assurer une bonne tutelle technique.
- L'absence de procédure de gestion va au-delà d'une simple ignorance de ces dispositifs. Elle correspond bien à l'état de piètre organisation des services et à l'absence de chaîne de commandement donnant une réelle dimension nationale à la DSA, responsable des SV².
- Les fonctions techniques et administratives feraient l'objet de définition de leurs domaines de compétence, de leur position hiérarchique, de leur niveau de compétence initiale, en rapport avec leur formation de base (stade 2/4) : 796 personnes seraient en poste dans les services déconcentrés. Il est certain que cette réponse correspond à une prise en compte des procédures de recrutement et d'affectation de la Fonction Publique, mais elle n'inclut pas de procédures écrites ni de fiches techniques élaborées par la DSA. Les personnes en poste dans les directions régionales dépendent administrativement des directeurs régionaux et n'ont aucune liaison hiérarchique directe avec les directions centrales.
- La formation fait l'objet de plans non actualisés ni budgétés (stade ¼) Peut-on prendre en compte des plans de formation, ni actualisés ni budgétés, qui témoignent d'intentions vaines ou pieuses, et qui ne peuvent, dans l'état actuel de l'organisation, s'ancrer dans des programmes nationaux ni sur des activités de suivi-évaluation des services d'exécution qui ne reconnaissent pas la tutelle de la DSA ?
- Le financement des SV n'est ni stable ni clairement défini, et le budget se trouve en compétition avec ceux d'autres organismes publics. Il dépend de ressources irrégulièrement allouées par le trésor public et/ou les bailleurs de fonds (stade 0/3) Cette affirmation est corroborée par l'exemple des budgets³ de fonctionnement dont la mobilisation est variable, d'une année à l'autre. L'année 2003 est remarquable : ainsi, à la fin du premier semestre sur 584 millions alloués au titre du MRA, seuls dix millions avaient été libérés dont cinq pour le Cabinet et les directions centrales et cinq pour les services déconcentrés. Pour l'année 2006, en fin de premier trimestre, aucune dotation n'avait été encore libérée. De plus, la mobilisation des budgets n'est pas directe mais fait l'objet d'une centralisation et d'une mobilisation par la direction des affaires administratives et financières (DAAF).
- Pour ce qui est de la stabilité de l'organisation des SV, la DSA estime qu'ils ne sont réorganisés que sur le plan politique, en cas de changement (stade 2/4) Cette affirmation est à moduler, car depuis 2000, date de la première mandature, il n'y a plus de texte réglementaire fixant l'organisation et les attributions des services centraux et déconcentrés. Par ailleurs, la capacité de coordination entre institutions gouvernementales est indexée au stade 0/3, les réglementations nationales ne

¹ Rapport statistique 2004 MRA/DPAPF.

² La dénomination de Services Vétérinaires lui aurait été refusée lors de l'élaboration du projet de décret portant organisation du MRA, car trop vaste.

³ Situation du Ministère : Etat de mise en œuvre de la lettre de mission du MRA juin 2003.

définissant pas clairement les obligations et les compétences de toutes les institutions du secteur officiel qui englobe les SV.

- Un fonds substantiel serait réservé aux situations d'urgence mais tout financement supplémentaire doit être approuvé par le Ministre de l'Agriculture (stade ¾). Cette évaluation de la DSA est en contradiction avec celle du PACE-Niger (1/4) et la situation actuelle de grippe aviaire⁴.
 - L'indépendance technique de l'autorité compétente est très limitée puisque le directeur et ses collaborateurs directs font l'objet de nominations politiques (stade 0/2) Même si la DSA affirme que les décisions techniques reposent sur des principes scientifiques mais sont sujettes à révision et à des adaptations éventuelles dictées par des considérations politiques (stade 2/3) Le souci d'interprétation est de savoir où se situe la frontière entre une gestion politique des risques, fondée sur une appréciation qualitative et la tentation de l'interventionnisme politique. Le principe d'une saine appréciation des décisions de gestion des risques fondées sur un argumentaire technique et scientifique devrait toujours l'emporter.
 - Les capacités d'investissement et de développement sont évaluées au stade 1/3 correspondant au fait que les SV préparent et présentent des propositions et s'assurent de sources de financement auprès d'agences de coopération ou de bailleurs de fonds pour apporter des améliorations et créer des infrastructures. Cette situation mérite qu'une distance soit prise pour mettre en relief le retrait des autorités de leurs obligations régaliennes et la problématique de la récurrence des moyens nécessaires à une capitalisation pérenne des appuis apportés qui sont indéniables.
 - Du fait de ce qui précède, il est clair que les ressources des SV sont très limitées et qu'ils ne sont pas en mesure de répondre aux exigences de leurs attributions et des institutions internationales voire de partenaires commerciaux soucieux de l'application des règlements et des normes internationales. De plus, à cause de l'organisation administrative en vigueur et de son fonctionnement, la véritable question à se poser est celle de l'existence réelle de SV au sens d'autorité nationale compétente, impulsant, supervisant et contrôlant l'ensemble des activités sur le territoire national ? La réponse ici serait plutôt négative.
- Interaction avec les bénéficiaires
 - En matière de communication, la DSA affirme publier périodiquement un bilan des actions, programmes et développements sanitaires (stade 2/3) Cela est certainement vrai en ce qui concerne les rapports périodiques des projets en cours ou en situation de crise, mais cette affirmation nous paraît abusive si l'on s'intéresse aux publications à l'attention des cibles. La DSA ne dispose pas de rapport annuel, ni de moyens d'informations réguliers lui permettant d'élaborer et de mettre en œuvre une politique.
 - Au titre des consultations des bénéficiaires, les SV entretiennent des circuits de consultation informels avec les autres organismes publics concernés et les utilisateurs (stade 1/5).
 - Les SV participent sporadiquement ou passivement aux réunions des organisations internationales de normalisation ou du comité SPS de l'OMC (stade 1/3). Ce stade témoigne essentiellement du manque de perception qu'ont les politiques du rôle de

⁴ Plan d'intervention d'urgence contre l'influenza aviaire hautement pathogène (Grippe aviaire) MRA/DSA.

ces organisations et des enjeux dont elles sont le théâtre. Il est aussi révélateur du niveau de fonctionnement des SV.

- Les SV n'ont ni l'autorité, ni la capacité nécessaires pour agréer des tiers et leur déléguer certaines missions (stade 0/4, noté 2/4 par le PACE-Niger) Cette appréciation témoigne de la faiblesse de l'expertise disponible mais demande que l'on s'intéresse aux modalités d'implication des SV dans le processus d'attribution du mandat sanitaire.
 - L'Ordre National des Vétérinaires⁵ n'a aucun pouvoir décisionnaire et disciplinaire (stade 1/4) Cette situation vient assombrir la lisibilité des recours juridiques possibles.
 - La capacité des SV et du secteur privé à formuler et à mettre en œuvre des programmes communs est affirmée mais ils ne seraient que partiellement mis en œuvre (stade 2/3) Nous ignorons de quel(s) programme(s) il s'agit.
 - En conclusion, les interactions avec les bénéficiaires sont très insuffisantes. Cette approche est représentative des traditions bureaucratiques, centralisées, ayant privilégié des activités de police et qui n'ont pas encore fait la mue qui leur permettrait d'intégrer les recommandations internationales dans les domaines de la transparence, de la communication et de la concertation avec les organismes publics et les utilisateurs. Par ailleurs, peut-être faudrait-il sensibiliser les autorités au rôle des organisations internationales de normalisation et des comités de l'OMC pour favoriser la participation active des autorités techniques du Niger à ces instances.
- L'accès aux marchés
 - Les SV appliquent un programme de conformité prévoyant des inspections et une vérification de la conformité aux lois et réglementations pour certains animaux, produits d'origine animale et procédés mais déclare uniquement les cas de non-conformité (stade 1/4) Pourtant, il n'a pas été donné de consulter d'indicateurs objectivement vérifiables en rapport à cette affirmation qui est affaiblie par l'absence d'une véritable organisation nationale de la DSA et l'insuffisance des textes.
 - Pour leurs capacités à formuler des réglementations, la DSA estime que les SV sont capables de proposer une législation nationale et des projets réglementaires (stade 1/3) Cette assertion est à nuancer. En effet, si on se place dans le contexte actuel, prescrit par l'OMC, l'insuffisance en matière de capacité d'analyse des risques (stade 1/4), le recensement des projets en instance et l'historique réglementaire (aucune actualisation du décret relatif à la police sanitaire depuis 1971, insuffisance des textes d'application de la loi cadre de l'élevage de 70 et absence d'évaluation de l'applicabilité des textes) obligent à relativiser ce jugement⁶.
 - Pour ce qui est de participer activement à l'harmonisation internationale et de veiller à ce que les lois et règlements nationaux soient conformes aux normes, directives et recommandations internationales, les services vétérinaires disent connaître les normes mais ne pas avoir mis en place de procédures. Ces procédures devraient servir à identifier les lacunes, incohérences ou non-conformités entre les niveaux national et international (stade 1/4).

⁵ Ordonnance n°96-66 du 9 novembre 1996 portant création de l'Ordre National des Vétérinaires du Niger et décret n°96-428 du 9 novembre 1996 portant Code de déontologie des docteurs vétérinaires.

⁶ Il faudrait que les autorités ministérielles et politiques les investissent clairement de cette mission et que les SV bénéficient d'un accompagnement approprié : formation à la rédaction réglementaire et supervision par un juriste, à différentes étapes.

- Au sujet de la certification, les SV disent être en mesure d'élaborer et d'appliquer des programmes de certification pour tous les animaux, produits d'origine animale, services ou procédés (stade ¾). Outre le fait que leur organisation territoriale ne le permet pas (les agents en frontière sont sous l'autorité des directeurs régionaux), le stade précédent, censé être acquis, dit que les SV appliquent des programmes de certification pour certains animaux et produits. Or, si la pratique de la certification sanitaire est réelle, la question des procédures de certification, d'habilitation, de traçabilité des actes et d'identification des animaux ou produits, reste entière et devra être formalisée.
- Concernant les accords d'équivalence, les SV ont l'autorité pour négocier et approuver des accords d'équivalence ou autres conventions sanitaires avec d'autres pays et évaluent et proposent des accords d'équivalence et autres conventions sanitaires (stade 2/4). N'ayant pas pu consulter les conventions, accords et décisions liant le Niger aux pays de la CEDEAO ou de l'UEMOA, aucune observations ne sera faite.
- La traçabilité a été évaluée au stade 1/5, les SV se disant en mesure de consigner dans les dossiers et d'inspecter le statut sanitaire en des points spécifiques de la chaîne agro-alimentaire, pour certains animaux et pour les produits qui en sont issus. Il y a peu été une confusion entre une activité de vétérinaires (et donc de personne) et une activité du système. Ce dernier demande une coordination, des ordres de service, une remontée des informations, une analyse et un réinvestissement ; cela n'a pas été vu⁷.
- Pour la transparence des SV vis-à-vis des organisations internationales de normalisation ou de l'OMC, les SV considèrent qu'ils communiquent leur réglementation et leurs décisions zoosanitaires à l'OMC et à l'OIE et déclarent leur statut sanitaires (stade 2/4). Cela est certain en ce qui concerne l'OIE.
- Concernant le zonage, les SV se disent en mesure d'identifier les sous populations à régionaliser et de définir le statut sanitaire de certains animaux et de leurs produits (stade 1/5). La question est celle de la reconnaissance effective, au moins de sous populations, sans système d'identification formel⁸ et de définition de statut sanitaire, en dehors des maladies du programme PACE, avec une telle faiblesse des structures d'appui⁹...
- La réponse des SV est la même qu'au point précédent (stade 1/6)
- En conclusion à cette composante, toutes les rubriques relatives à l'accès au marché doivent faire l'objet d'investissement à travers une réorganisation des SV, respectueuse des lignes directrices de l'OIE, de l'accord SPS.
- Cette évaluation de la Direction de la Santé Animale, ou services vétérinaires, témoigne par le niveau de ses résultats, de la nécessité d'une affirmation de la volonté politique et d'un changement dans l'organisation et le fonctionnement des services. Il s'agit d'un travail important et itératif, devant s'appesantir, une fois la chaîne de commandement rétablie, sur l'actualisation du cadre juridique, la gestion des services et la traçabilité de

⁷ Ceci est un grave handicap si le Niger visait à diversifier ses marchés d'exportation de viande. Cela dépend bien sûr des marchés destinataires, pour l'Europe c'est obligatoire. Mais il faut bien voir que si, à l'avenir, si l'UEMOA décidait de maîtriser la tuberculose animale, il faudra bien que les animaux exportés subissent certaines épreuves diagnostiques et que l'on puisse remonter au cheptel d'origine. Pour les autres destinations, il faut s'inquiéter de leurs exigences sanitaires au cas par cas.

⁸ Dans le cas d'exportation de bétail vif et de rédaction d'un certificat sanitaire par le SV d'origine, et conformément aux dires des responsables, le service en frontière n'est pas capable de juger si les animaux présentés sont bien les animaux d'origine.

⁹ Il faut que les pays exportateurs de bétails vifs réfléchissent à ce souci d'identification et de traçabilité, même s'il ne constitue pas, pour le moment un obstacle à leurs échanges. Dans ce cas, il est fortement recommandé que le traitement de cette question se fasse au niveau de l'UEMOA et de son Comité Vétérinaire, en association avec la représentation Afrique de l'OIE.

leurs actes, la rédaction de procédures, l'élaboration de cadres logiques d'interventions, ancrés dans des objectifs, la formalisation de cadre de concertation... Sans oublier l'assurance d'une méthodologie adéquate.

Synthèse questionnaire PVS

Résumé	SV5/DSA	PACE ¹⁰
Capacité technique		
Capacité de diagnostic	0	2
Détection rapide et réponse aux urgences	1	1
Quarantaine	0	1
Epidémiosurveillance	1	3
Système qualité	0	2
Analyse du risque	1	2
Innovation technique	0	0
Ressources humaines et financières		
Compétences humaines A : fonctions vétérinaires	1	1
Compétences humaines B fonctions techniques et administratives	2	1
Formation	1	0
Sources de financement	0	0
Stabilité des politiques et des programmes A : Reorg SV	2	2
Stabilité des politiques et des programmes B: Coord Institutions gouvernementales	0	2
Fonds d'urgences	3	1
Indépendance technique A : Nominations politiques	0	1
Indépendance technique B: Fondements techniques des décisions	2	2
Capacité d'investissement en de développement	1	2
Interaction avec les bénéficiaires		
Communication	2	2
Consultation des partenaires	1	2
Représentation Officielle	1	1
Agrément et délégation	0	2
Organisme statutaire vétérinaires	1	0
Programmes d'actions communs	2	0
Accès aux marchés		
Conformité aux réglementations	1	3
Formulation des réglementations	1	3
Harmonisation internationale	1	2
Certification	3	1
Accords d'équivalence	2	1
Traçabilité	1	1
Transparence	2	2
Zonage	1	1
Compartimentation	1	1

¹⁰ Eléments fournis par le Dr Eric Fermet-Quinet, consultant en mission pour la Banque mondiale

Annexe 12 : Evaluation des activités de la DSA dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments

Pour évaluer les activités de la DSA dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments, un questionnaire a été utilisé et rempli par le chef de la division de la police sanitaire et de la santé publique vétérinaire (DPSSPV).

Concernant les moyens accordés à la surveillance, il n'existe pas de système de surveillance des toxi-infections alimentaires collectives et les services ne participent à aucun réseau¹. Ils ne disposent d'aucun élément de santé publique leur permettant d'identifier des programmes de contrôle des risques véhiculés par les aliments d'origine animale et ne transmettent en retour aucun élément.

Concernant les moyens affectés aux contrôles et les méthodes employées

- Il n'y a pas de personnel exclusivement réservé aux contrôles en SSA.
- Les formations des personnels ne s'inscrivent pas dans un plan continu ancré dans des activités de terrain :
 - Elles sont le fait des programmes de l'UEMOA² et ont différemment concerné quatre Dr vétérinaires (le chef de la DPSSPV, l'administrateur délégué de l'abattoir de Niamey, le directeur régional de Niamey et le directeur des laboratoires vétérinaires) et du Programme Qualité Français³ qui a formé quatre Dr Vétérinaires (deux en inspection en abattoir : le DPSSPV et l'administrateur délégué de l'abattoir et deux en inspection des engins et conditions de transport des denrées : un docteur en service au MRA et la DSA)
 - Elles ont donné lieu à des rapports de mission mais la formation en retour sur les thèmes abordés par le projet français, n'a pu être faite, en novembre 2005, qu'avec l'appui de la coopération française. Pour les autres programmes, il n'y a pas eu de réinvestissement faute de moyens.
 - L'atelier de formation⁴, organisé avec les services de coopération, a permis la restitution à 24 personnes, généralement des responsables régionaux, d'abattoir et de cellule. Il a permis aux participants de faire un constat négatif des conditions de travail : mauvaise organisation des services d'inspection, abandon des bonnes pratiques, interventionnisme politique dans les décisions techniques, insuffisance d'organisation des professionnels, manque de vétérinaires et agents inspecteurs spécialisés, insuffisance d'agents au niveau des services techniques, vétusté et insuffisance des infrastructures, matériels et logistique, textes législatifs et réglementaires non diffusés, projet de textes non adoptés, insuffisance de matériel

¹ Cela rejoint les commentaires émis au paragraphe 110 (chapitre 3) concernant les conséquences du manque de structure d'évaluation des risques.

² Cadre institutionnel de la SSA ; Inspection zoosanitaire, harmonisation des critères et techniques d'inspection zoosanitaire, l'harmonisation des méthodes d'analyse des produits alimentaires.

³ Il s'agit d'un programme initié et coordonné, pour ce qui concerne la formation des vétérinaires hygiénistes, par la Côte d'Ivoire, mais comportant d'autres volets : médicaments vétérinaires, réseaux de laboratoires d'hygiène alimentaire et formation de privés à la qualité. Ainsi, huit ou neuf pays (mais pas le Niger) étaient associés à l'origine. Un état des lieux juridique a été fait, une identification des besoins en formation et l'élaboration d'un catalogue de formation (formation générale, formation par filière, formation spécifique... environ huit modules ont été dispensés.

⁴ Rapport atelier de restitution des stages de formation de Ouagadougou et de Dakar : formation en inspection et sanctions en abattoir et contrôle des engins de transports et des DAOA transportées, Niamey du 07 au 11 novembre 2005.

technique et informatique, directions nationales et régionales non connectées à l'Internet, mauvaise circulation de l'information.

- Au-delà de ces remarques justifiées et constatées au niveau de Niamey, il est aisé de constater que les autorités gouvernementales ne respectent pas leurs engagements vis-à-vis des institutions diligentant des programmes de formation de formateurs en ne se souciant pas de financer les interventions en retour et de traduire, dans des règlements ou circulaires les prescriptions retenues.
- De ce fait, les formations ne donnent pas lieu à des réinvestissements et des changements de méthodes et procédures ; elles se contentent d'enrichir celui qui y a participé, sans avoir aucun impact sur le système de contrôle en vigueur.
- Les moyens matériels des services de contrôle de SSA ne sont pas différenciés des autres services et leur inventaire, dans le rapport statistique, témoigne de leur faiblesse.
 - Les matériels techniques sont inexistants.
 - Les matériels de communication (téléphones et fax) sont alloués aux directeurs centraux, régionaux et départementaux. Ainsi, la fluidité et les urgences des communications sont mal assurées. Il nous a été donné de voir des services, coupés du monde extérieur, du fait de l'absence d'un directeur et de fréquents déplacements de bureau en bureau, au sein d'un même service du fait de l'absence de réseau interne. Il n'y a que peu de postes informatiques, encore moins de réseau et pas de communication Internet.
 - Le parc de véhicule n'est pas non plus spécifique, il est composé de véhicules plutôt anciens.
 - L'organisation de la documentation juridique et technique est insuffisante ; elle est le plus souvent l'objet d'initiatives personnelles et n'est pas diffusée.
 - Le service de la SSA n'appartient à aucun réseau de contrôle.
- En matière de méthodologie
 - Il n'y a pas de stratégie élaborée, aucune enquête n'a été conduite. Le processus de décision fixant les priorités de contrôle s'appuie sur le poids de la routine, dans la filière viande, sur l'intervention des partenaires internationaux et sur, éventuellement, une attention particulière de l'Administration centrale.
 - Il n'existe aucune méthode d'investigation et d'enquête des agents de contrôle.
 - Aucune évaluation du niveau scientifique des contrôles et de leur répartition selon leur nature ne peut être vraiment faite, quand des contrôles ont lieu, en dehors du secteur traditionnel, ils se bornent au contrôle du détail, sachant qu'aucun texte nigérien ne semble exister en étiquetage des DAOA. De ce fait, il n'existe aucun système informatique de base des données des contrôles, y compris relativement aux motifs de saisie en abattoir.
 - Les services existants ne disposent d'aucun support logistique pour leurs activités.
- Il n'y a pas d'archivage ou de centralisation des suites données aux contrôles, pas de statistiques nationales. Il est mentionné beaucoup d'interventionnisme dans la filière viande, lors de saisies totales, et une grande difficulté à lutter contre les abattages clandestins.

- Le MRA délivre des certificats sanitaires via la direction régionale de Niamey et les autres directions départementales. La DSA ne semble pas avoir rédigé de procédure de certification ni mener des contrôles particuliers de cette activité. La certification serait placée sous le contrôle de vétérinaire et en cas de non affectation de vétérinaire, elle ne serait pas possible... A part la certification sanitaire, la DSA n'intervient pas en matière d'agrément d'établissement et, il arrive à ses personnels, d'apprendre l'ouverture d'une industrie animale par les medias publics.
- Aucune évaluation des activités de contrôle du service n'est possible. Les services centraux sont complètement déconnectés des services déconcentrés, qui se préoccupent essentiellement de la filière traditionnelle de la viande et du contrôle en frontière. Si l'on se félicite des activités de la Direction des Productions Animales et de la Promotion des Filières (DPAPF) associée, semble-t-il, à l'installation de nouvelles industries de transformation, on ne peut que rester dubitatif face à l'absence de la DSA censée garantir la SSA de la chaîne de transformation et la salubrité des denrées à la consommation et, in fine délivrer un agrément sanitaire.
- Si les laboratoires vétérinaires⁵ ont pour mission l'exécution des analyses microbiologiques des denrées alimentaires d'origine animale, ils n'effectuent plus ces prestations faute de sollicitations publiques ou privées. De 29 analyses, réalisées en 1986, ils sont passés à 1 en 1996 et à 0 depuis 2001. Le rapport 2004⁶ ne mentionne le volet SSA que dans la partie perspective, relativement à un projet d'appui à la mise en place d'un laboratoire de contrôle des DAOA au niveau du LABOCEL de Niamey.
- Les implications pour la santé publique pourraient être sous-estimées : en effet, la population ne sait pas forcément les dangers auxquels elle est exposée, elle ne fait pas non plus le lien entre une maladie et l'origine alimentaire de celle-ci. Enfin, on ne trouve que ce l'on cherche : de ce fait l'absence de programme de surveillance de la qualité microbiologique des aliments témoigne d'une absence de contrôle volontaire (?) et d'une impossibilité d'évaluer objectivement les risques sanitaires. Pour le commerce des denrées alimentaires, cette absence signe l'inexistence de programmes de contrôle quels qu'ils soient : pas de contrôle des productions, aussi bien en application d'un programme d'HACCP que sur les produits finis.
- Quand il est demandé enfin à la DPSSPV d'établir par ordre d'importance les causes des difficultés rencontrées, on trouve en première position le manque de moyens de transport, puis à égalité, le manque de coordination entre les différentes administrations et le manque de moyens scientifiques, ensuite l'absence de priorité et de stratégie du contrôle et les autres besoins matériels. Le manque de volonté politique ne vient qu'en avant-dernier, juste avant l'absence de texte de référence.
- Cela est révélateur de l'erreur commise par la plupart des services qui justifient leur inactivité par une absence de moyen et voient dans leur satisfaction la solution de tous les problèmes. Certes, c'est loin d'être faux, encore faut-il quand on réclame des moyens pouvoir les justifier ; il est donc nécessaire de mettre en œuvre des enquêtes préliminaires, en profitant de toutes les opportunités possibles, pour étayer ces demandes.

En conclusion, le bilan du volet sécurité sanitaire des aliments est plus négatif que celui du volet zoosanitaire. Cela est certainement dû aux traditions d'élevage du pays, qui ont favorisé la santé

⁵ Le LABOCEL a répondu à un questionnaire d'enquête spécifique aux capacités d'analyse en SSA, dont nous avons extrait que les éléments les plus révélateurs d'activité en SSA, cependant d'autres éléments seraient à prendre en compte : la faiblesse des ressources humaines, des politiques de formation, des équipements et, plus important encore, la nécessité de procéder à un véritable audit organisationnel et technique pour s'assurer de la conformité des établissements avec les règles régissant les laboratoires d'essais.

⁶ Situation de la Direction des Laboratoires Vétérinaires : réalisations 2004 MRA/DLV.

animale, aux politiques de sécurité alimentaire, qui ont privilégié les aspects quantitatifs par rapport aux aspects sécurité sanitaire et à une approche curative des problématiques de santé publique. Quoiqu'il en soit, les réformes nécessaires à la mise aux normes de la filière animale et au développement d'une approche intégrée des aspects de santé animale et de santé publique vétérinaire, devraient permettre d'intégrer ces missions⁷.

⁷ L'approche intégrée et la prise en compte, conformément aux recommandations de l'OIE, de l'ensemble des facteurs compromettant la santé animale, mais également la santé humaine, dans l'encadrement zoosanitaire, devrait permettre aux SV une meilleure prise en compte de la SSA.

Annexe 13 : Evaluation des activités relevant de la SSA au Ministère de la Santé Publique et de la Lutte contre les Endémies

- La première partie du questionnaire s'intéressait aux moyens accordés à la surveillance.
 - Deux textes fondent les activités d'épidémiosurveillance : l'arrêté n° 0042/MSP/SG du 20 février 1998, portant création, composition et attributions d'un comité national de gestion des épidémies et l'arrêté n° 0043/MSP/SG du 20 février portant création, composition et attribution d'une équipe nationale d'intervention rapide. A leur lecture, rien ne mentionne clairement les TIACs et il est question d'épidémies alors que les TIACs sont plutôt des anadémies. La rencontre des responsables du comité n'a pas été possible, elle aurait permis de préciser certains aspects. Cependant, il est constaté que les activités de surveillance ne reposent pas sur un personnel ni des moyens distincts des autres activités, ce qui n'est pas forcément préjudiciable.
 - Toutefois, ce réseau n'aurait jamais fonctionné : il n'y a pas de procédure d'alerte, pas de rattachement spécifique à un établissement chargé de la veille sanitaire et les compétences des administrations décentralisées pour assurer le relais ne sont pas formalisées. De plus, il n'y a aucun protocole élaboré pour que les fournisseurs et les centres de soins interviennent dans la SSA et le secteur privé n'a aucune obligation juridique dans le processus de veille sanitaire.
 - Un rapport trimestriel sur la morbidité, datant de 2001, fait état de 388.054 cas de maladies digestives soit 13.6 % de l'ensemble des cas. La qualité sanitaire des aliments et de l'eau devrait jouer un rôle certain, mais aucune autre information n'accompagnait de document.
 - L'identification des données relatives à la situation sanitaire des aliments est impossible : aucun travail spécifique n'est disponible. Et la DHPES renvoie à la consultation des rapports du système national d'information sanitaire ou à ceux des hôpitaux.
 - La préoccupation relative à l'identification des structures publiques d'évaluation du risque sanitaire a obtenu comme réponse l'inventaire de structure de gestion du risque. Cela montre la formation insuffisante des acteurs de la santé publique en analyse de risque sanitaire. Il n'existe aucun programme chargé de l'évaluation et de l'efficacité de l'ensemble de l'organisation sanitaire des aliments à travers la surveillance des problèmes de santé.
- La deuxième partie du questionnaire traitait des moyens affectés aux contrôles et des méthodes employées.
 - Les ressources humaines sont les mêmes que précédemment : à la direction centrale, 7 cadres et 6 agents d'exécution ; en déconcentré, 10 cadres et 240 agents d'exécution, toutes catégories confondues, pour l'ensemble du territoire. Cela semble insuffisant pour 8 régions, 36 départements et 41 postes de santé. L'élaboration d'un tableau retraçant l'évolution des personnels par qualification et affectation n'a pas été possible faute de données. Cet état montre la mauvaise qualité des liaisons administratives, le DHPES ayant déclaré n'avoir aucun pouvoir réel sur les agents des services déconcentrés qui ont la liberté ou non de lui obéir.

- La formation de ces personnes se limite surtout à leur formation initiale, reçue dans les écoles de santé, appuyée par des stages. Il n'a pas été obtenu de plan de formations continues et qualifiantes des agents d'exécution ni des cadres. Mais peut-on élaborer des programmes de formation dans un contexte budgétaire difficile, quand on ne dispose pas de la maîtrise des programmes d'activités et pour des agents ne reconnaissant pas votre tutelle ? Un véritable plan de formation ne peut s'ancrer que dans un programme d'activités effectif, générant des informations synthétisées, faisant l'objet de traitement permettant l'identification des besoins. Cependant, quelques formations ont été rapportées sur le HACCP, le Code d'hygiène publique et l'inspection.
- Les moyens matériels des services de contrôle ne font état que des services centraux, montrant une fois encore la dimension virtuelle des directions centrales.
- Les équipements de contrôle sont inexistantes, d'ailleurs les réponses renvoient aux équipements de laboratoire qui n'étaient pas visés.
- La direction centrale ne dispose pas de téléphone fixe, la ligne étant coupée depuis cinq ans. Quatre ordinateurs sont disponibles.
- Les véhicules de service sont constitués de 7 mobylettes.
- En ce qui concerne la documentation juridique, elle a fait l'objet de l'élaboration d'un recueil, mais nous n'avons pas pu vérifier la réalité de sa diffusion. Pour les autres documentations scientifiques à disposition des agents de contrôle : pas d'information.
- Il n'existe pas de réseaux de contrôle auquel appartiendrait le service. Ce dernier n'a pas bénéficié de programme de coopération dans le domaine de la SSA.
- La méthodologie et la mise en œuvre des contrôles
- La stratégie serait organisée à partir d'initiatives relevant du service, de plainte de consommateurs ou à la demande d'une autorité administrative. Aucune enquête d'intérêt national n'a été réalisée. Les processus de décision fixant les priorités de contrôle seraient liés au poids de la routine et à l'intervention des partenaires internationaux, à l'intervention de l'autorité politique, à l'attention particulière des services centraux et aux problèmes d'actualité.
- Il n'existe pas de méthodologie d'investigation et d'enquête étayée par des guides, fiches méthodologiques, circulaires et plans d'intervention.
- La DHPES n'est pas en mesure d'évaluer le niveau scientifique des contrôles ni leur répartition en fonction de leur nature, du fait de données indisponibles. Il n'existe pas de système informatique de base de données des contrôles.
- Les supports logistiques dont disposent les agents des services se limitent à des fiches d'inspection, instaurées par l'arrêté 159 et dont l'avantage est d'harmoniser ce moyen.
- Aucune information sur les suites juridiques données au contrôle n'est consultable. Elles seraient de toutes les façons faibles et ne concerneraient que Niamey.
- A propos de certification et autorisation, le service est habilité à délivrer des certificats de salubrité, des procès-verbaux de destruction, des avertissements, ...
- Une évaluation nationale des activités de contrôle des services en SSA s'avère impossible à réaliser pour les services centraux. Cependant, le rapport du

quadrimestre¹ (de juillet à octobre) de la brigade de Niamey mentionne : la visite de 30 bars, la constatation de 41 infractions, dont 5 pour denrées avariées et 36 pour défaut de visite médicale, 70 convocations, le suivi médical de 23 vendeuses et la destruction de 11.000 tonnes de denrées. Au titre des importations, environ 60.000 tonnes ont été contrôlées.

- Le LANSPEX, intervenant en appui, n'agit que très peu : ses analyses sont payantes et les services n'en ont pas les moyens. Son activité majeure reste le contrôle des eaux, à la demande de la société nationale de distribution, d'ONG ou de privés. Il n'y a donc pas de statistiques sur la répartition des contrôles des denrées en fonction de leur nature et des analyses demandées. Si le service prétend contrôler toutes les catégories d'opérateurs, à part les producteurs primaires et la transformation, il ne peut donner de chiffre car il ne semble pas avoir établi un listing des établissements. Les contrôles, quand ils interviennent, ont lieu dans les entrepôts et véhicules et dans le circuit de distribution au consommateur final.
- Quand il est demandé enfin à la DHPES d'établir par ordre d'importance les causes des difficultés rencontrées, on trouve en première position le manque de formation des agents ; puis, à égalité, le manque de moyens matériels, de ressources humaines et de coordination entre administrations ; ensuite l'absence de volonté et de détermination politique et la faiblesse des laboratoires et enfin le manque d'uniformisation de la politique au niveau des Etats.
- A l'importation et à l'exportation, le service note l'insuffisance des agents en frontière, l'indisponibilité des données, l'absence de programme de formation spécifique et la réalisation de contrôles physiques. Il n'y a pas de méthodologie propre et les documents utilisés sont ceux prévus par l'arrêté 159. Aucune statistique n'est disponible. Il n'y a pas de concertation formalisée avec les autres services de contrôle ni de procédures écrites de signalement des produits dangereux ou toxiques ; aucun rapport d'activité spécifique au contrôle en frontière n'existe.
- En conclusion, le tableau des capacités de surveillance et de contrôle de la SSA, au titre du MSPLE n'est pas reluisant.
 - Il n'existe pas d'activités dont on puisse mesurer l'impact en santé publique.
 - Les services présentent les mêmes défauts d'organisation territoriale et d'insuffisance dans la gestion des personnels, des activités et des résultats.
 - Il aurait été logique de s'attendre, même si le ministère de la santé exerce des prérogatives de contrôle sur l'eau et dans d'autres domaines, qu'il se recentre sur des activités plus spécifiques à son domaine : élaboration et suivi d'un système d'épidémiosurveillance et d'alerte des maladies d'origine alimentaire et élaboration de prescriptions réglementaires relatives aux limites de résidus de pesticide et de médicaments, aux contaminants, aux additifs, aux critères microbiologiques...
 - Par ailleurs, cette direction étant chargée de l'éducation de base, elle devrait coordonner des programmes visant à l'élaboration d'un règlement sanitaire de base plus pratique et respectueux des réalités et de guide de bonnes pratiques pour le secteur artisanal de transformation et de distribution des aliments. C'est la base de tout système et leur devoir, bien avant celui de police.

¹ Rapport trimestriel d'activités MSPLE/DGSP/DHPES/DPS.

- Il est enfin utile de rapporter, ici aussi des cas d'intervention ou d'entrave : ainsi des médicaments de rue saisis ont dû faire l'objet de restitution à leur propriétaire. Lors d'une programmation d'une intervention conjointe avec le ministère du commerce et visant à retirer de la consommation des huiles non comestibles, du fait d'un taux élevé d'aflatoxine, le commerce aurait devancé la santé pour favoriser l'écoulement de la marchandise en autorisant les commerçants à casser les prix. Il serait intéressant de savoir ce qui a motivé la conduite des agents de ce ministère.

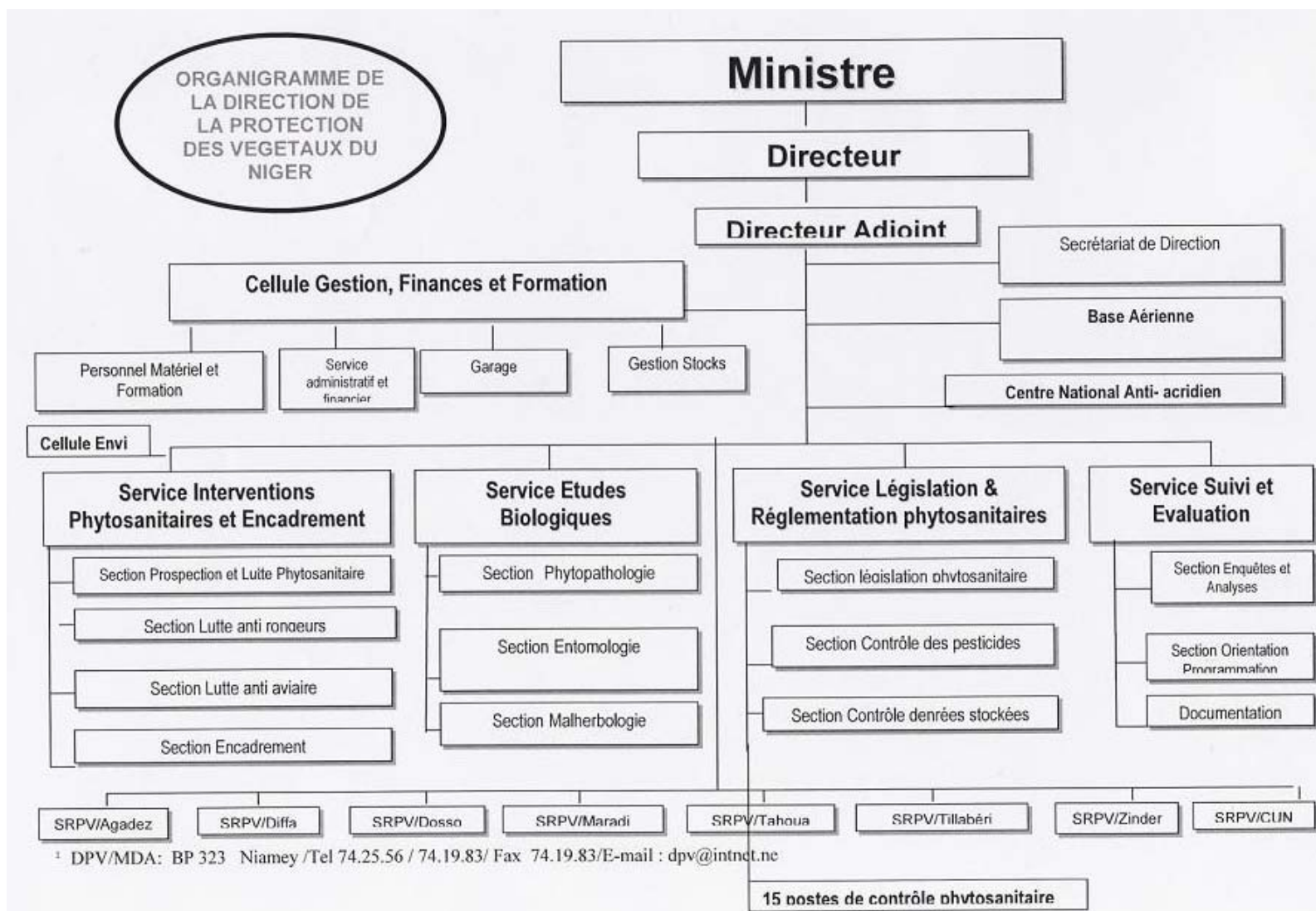
Annexe 14 : Evaluation des capacités du Ministère chargé du Commerce

On trouvera ci-dessous quelques résultats de l'enquête menée par la Consultante, sur la base du même questionnaire d'évaluation utilisé pour les autres services.

- Pas d'activité de surveillance.
- Le personnel est limité à 15 à Niamey et à 2 agents par région, en province. Ces agents, pour lesquels il n'existe pas de statistiques relatives à leur évolution, ne sont pas spécifiquement affectés à des missions de SSA. Leur mission principale est le contrôle des prix. Des problèmes d'effectifs se posent et les PAS sont mis en cause (ce n'est pas le fait exclusif du commerce), puisqu'ils ont mis un frein aux recrutements de personnel dans la fonction publique et que de surcroît, les départs en retraite ne sont pas remplacés.
- Le personnel n'a pas bénéficié de formations spécifiques, hormis sa participation à certaines formations du programme ONUDI.
- Concernant les moyens matériels, les informations sont alarmantes : pas d'équipements techniques de contrôle, pas de matériels de communication et d'informatique, pas de documentation et seulement 3 mobylettes pour Niamey.
- Rien n'existe dans le domaine des relations institutionnelles et le service n'a bénéficié d'aucun programme de coopération.
- Il n'existe pas de méthodologie de contrôle en SSA, les activités dans ce domaine n'étant qu'accessoires et se limitant exclusivement au contrôle de détail. Quelques prélèvements ont été faits mais ils datent d'avant 1987. De ce fait, aucune informatisation des données n'existe.
- Aucune activité ni aucun cadre formel n'existent relativement à la concertation.
- Au titre des facteurs limitatifs rencontrés dans la mise en œuvre de la SSA, la note maximale de 10, aux 17 causes identifiées, a été donnée.
- Il est intéressant de rapporter que lors d'un problème relatif à une mauvaise qualité de riz importé (répugnance), problème signalé et marchandise refoulée par un pays voisin ayant donné l'alerte, les velléités du service à vouloir saisir et détruire cette cargaison (déjà présente sur le marché) ont été découragées, et le riz écoulé, son prix ayant été cassé. Cela pose le problème de l'indépendance du contrôle, et/ou de la perméabilité des frontières, et de l'interventionnisme des autorités en matière de sanctions sanitaires.

Vu le constat ci-dessus, il peut être conclu que le MCI/PSP ne joue qu'un rôle plus que limité dans le domaine de la SSA, relevant de la répression des fraudes.

Annexe 15 : Organigramme de la direction protection des végétaux au MDA



Annexe 16 : Evaluation des activités de la Direction de la Protection des Végétaux

Pour évaluer les activités de la Direction de la Protection des Végétaux (DPV), il a été procédé à l'analyse de rapports¹ et à des entretiens.

La structure chargée du contrôle phytosanitaire au sein de la DPV est le Service Législation et Réglementation Phytosanitaire (SLRP), comprenant une section contrôle des denrées stockées, une section postes de contrôle phytosanitaires et une section contrôle des pesticides et environnement. De ce service dépendent directement 15 postes de contrôle phytosanitaire en frontière (cf. carte des postes de contrôle phytosanitaire en *Annexe 17*). De ce fait, les premiers éléments rapportés concernent le contrôle en frontière. A signaler qu'actuellement les postes de l'aéroport de Niamey et d'Agadez sont vacants.

Ils sont implantés au même niveau que les postes de douanes et bénéficient d'un appui de la force publique, le cas échéant. Le service déplore quand même une insuffisance de collaboration avec ces corps ainsi qu'un conflit de compétence, qui n'a pas lieu d'être, avec les postes de contrôle sanitaire du ministère chargé de la santé. Ces difficultés traduisent une concertation insuffisante entre les administrations, concertation qui auraient permis la rédaction d'une procédure consensuelle de contrôle en frontière, la répartition des missions ou des interventions communes et la communication d'information. L'inconvénient majeur est finalement pour l'opérateur qui risque de faire les frais, au sens propre, comme au figuré, de ce manque de concertation.

Sur les 13 postes en frontière, 10 sont sur la frontière avec le Nigeria et un sur chacune des frontières avec le Burkina Faso, le Bénin et le Mali. Un seul agent est affecté par poste et doit être disponible 24h/24. Leur mission : contrôler et délivrer les différentes autorisations et certificats phytosanitaires nécessaires aux produits et contrôler les importations de produits phytosanitaires. Cependant, il faut noter que le Nigeria ne semble pas exiger de certification phytosanitaire, que cette disposition est connue des opérateurs, et que la ligne de frontière est immense et perméable ; il est vraisemblable que le contrôle ne touche qu'une (petite ?) partie des produits et que la sécurité phytosanitaire n'est pas assurée. De plus, le personnel est nettement insuffisant.

La gestion du personnel ne repose pas sur des instruments du type fiches de fonction et de poste, chartes de fonction et de gestion.

Au niveau des équipements, ces postes sont relativement dépourvus. Ils disposent généralement de tamis, loupe, sonde et balance. Seul deux d'entre eux disposent de microscope. Le contrôle est donc un contrôle documentaire associé à une inspection macroscopique, par sondage, le contrôle à la loupe et au microscope étant rare. En cas de problème nécessitant un traitement, les postes sont susceptibles de ne pas pouvoir le faire faute de matériels et de produits. La réalisation du traitement est alors confiée au transporteur, avant un nouveau contrôle².

Les analyses complémentaires sont rares : mise en culture, test de laboratoire, ... et les suivis en quarantaine ne sont pas réalisés faute de station de quarantaine et d'un laboratoire adéquat.

¹ Rapport d'évaluation du dispositif et des capacités phytosanitaires du Niger, UTF/UEM/006 et TCP/RAF/0176 FAO, M. Ranaou Maazou, avril 2003.

Note sur l'organisation de la direction de la protection des végétaux du Niger MDA/DPV.

Rapport annuel d'activités 2005 et programmation 2006, MDA/DPV/SLRP, janvier 2006.

Rapport de l'atelier de restitution nationale relatif à la présentation de la synthèse régionale diagnostique du volet phytosanitaire, aux recommandations et aux propositions juridiques, Niamey 21-24 mars 2005, M. Ranaou Maazou, avril 2005.

² Concrètement, cela signifie que, normalement, les services devaient faire procéder au traitement requis sous leur supervision, mais que comme ils n'en ont pas toujours les moyens, soit les opérateurs les leur apportent soit ils vont faire le traitement ailleurs et reviennent pour un nouveau contrôle.

Quatre postes disposent d'équipement informatique. Les postes sont reliés au service central par radio. Ces matériels restent insuffisants.

Il n'y a pas de méthodologie ni de procédures écrites de contrôle et de certification. Les agents ne disposent pas de recueil de textes réglementaires ; ils ont certes des textes et des documents, qui restent leur propriété.

- S'il existe des listes réglementaires de nuisibles de quarantaine, non présents sur le territoire national, et d'organismes de quarantaine non réglementés, elles ont été établies, respectivement, conformément aux listes de la réglementation phytosanitaire commune aux Etats du CILSS et sur l'inventaire général des espèces nuisibles aux cultures autochtones, établi grâce à la collaboration des instituts de recherche et de développement présents au Niger.
- Toutefois, ces documents datant en général de plus de dix ans, ils méritent d'être réactualisés et accompagnés d'éléments de diagnose. Il sera ainsi nécessaire d'élaborer une collection de référence. L'ensemble de ces documents devrait être disponible, de façon formelle, aux différents postes de contrôle et devrait constituer la propriété du poste. Une diffusion large des normes de la CIPV devrait intervenir pour information et sensibilisation des agents.
- Il est important de voir que les documents en vigueur n'ont pas donné lieu à la rédaction de procédures sur la conduite à tenir en cas d'identification, d'alerte ou d'urgence. Il n'existe pas de fonds d'urgence pour la mise en œuvre de mesure d'urgence, ni de constitution formelle d'une cellule d'urgence.
- La DPV ne dispose pas des ressources humaines et scientifiques pour mener des analyses de risques phytosanitaires. Outre une formation spécifique et une identification préalable des domaines d'étude, fondée sur les exigences des pays tiers et sur une connaissance précise, par filière (oignon, souchet...), des nuisibles existants, la DPV ne semble pas profiter pleinement de la présence au Niger d'organisations nationales et internationales de recherche. Mais elle n'en a peut-être pas les moyens³.

Des rapports mensuels sont rédigés par les postes, et, en cas d'alerte, le contact se fait par radio. Pendant la saison des pluies, la périodicité des rapports passe à de trente à dix jours, du fait d'une plus forte pression parasitaire.

Les contrôles, tels que rapportés dans les rapports, concernent les végétaux et les produits à base de végétaux, mais aucun contrôle sur les semences et les plants n'apparaît. Ils ont donné lieu, en 2005, à l'émission de 2.157 certificats, 12.413 procès verbaux et 157 permis d'importation pour 514.000 tonnes importées et 58.000 tonnes exportées. Les exportations concernent surtout l'oignon 82 % et le niébé, 6.66 %. Les certificats sanitaires sont délivrés à partir de carnets à souche, numérotés mais resteraient susceptibles de falsification.

Les grossistes importateurs exportateurs en produits végétaux sont au nombre d'une douzaine, ils sont agréés par le ministère du commerce et la Chambre de commerce leur transmet les textes et informations relatives aux contrôles en frontière. Il n'y a pas, concernant les denrées de procédure d'identification ou de traçabilité permettant d'en déterminer les origines ; la collecte est informelle et l'approvisionnement multiple. A côté de ces professionnels, il existe des opérateurs occasionnels, non recensés, et travaillant dans l'informel. Il n'existe pas d'expression officielle de leurs attentes et il n'y a pas de cadre de concertation.

³ Il existe de nombreuses institutions de recherche au Niger qui pourraient assister la DPV. Cependant, leur intervention nécessite certainement la négociation d'un accord et la rédaction d'une convention de financement particulière.

En dehors de l'activité aux points frontières, nous n'avons pas pu nous construire une idée précise des activités phytosanitaires des directions régionales. Une opération a été diligentée dans les chefs lieux de région et de département et sur 15 marchés villageois, afin de dresser une cartographie des insectes nuisibles des denrées stockées. Dix ravageurs ont été identifiés dans onze denrées ciblées sur douze, avec une infestation faible expliquée par une durée de stockage limitée. Le rapport ne mentionne pas si des mesures ont été prises en réponse à cette investigation.

La DPV est également chargée de la gestion des pesticides. La réactualisation de la liste des produits homologués est le fait du comité sahélien des pesticides. Elle ne fait pas l'objet, semble-t-il d'un acte réglementaire. Le MDA a agréé 188 distributeurs pour l'année en cours. Il semble de treize dossiers soient en instance suite aux instructions du ministre relative à une suspension de la délivrance des agréments. Au titre du contrôle à l'importation, les services ont enregistré 120 litres de pesticides liquides et 125 kg de pesticides solides ; ils précisent que ces quantités sont loin d'être représentatives et qu'il y a lieu d'enquêter sur les sources d'approvisionnement des distributeurs.

Du fait de ce qui précède, les entretiens se sont orientés sur les problématiques de sécurité sanitaires des aliments d'origine végétale, en particulier pour ce qui concerne les résidus de pesticide et les contaminants : quelles étaient les données, le type de collaboration avec les services de production, le type d'intervention, le contrôle de l'usage des produits, les bonnes pratiques agricoles, etc.

Aucune réponse claire n'a été obtenue, si ce n'est que des formations de producteurs et agents ont eu lieu et que le pays dispose de 40.000 brigadiers inscrits dans 8.000 brigades phytosanitaires. Il serait intéressant qu'une enquête soit menée pour identifier les produits utilisés et l'existence ou non de résidus de pesticide et leur niveau, afin de mesurer l'impact de ces formations.

Les besoins de formation sont pourtant importants pour mieux intégrer les obligations et les normes de la CIPV, et pour passer d'un contrôle superficiel à un contrôle respectueux des normes internationales et générant des impacts positifs sur le niveau de sécurité phytosanitaire.

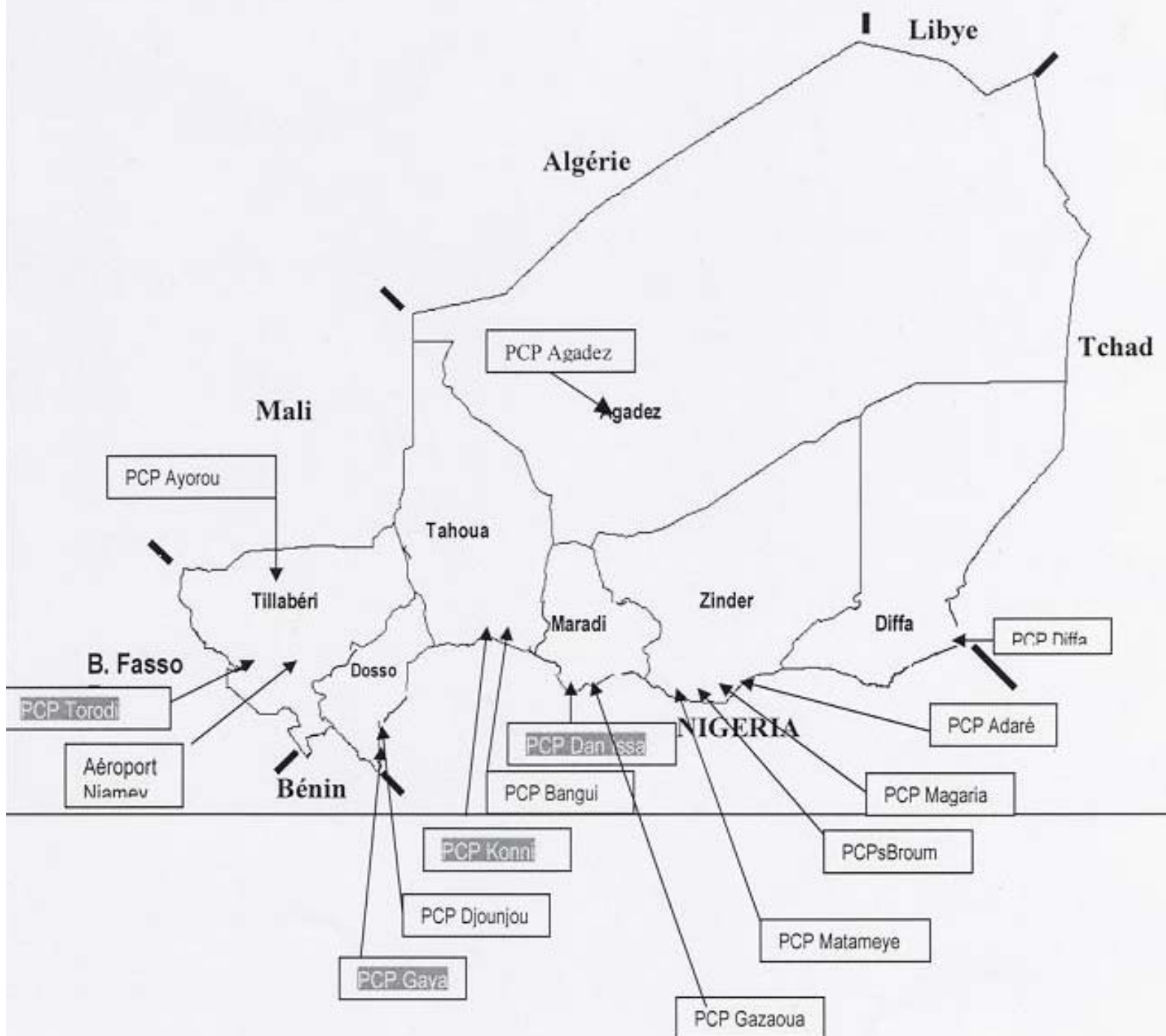
Dans le cadre du programme qualité de l'UEMOA, deux personnes (une du SLRP et une du laboratoire) ont été formées, pendant 5 jours, à l'inspection phytosanitaire. Elles ont jugé la formation et les supports pertinents. La restitution aux autres acteurs a été réduite, le programme étant supposé donner des moyens qui ne sont pas arrivés⁴. Il y a cependant eu un atelier national, non spécifique au phytosanitaire, organisé par la coordination Niger du programme qualité de l'UEMOA, sur deux jours, à l'occasion desquels ils ont pu présenter un résumé de leur formation. Il ne s'agit pas véritablement de formation en retour. Peut-on former, en deux jours ce qui a été dispensé en cinq, à un public élargi à des non spécialistes venus pour d'autres sujets ? Une autre formation aurait eu lieu dans le cadre du programme institutionnel de l'UEMOA. Cependant, les besoins restent importants puisque lors de l'atelier national du Niger, toujours dans ce même volet, la DPV souhaitait la formation d'une quarantaine d'agents : en analyse du risque phytosanitaire, en inspection phytosanitaire en frontière et sur le territoire, en analyse de laboratoire et en différentes spécialités.

Dans le programme d'activités 2006 est inscrit la formation de 15 inspecteurs et 14 assistants aux textes législatifs et sur la qualité d'intrants connus, ainsi que celle de 20 opérateurs économiques, pour un montant d'environ 8 millions de FCFA, financé par le programme initiative pesticide (PIP2).

⁴ Dans le cas du volet SSA du programme UEMOA, ce n'était pas à l'Union de fournir le financement des ateliers de formation nationaux, même si les pays participants le recommandaient, c'était aux Etats et la note de présentation et de demande de candidature le précisait bien.

En conclusion, l'architecture de la DPV paraît correcte mais doit être renforcée par une méthodologie adéquate, des moyens suffisants, une meilleure gestion des relations hiérarchiques et fonctionnelles, l'institution d'un cadre formel de concertation donnant lieu à l'élaboration de cadres logiques d'intervention, permettant une approche intégrée du risque phytosanitaire et alimentaire, et une mise à jour de la réglementation, qui aujourd'hui demeure insuffisante au niveau des exigences de la CIPV et des règlements techniques.

Position schématique des postes de contrôle phytosanitaire au Niger



Annexe 18 : Les associations de consommateurs au Niger, présentation des deux associations identifiées, l'ADDC et ORCONI

1 – L'ADDC

L'ADDC est une association créée en 1995 par arrêté n°025 du 27 décembre 1995.

- Elle est régie par son statut qui stipule à l'article 2 qu'elle est à but non lucratif, apolitique et laïque. Elle a pour objectifs, dans le domaine de cette étude : le contrôle de la qualité des produits de consommation, la dénonciation de tout ce qui peut porter préjudice au bien-être des populations, la lutte contre les prix exorbitants, la lutte contre la pollution de l'environnement et la gestion des ressources en eaux.
- Elle est constituée de 12.000 membres et dispose de huit sections régionales et d'un siège à Niamey, grâce à l'aide de l'USAID.
- Elle a la possibilité d'ester en justice, soit au travers des plaintes qui lui sont adressées, soit en s'autosaisissant. Ainsi, 22 dossiers de plaintes ont été traités, 21 ont trouvé une solution amiable, en première instance, devant le juge des communes et le dernier a été tranché en faveur de l'ADDC contre les Brasseries du Niger poursuivies pour étiquetage falsifié ; la sanction a été le retrait de la vente des bouteilles incriminées et le paiement d'une amende de 500.000 FCFA, qui a servi à payer les honoraires d'avocat.

A la question relative à sa représentativité de la société nigérienne, son président a répondu par l'affirmative : ses sections sont ouvertes aux consommateurs et enregistrent 40 plaintes par an, le bureau exécutif est à l'écoute des problèmes de consommation et grâce à l'appui de partenaires, elles ont pu mener des investigations et des actions de sensibilisation. Le spécialiste en SSA de leur association est le Dr Balla Abdourahamane, chercheur retraité de la faculté d'agronomie, qui a rédigé pour l'association un guide¹ de contrôle de la qualité.

Au titre des activités de SSA quelques unes méritent d'être rapportées et figurent dans les notes d'entretien ou le rapport² remis.

- L'ADDC n'entretient pas de relations formelles avec les services de contrôle officiels. Elle a réalisé au cours de la période 2003-2005, 37 échantillonnages, par achat, et saisit les services en fonction des résultats. Ces prélèvements, dont les analyses ont été financées par la coopération suisse, concernent :
 - Les eaux usées industrielles se déversant directement dans le fleuve Niger (abattoir, industries, tanneries, hôpitaux), dont l'analyse aurait révélé des organismes pathogènes et des résidus chimiques, ces structures n'étant pas dotées, au moment de ces prélèvements, de station d'épuration et de traitement. Suite aux résultats, le Président de la République et le Premier Ministre auraient été saisis. Le Président a par la suite ordonné le financement de la réparation des stations d'épuration des deux hôpitaux, à hauteur de 70 millions de FCFA³. Les préoccupations relatives à

¹ Guide sur les paramètres d'évaluation de la qualité des produits alimentaires, Dr Balla Abdourahamane, faculté d'agronomie UAM, Niamey-Niger Juin 2002.

² Rapport général d'activités 2003, ADDC – Wadata.

³ Faits confirmés lors des entretiens avec le MSPLE.

l'abattoir, aux tanneries, aux laiteries et autres établissements déversant directement et sans traitement leurs eaux usées dans le fleuve, seraient restées entières.

- Des ailerons de dinde importés mais corrompus par de mauvaises conditions de conservation et de vente. La DHPES, alertée, a effectué une saisie.
- Des légumes, provenant des zones d'horticulture périurbaine de Niamey ont fait l'objet d'analyses révélant des contaminations dues à la mauvaise qualité des eaux d'arrosage ou d'infiltration : des salmonelles ont été identifiées. En réponse à ces résultats, des zones ont été rasées, mais recolonisées les mois suivants, et le problème des centrales d'épuration posé à nouveau. Cette action aurait contribué au débat sur la pollution du fleuve, organisé par les Autorités du Bassin du Niger, en 2003. Le PNUD coordonnerait depuis 2006 un programme sur les problèmes de pollution du Niger et la jacinthe d'eau.
- D'autres prélèvements ont été faits, à la demande de consommateurs, sur des jus de fruits, laits et produits laitiers et sur des œufs.
- L'ADDC participe à des cadres de concertation, et elle est informée des différents projets de normes nigériennes et règlements communautaires. Elle intervient dans les processus d'examen et de vulgarisation par sa participation et/ou sa contribution à des ateliers organisés par les maîtres d'œuvre (programmes UEMOA) ou par des services de coopération technique d'Ambassade : atelier de mars 2006, organisé avec l'Ambassade des USA, sur le projet de loi relatif à la consommation⁴, les mesures phytosanitaires, la question des normes, et qui a regroupé ses sections nationales, des importateurs – exportateurs et des producteurs locaux.
- L'ADDC est pleinement associée aux activités de normalisation, développées par le Commerce, en étant membre du Conseil National de Normalisation et des sept comités institués. Du fait de son association au cadre de concertation sur le lait, initié par l'ONG Repol-Karkara et touchant le bassin du Niger, elle a contribué à l'identification des premiers besoins en normes pour le lait, inscrits dans le programme 2006 de normalisation : résidus antibiotiques, spécifications, pasteurisation.

Il ressort également des entretiens et du rapport d'activités 2003, que cette association est très active dans l'information des consommateurs : ainsi en 2003, 21 campagnes et/ou interventions, dont une douzaine spécifiques à la sécurité alimentaire, ont été médiatisées par voie de radio, de presse écrite ou télévisuelle et de conférences. Elle procéderait à une communication de ses bilans d'activités.

L'ADDC est informée des projets de textes en instance à l'UEMOA⁵, elle a participé à leur examen et s'investit dans leur vulgarisation. Au niveau national, elle a été consultée dans le cadre de l'adoption des textes relatifs à la police sanitaire de la santé publique, mais n'est pas informée officiellement du projet de nouvel abattoir.

- Elle souhaite que les projets de l'Union favorisent une meilleure prise en compte des associations (attribution de financement, clarification des droits des consommateurs) et mènent à de meilleurs résultats des services de contrôle.
- Ses attentes concernent, outre le renforcement du cadre réglementaire et l'octroi de subventions, la satisfaction de ses besoins en formation dans les domaines réglementaires

⁴ Il s'agit d'un projet de loi nigérienne cf. point 58 de l'Annexe 3 (Liste des textes Nigériens consultés).

⁵ Projet de texte communautaire sur l'information et la protection des consommateurs

Projets de textes communautaires sur la sécurité zoosanitaire, phytosanitaire et la sécurité sanitaire des aliments.

et normatifs, nationaux et internationaux, dans les domaines techniques et en pédagogie et communication.

2 – ORCONI

Cette association a été créée en 1992, sa représentativité serait assurée sur le territoire national où elle compterait 5.000 adhérents.

Ses domaines d'intervention sont larges et intègrent la SSA. Sa capacité de mobilisation, certaine, est fonction des thèmes. Cette association est à l'origine des manifestations intervenues en mars 2005 contre la hausse des prix des denrées agricoles, relayées par la presse internationale.

Sur le plan de la SSA, elle aurait menée de nombreuses actions et avoue que ce thème est pour elle source de préoccupations. Elle considère que les consommateurs du Niger sont sous informés.

Au titre des activités de concertation avec les pouvoirs publics, elle cite avoir participé à l'élaboration du Code d'hygiène publique mais déplore la lenteur de sa mise en œuvre du fait de l'insuffisance de moyen dont dispose les services de contrôle.

ORCONI aurait émis des observations et exécuter des études dans le cadre du programme qualité de l'UEMOA.

Concernant le comité national du Codex, elle le déclare non fonctionnel ; cela est corroboré par l'ADDC qui ne le mentionne même pas et par la présente étude.

Pour ORCONI, les problèmes sanitaires majeurs se trouvent dans la préparation et la vente des aliments de rue et dans la filière viande où les opérateurs devraient être sensibilisés et formés. Ces situations sont aggravées par un comportement inadéquat des consommateurs pour lesquels la pauvreté et les problèmes de développement constituent des entraves. Par l'intermédiaire des associations qui les représentent, les consommateurs devraient être mieux associés aux programmes des Autorités Compétentes.

En conclusion à ce point, les deux associations actives au Niger donnent des images concordantes des problématiques de SSA, bien que l'une paraisse plus technique et plus actives sur le terrain et l'autre plus politique.

- Il est positif et encourageant de voir une telle volonté de l'ADDC au regard de la faiblesse de ses moyens intrinsèques et de constater leurs résultats et leur capacité de pression.
- Il reste inquiétant de constater à quel point cette structure paraît « en pointe » sur des initiatives qui, en théorie relèvent du domaine régalien de l'Etat, et de les comparer à celles quasiment inexistantes des services officiels de contrôle.

Cette dynamique est à encourager et à formaliser pour que ces associations puissent jouer enfin pleinement leur rôle de contre pouvoir et de pression sur le pouvoir politique et les services de contrôle de façon que ces derniers prennent conscience de leurs missions et de l'obligation qui leur est faite de rendre compte aux citoyens. L'émergence d'un système efficace de sécurité sanitaire passe par une approche multisectorielle et transparente qui, en permettant le développement de synergies, sera la seule capable de rehausser le niveau approprié de protection à un seuil acceptable. Tout cela suppose un préalable majeur : une volonté politique affirmée et ferme dans son suivi.

Annexe 19 : Propositions de plan d'actions pour l'environnement de la sécurité sanitaire et de la promotion de la qualité au Niger

PREAMBULE

Les tableaux ci-dessous constituent une annexe au rapport d'étude sur l'environnement de la sécurité phytosanitaire et zoonosanitaire au Niger, promotion de la qualité des aliments et sécurité sanitaire alimentaire. Ils reprennent les recommandations du rapport en dégageant un ordre chronologique des actions à entreprendre et proposent une hiérarchie. Ils se répartissent en trois thèmes : cadre juridique, cadre institutionnel, capacité de contrôle et d'analyse. Sous la forme de cadre logique d'intervention, ils se déclinent en objectifs, sous objectifs, activités, indicateurs objectivement vérifiables, sources de vérification, acteurs et cibles et hypothèses.

La « hiérarchie » proposée est indicative et prend en compte la nécessité de réaliser certaines activités avant d'autres, ne serait-ce que par nécessité d'ancrage des secondes. Toutefois, il est utile de préciser que le but reste de promouvoir une progression synergique, cohérente et concertée des trois thèmes, afin d'améliorer le niveau de sécurité sanitaire des populations et la qualité et la sécurité des produits. Une progression conjointe est indispensable à l'obtention de résultats concrets sur le terrain. Par ailleurs, toute assistance technique qui permettra l'amélioration des niveaux d'information, de formation et d'organisation des opérateurs privés et producteurs, ainsi que l'efficacité des actions des associations de consommateurs constituera une garantie supplémentaire à l'atteinte de ce but.

Cependant, les recommandations du rapport, et les contenus des différentes rubriques des tableaux, constituent des propositions laissées à l'appréciation du Niger. Leur objet principal étant de susciter réflexions, débats et autodétermination, en toute conscience, du cadre réglementaire et normatif international et de la dynamique initiée par l'UEMOA et en relation avec les ambitions exprimées pour le Niger.

Certains éléments de ces tableaux relèvent des programmes sécurité et qualité de l'Union ; la chronologie est rarement donnée, sauf pour les activités pour lesquelles un délai a été fixé par les fonctionnaires de l'Union car elles relèvent des prérogatives de l'UEMOA, et de la suite qu'elle compte réserver aux résultats et acquis des premières phases.

PREALABLES

Comme évoqué, au troisième alinéa ci-dessus, l'appropriation par le Niger des enjeux et défis à relever pour s'intégrer à la dynamique communautaire et régionale, et sa détermination à amender ses systèmes de sécurité sanitaire et de qualité, tout en fixant ses priorités, restent les résultats attendus de cette étude.

En effet, l'UEMOA, en application de sa Politique Agricole (PAU), et dans le cadre des négociations d'un accord de partenariat économique réunissant la CEDEAO et l'UE, a initié et développé des programmes ambitieux pour mettre son cadre juridique et institutionnel en cohérence avec les exigences internationales et pour élaborer des systèmes régionaux permettant la mise en œuvre de politiques régionales de sécurité sanitaire et de qualité, dans le respect des sept principes directeurs de la PAU, dans l'optique de développer le marché commun régional et de potentialiser les échanges avec les autres régions du continent ou du monde.

Pour ce faire, l'Union a besoin de l'adhésion totale de ses Etats membres, de leurs contributions, parmi lesquelles leur engagement ferme et volontaire à améliorer et amender leurs cadres juridiques, institutionnels et leurs capacités de contrôle et d'analyse. A défaut, soit l'Union ne pourra pas réaliser ses ambitions si l'ensemble de ses Etats membres est défaillant, ce qui est improbable, soit une disparité se créera entre les différents pays membres, indépendamment du principe de progressivité et au détriment du pays « retardataire ».

Du fait de ce qui précède, il est utile de rappeler ci-dessous les hypothèses auxquelles le Niger devrait apporter une réponse, pour lui permettre de tenir sa place dans l'Union et de s'insérer dans le

commerce intra-communautaire, tout en se préparant à la conquête de marchés d'exportation, pour exploiter au mieux ses potentialités agro-pastorales et réduire la pauvreté. Par ailleurs, le rehaussement du niveau de sécurité sanitaire du marché domestique est une priorité de santé publique et une nécessité en matière d'échange car on ne peut exiger plus d'un partenaire commercial que ce que l'on fait soi-même.

Ces hypothèses sont :

- La détermination de la volonté politique et l'affirmation de celle-ci par voie de déclaration(s) officielles(s). Les changements attendus au Niger requièrent un travail important, nécessitant transparence, communication et concertation, qui devraient aboutir à l'adoption rapide de textes juridiques, à des restructurations plus ou moins importantes du cadre institutionnel et à des changements de procédures et de méthodologie qui généreront des résistances. Il est donc important qu'un signal fort soit donné au plus haut niveau et soit repris, périodiquement, par les autorités compétentes des différentes structures impliquées pour initier, cadrer et préciser les priorités et objectifs attendus.
- La détermination des choix et priorités en matière de sécurité sanitaire et de qualité et la précision des objectifs fixés aux services à travers des lettres de mission ou ordre de service.
- Le respect des engagements et des obligations relevant des textes et programmes de l'Union.
- Le rappel des principes d'un Etat de droit, devant se concrétiser, en l'occurrence, par intervention des institutions judiciaires dans les processus d'élaboration, d'évaluation et de mise en œuvre des projets de textes et des lois et règlements en vigueur. Ce recours et cette implication devraient garantir la cohérence globale, nationale et régionale, du corpus, son amendement harmonieux, son application effective et l'évitement de chevauchements ou de contradictions.
- La restauration des chaînes de commandement, au moins techniques, entre le central et le déconcentré.
- La mise à disposition, de façon récurrente, de budget de fonctionnement et d'investissement, en rapport avec les objectifs précisés, les missions dévolues et les programmes d'activités. Ces derniers devront également satisfaire le fonctionnement des points focaux et comités nationaux résultant des obligations faites au Niger, en sa qualité de membre de diverses organisations internationales.
- Le respect des normes et lignes directrices internationales, garantissant le jugement professionnel, l'indépendance, l'impartialité, l'intégrité et l'objectivité des agents en charge du contrôle et de la certification de la sécurité sanitaire.
- Le développement d'une approche spécifique en faveur des producteurs et des opérateurs du secteur dit « informel » pour que la protection du consommateur local soit une préoccupation centrale.
- L'engagement à ancrer définitivement les systèmes de contrôle de sécurité sanitaire dans les activités de l'Administration et à poursuivre et à amender les programmes afin de les affranchir de toute interruption possible pour assurer leur capitalisation et la progression continue du niveau approprié de protection du Niger. Ces différents processus et programmes sont pérennes et itératifs.
- La détermination des politiques et choix en matière de laboratoires d'analyse et de structures d'appui scientifique.

1. CADRE JURIDIQUE

Objectif	Sous objectifs	Activités	Indicateurs Objectivement vérifiables	Sources de vérification	Acteurs et cibles	Hypothèse
1- Le cadre juridique et réglementaire du Niger est en cohérence avec celui de l'Union et les Accords de l'OMC, il est applicable et actualisé						-la volonté politique -les projets de textes de l'Union sont adoptés ¹
	1-1 Le cadre juridique est cohérent avec le cadre régional et international	1-1-1 Constitution de 3 comités d'étude ministériels et élaboration des programmes de travail	-note de service -programme et chronogramme d'activités	-MDA/DPV ; MRA/DSA ; MSP/EL/DHP	-techniciens des services	
		1-1-2 Collecte et examen des textes en vigueur et projets de textes en instance ; évaluation qualitative de leur application ; identification des préoccupations	-listing des textes nationaux, régionaux et internationaux ² -recueil des copies papier de tous les textes existants directs ou indirects ³ -cdrom des textes -rapport motivé d'estimation de leur application -listing des points de concertation inter comités	-MDA/DPV ; MRA/DSA ; MSP/EL/DHP	-techniciens des services -juristes des ministères	-les moyens nécessaires sont mis à disposition par les autorités ministérielles
		1-1-3 Concertation inter comités pour identification des doublons et respect des exigences communautaires	-rapport de réunion -aide-mémoire des doublons, contradictions et options retenues -listing des textes proposés à la révision ou à une abrogation	-idem	-idem	-idem

¹ Programmé pour juin 2006.

² Classés dans le respect de la hiérarchie juridique.

³ Textes législatifs et réglementaires propres au ministère technique mais également ceux des autres ministères techniques intervenant de près ou de loin dans le domaine faisant l'objet de l'étude (textes du MDA et/ou du MRA et/ou du MSP, du commerce, de l'industrie, de l'environnement, du tourisme...) ; texte fondamental ; textes organiques ; accords et traité internationaux et régionaux...

Objectif	Sous objectifs	Activités	Indicateurs Objectivement vérifiables	Sources de vérification	Acteurs et cibles	Hypothèse
		1-1-4 Mise en adéquation des textes avec les règlements de l'Union et les directives et identification des besoins complémentaires	-comptes-rendus réunion service/expert -textes amendés - nouveaux textes généraux -identification des besoins à transmettre à l'Union ⁴ -identification des besoins spécifiques	-idem -expert -Union	-techniciens services -expert juriste international	-un financement international est acquis -l'identification des filières porteuses et des exigences sanitaire des partenaires est disponible
		1-1-5 Transmission à l'Union des besoins de prescriptions techniques relevant du principe de subsidiarité	- courrier de notification -listing des besoins et argumentaires	- ministres techniques ou statutaires	-techniciens services	
		1-1-6 Communication et concertation sur les projets de textes	-courriers de transmission -notifications -comptes rendus de réunion -listing des observations -amendements (sous tutelle de l'expert)	-idem	-techniciens services (MDA, MRA, MSP) -ministères cible : justice, commerce, économie, intérieur et MDA, MRA, MSP -associations consommateurs -opérateurs économiques	-les moyens nécessaires sont mis à disposition par les autorités ministérielles

⁴ Besoins susceptibles d'être communs aux Etats membres de l'Union et répondant aux attributions particulières du Comité sanitaire de l'Union (cf. projet de règlement d'exécution du règlement cadre, portant attribution, organisation et fonctionnement du comité sanitaire de l'Union).

Objectif	Sous objectifs	Activités	Indicateurs Objectivement vérifiables	Sources de vérification	Acteurs et cibles	Hypothèse
		1-1-7 Adoption des projets de textes	-inscription au calendrier de l'Assemblée ou du Conseil des ministres -exposés des motifs -rapports de présentation -lois et règlements	-idem -J.O.	-assemblée nationale, -secrétariat du gouvernement -secrétariat de la présidence -ministères	-la correspondance avec le calendrier parlementaire est assurée -les circuits administratifs et parlementaires sont rapides
	1-2 Le cadre juridique est étoffé dans le respect des spécificités locales	1-2-1 Formation des agents à la rédaction réglementaire et à l'analyse des risques	-rapport de formation	-MDA/DPV ; MRA/DSA ; MSP/EL/DHP	-responsables techniques de la veille réglementaire et normative	-un financement et une expertise (PTF) sont acquis -le maintien du personnel formé à un poste compatible avec la mise en œuvre des compétences acquises et leur réinvestissement est assuré

Objectif	Sous objectifs	Activités	Indicateurs Objectivement vérifiables	Sources de vérification	Acteurs et cibles	Hypothèse
		1-2-2 Elaboration et exécution d'un programme de rédaction de règlements techniques, suite aux enquêtes sanitaires	-listing des besoins en prescriptions techniques -programme de rédaction -comptes-rendus du comité d'examen	-idem	-techniciens des services -conseiller juridique -opérateurs	-les enquêtes sanitaires de l'Union ⁵ sont réalisées -un élargissement du programme d'enquêtes aux denrées végétales et à la santé publique voire au zoosanitaire et phytosanitaire est programmé (PTF)
		1-2-3 Elaboration d'un règlement sanitaire de base	-comité formel de rédaction piloté par la santé (note administrative, interministérielle) -comptes-rendus de réunion -moutures archivées -courriers	-secrétariat du comité -services techniques des ministères -autres participants	-techniciens des services : agriculture, ressources animales, santé, intérieur, municipalité, commerce -opérateurs secteur « informel » distribution et alimentation de rue -associations des consommateurs	-les enquêtes sanitaires de l'Union sont réalisées -la représentativité des opérateurs de la distribution traditionnelle et de l'alimentation de rue est assurée -les moyens nécessaires sont mis à disposition par les autorités ministérielles

⁵ L'Union a retenu un programme d'enquêtes sanitaires touchant trois volets en SSA : le volet aliments d'origine animale, aliments d'origine végétale et santé publique ; seul le financement du premier est, semble-t-il, acquis. Il s'agira, après un atelier de formation d'une quinzaine de jours, aux principes, méthodes et pratiques d'inspection et de contrôle, de faire réaliser quatre enquêtes sanitaires dans le domaine des infrastructures publiques, des PMI, de la restauration et de la distribution. Un équipement est prévu pour les services d'inspection et pour les laboratoires d'appui. Les autres aspects de la SSA restent à couvrir ainsi que des domaines spécifiques au zoosanitaire et phytosanitaire.

Objectif	Sous objectifs	Activités	Indicateurs Objectivement vérifiables	Sources de vérification	Acteurs et cibles	Hypothèse
		1-2-4 Adoption des prescriptions techniques et du règlement sanitaire de base	-arrêts -règlement sanitaire	-services techniques -J.O.	-autorités ministérielles	-l'exécution des enquêtes sanitaires identifiées en dehors du programme de l'Union est faite (financement PTF)
		1-2-5 Elaboration de guides de bonnes pratiques de production et de fabrication	-comités formels pilotés par la normalisation (DNQM) -courriers -comptes-rendus -moutures archivées -guides validés officiellement	-secrétariat des comités -services des ministères -producteurs	-techniciens services publics ministères : MDA/MRA/MSP/MCI -OPA -associations d'éleveurs -opérateurs de la distribution et de la transformation -associations de consommateurs	-les moyens nécessaires sont mis à disposition par les autorités ministérielles -un appui pour l'édition des guides est acquis (PTF)

Objectif	Sous objectifs	Activités	Indicateurs Objectivement vérifiables	Sources de vérification	Acteurs et cibles	Hypothèse
	1-3 Le cadre juridique est vulgarisé, la veille réglementaire et normative active	1-3-1 Elaboration de programmes de sensibilisation et vulgarisation du cadre national et régional ⁶	-programmes d'intervention -édition des recueils législatifs et réglementaires -transmission officielle des recueils, du règlement sanitaire de base et des GBP	-services techniques impliqués	acteurs : services techniques ; MDA,MRA,MSP, MCI	-un financement est acquis pour la réalisation des ateliers régionaux, l'édition des recueils, des guides et supports didactiques et de communication, ainsi que les équipements audio visuels (PTF)
		1-3-2 Exécution des programmes de sensibilisation	-rapports d'ateliers -courriers ou cahier de transmission des recueils -circulaire et notes de service	-idem	cibles : techniciens du contrôle, opérateurs, producteurs, société civile	-les moyens complémentaires sont mis à disposition par les autorités ministérielles : locaux et véhicules, frais de missions ⁷ ...
		1-3-3 Veille réglementaire et normative dans les ministères de contrôle	-règlement mentionnant cette attribution au niveau central -organigramme -fiche de fonction et de poste -rapport d'activités (application des textes, besoin à combler ou amendements nécessaires) -courriers -programme de rédaction réglementaire -notification et suivi	-idem	-cadre technique A1	-les moyens nécessaires sont mis à disposition par les autorités ministérielles : Internet, fax, téléphone, documentation, ... -le système d'information de l'UEMOA est fonctionnel

⁶ Il s'agit là de programmes indépendants de ceux de l'Union sur la vulgarisation des textes communautaires devant se dérouler en 2006 et 2007. Il n'est pas à exclure que les autorités du Niger s'associent à ce programme pour présenter le travail en cours et les perspectives et qu'ensuite, elles procèdent à un rappel de ce cadre lors des programmes nationaux.

Trois programmes sont à prévoir : cadre législatif et réglementaire ; règlement sanitaire de base ; guides de bonnes pratiques. L'élaboration de ces programmes est prévue sur une période de deux années, pour tenir compte du temps nécessaire à l'adoption des différents textes prévus.

⁷ Les frais de missions intègrent les per diem des participants et le carburant, dans le cas d'ateliers régionaux entraînant le déplacement des agents.

2. CADRE INSTITUTIONNEL

Objectif	Sous objectifs	Activités	Indicateurs Objectivement vérifiables	Sources de vérification	Acteurs et cibles	Hypothèse
1- Les cadres institutionnels de l'Union et du Niger sont efficaces						<ul style="list-style-type: none"> -les projets de textes de l'Union sont adoptés -l'identification par l'Union des sources de financement nécessaires à la mise en œuvre de ses options est réalisée -la volonté politique des Etats membres est affirmée -la volonté politique du Niger est affirmée -Une assistance technique est dévolue au Niger
	1-1 Les institutions de coopération et d'expertise sanitaire de l'Union sont fonctionnelles	1-1-1 Le Comité de Sécurité Sanitaire de l'Union est installé	<ul style="list-style-type: none"> -personnels cadre recrutés -secrétariat spécifique installé 	-UEMOA	-UEMOA	-l'Union s'est donnée les moyens de mettre en œuvre ses règlements

Objectif	Sous objectifs	Activités	Indicateurs Objectivement vérifiables	Sources de vérification	Acteurs et cibles	Hypothèse
		1-1-2 Le Comité de Sécurité Sanitaire active les différents réseaux prévus par le règlement cadre de l'Union	-courriers de l'Union -courriers des Etats membres désignant : leurs organismes nationaux de sécurité, leurs correspondants au titre des réseaux d'alerte, de l'observatoire de la SSA, des réseaux d'experts en sécurité sanitaire et des réseaux de laboratoires	-UEMOA -Etats membres	- UEMOA et Etats membres	
		1-1-3 Le Comité de Sécurité Sanitaire de l'Union élabore et applique un programme d'activités, conformément au règlement d'exécution	-document annuel de préparation et de mise en œuvre des actions de coopération sanitaire régionales en rapport avec la SSA, le zoosanitaire et le phytosanitaire -élaboration et diffusion des principes directeurs de la sécurité sanitaire applicable dans l'Union -programme annuel de définition de règlements et lignes directrices en matière de sécurité sanitaire, conformément au règlement d'exécution	-UEMOA -Etats membres	-UEMOA et Etats membres	-Le Comité dispose des moyens en adéquation avec ses missions et son programme -les Etats membres ont doté les institutions et correspondants nationaux des moyens nécessaires, conformément au règlement cadre de l'Union

Objectif	Sous objectifs	Activités	Indicateurs Objectivement vérifiables	Sources de vérification	Acteurs et cibles	Hypothèse
	1-2 Le cadre institutionnel et organisationnel du Niger est efficient	<i>1-2-1 Le cadre institutionnel du Niger est réformé</i>				-déclaration ministérielle de politique de sécurité sanitaire
		1-2-1-1 Les textes organiques sont mis à jour et complets	-textes organiques respectant les niveaux de hiérarchie et d'activités dans la répartition de missions ⁸ -textes organiques précisant les attributions et éliminant les chevauchements ⁹	-MDA/DPV ; MRA/DSA ; MSP/EL/DHP -J.O.	-cabinets et directions centrales	-les travaux sont concertés et consensuels
		1-2-1-2 Des objectifs de sécurité sanitaire sont assignés aux services	-lettres de missions des Cabinets -PAA en retour des services centraux -ordres de services	-MDA; MRA; MSP/EL : central et déconcentré	-cabinets -directions centrales	-la volonté politique est affirmée
		1-2-1-3 Le Niger désigne ses institutions de coopération et ses experts sanitaires participant au système de sécurité sanitaire de l'Union	-notifications à l'Union	-ministre statutaire -UEMOA	-MDA; MRA; MSP/EL	-le cadre organisationnel est réformé -le Niger a défini sa politique en matière de laboratoire -les institutions et personnes ressources du Niger disposent des moyens nécessaires

⁸ Cf. propositions, à titre indicatif, au point 217 du Chapitre 5.

⁹ Idem.

Objectif	Sous objectifs	Activités	Indicateurs Objectivement vérifiables	Sources de vérification	Acteurs et cibles	Hypothèse
		<i>1-2-2 Le cadre organisationnel est efficient</i>				
		1-2-2-1 Les chaînes de commandement sont rétablies	-organigrammes -chartes de fonction validées précisant les liaisons hiérarchiques, administratives et techniques, et les liaisons fonctionnelles -chartes de gestion validées	-MDA; MRA; MSP/EL : central et déconcentré	-cabinets -directions centrales, régionales, départementales	-les moyens nécessaires sont mis à disposition par les autorités ministérielles pour la saisie, la reproduction et la diffusion des chartes et organigrammes
		1-2-2-2 Des cadres de concertation et pôles de compétences ¹⁰ indispensables à l'atteinte des objectifs sont formellement créés et fonctionnels	-notes de service intra et inter ministérielles -« règlement intérieur » et programmes d'activités -conventions services de contrôle / laboratoire/recherche -comptes-rendus de réunion -rapports -rapports de missions conjointes	-MDA; MRA; MSP/EL : services techniques centraux -secrétariat des comités	-responsables services techniques -le cas échéant : autre(s) ministère(s) -université, instituts de recherches -OPA, opérateurs, consommateurs	-pour le bon fonctionnement de cette planification par objectifs, les participants doivent jouer le jeu « cartes sur table »

¹⁰ Pour une gestion multisectorielle et pluridisciplinaire de problématiques de sécurité sanitaire nécessitant le développement d'une approche intégrée, ou pour des interventions communes de contrôle en matière de répression des fraudes, par exemple, dans le respect des meilleures compétences de chacun et d'une répartition logique des tâches.

Objectif	Sous objectifs	Activités	Indicateurs Objectivement vérifiables	Sources de vérification	Acteurs et cibles	Hypothèse
		1-2-2-3 Les points focaux et comités nationaux Codex, SPS, OTC sont créés ou dynamisés	-arrêts création et fonctionnement -règlement intérieur -comptes-rendus de réunion -courriers nationaux -notifications, observations et argumentaires transmis aux organisations -programmation de missions au calendrier des conférences internationales -rapports de mission	-MDA ; MRA ; MSP/EL ; MCI/PSP: secrétariat des comités	-secteur public -secteur privé -société civile	-la mise à disposition des moyens nécessaires au fonctionnement récurrent de ces comités est assurée -l'assistance technique est dispensée pour le renforcement des capacités et l'équipement technique des comités (PTF)
		1-2-2-4 Les services disposent de nouveaux outils de gestion des activités	-fiches de fonction -fiches de poste -fiches de qualification -listing des personnels avec affectation -procédures et IOV de gestions des actes administratifs -procédures et IOV de gestion des matériels et équipements -procédures et IOV des actes d'inspection, de contrôle et de certification -support d'auto évaluation -note de services -circulaires	-MDA ; MRA ; MSP/EL ; MCI/PSP: directions centrales, et services déconcentrés	-agents des services de contrôle et d'inspection -laboratoire d'appui -opérateurs (pour procédure de certification)	-une assistance financière et technique pour la sensibilisation aux lignes directrices internationales et l'initiation à la norme 17020 est fournie (PTF) ¹¹

¹¹ Les lignes directrices et normes internationales, ainsi que les autres outils de gestion dont le perfectionnement est en instance, comme le questionnaire PVS, devront servir de base à l'identification et à l'élaboration progressive des IOV des services.

Objectif	Sous objectifs	Activités	Indicateurs Objectivement vérifiables	Sources de vérification	Acteurs et cibles	Hypothèse
		1-2-2-5 Un comité interministériel technique de concertation et de suivi des missions de sécurité sanitaire est formalisé et est fonctionnel ¹²	-arrêté -règlement intérieur -programme d'activités -rapports d'activités	-MDA ; MRA ; MSP/EL	-responsables services techniques centraux	
		1-2-2-6 Les services de contrôle procèdent au suivi-évaluation et au contrôle des structures d'exécution	-rapport de suivi-évaluation	-MDA ; MRA ; MSP/EL : services centraux et déconcentrés	-services centraux et déconcentrés	-les services techniques centraux ont été formés (PTF)
		1-2-2-7 Les services de contrôle sont accompagnés et développent un processus de mise sous assurance qualité ¹³	-programme d'action -rapports d'étape	-MRA ; MDA	-expertise technique (PTF) -services centraux, puis services déconcentrés	-la volonté et l'engagement des personnels sont totaux -le financement PTF pour une assistance technique est acquis, soit en bilatéral, soit à travers l'Union

¹² Voir dernier point du paragraphe 219 du Chapitre 5.

¹³ ISO 17020. Les laboratoires ne sont pas visés ici, cet aspect censé être en cours dans le programme qualité de l'Union, est repris dans le tableau ci-après relatif aux capacités de contrôle et d'analyse.

3. CAPACITES DE CONTROLE ET D'ANALYSE

Objectif	Sous objectifs	Activités	Indicateurs Objectivement vérifiables	Sources de vérification	Acteurs et cibles	Hypothèse
1- Les capacités de contrôle et d'analyse sont en adéquation permanente avec les missions et objectifs assignés						-une deuxième phase des programmes sécurité sanitaire et qualité de l'Union est acquise ¹⁴ -le Niger fixe ses priorités et met à disposition de façon récurrente les moyens nécessaires au fonctionnement des services -une assistance technique est dévolue au Niger

¹⁴ Deuxième phase devant comporter, entre autres, un volet équipement, formation et mise en œuvre des enquêtes sanitaires.

Objectif	Sous objectifs	Activités	Indicateurs Objectivement vérifiables	Sources de vérification	Acteurs et cibles	Hypothèse
	1-1 Les capacités des services de contrôle sont acquises	1-1-1 Formation des responsables ¹⁵ et cadres techniques	-rapports de formation -boîte à outils	-services techniques centraux	acteurs : experts (PTF), puis services techniques centraux Cibles : services techniques centraux ¹⁶ , puis services déconcentrés	-un appui financier et technique, intégrant un suivi-évaluation, est assuré (PTF) -le Niger s'engage dans la restitution et le réinvestissement des formations ¹⁷
		1-1-2 Les enquêtes sanitaires sont réalisées	-rapports d'enquêtes -rapports d'analyses, recommandations et programmes de contrôle élaborés à la suite	-idem	-services centraux dûment désigné selon ses attributions (sous direction) et laboratoires d'appuis	-l'assistance technique et financière est acquise

¹⁵ Recyclage en gestion administrative d'un service, formation au cadre institutionnel et lignes directrices régissant les services de contrôle et d'inspection, formation aux méthodologie d'inspection et de contrôle, à la rédaction de procédures et à l'élaboration de programmes de formation-recyclage des agents ; (ces formations devront être conçues dans l'option de formation de formateurs et devront mettre à disposition des supports divers constituant une « boîte à outils » permettant aux services un réinvestissement dans la foulée).

¹⁶ Une « fonction » formation chargée du suivi, de la coordination, de l'élaboration des programmes... et de la liaison avec l'Union, doit être spécifiquement définie dans chaque direction centrale et être attribuée à un poste spécifique (service central chargé de la veille réglementaire et normative et de la formation, par exemple) ; Le poste apparaîtra sur les organigrammes et dans les chartes.

¹⁷ Sur fonds propres ou avec l'aide d'un PTF.

Objectif	Sous objectifs	Activités	Indicateurs Objectivement vérifiables	Sources de vérification	Acteurs et cibles	Hypothèse
		1-1-3 Les indicateurs de gestion des moyens affectés aux contrôles sont élaborés, disponibles et tenus à jour	-tableau des ressources humaines en charge du contrôle sanitaire ¹⁸ -plan des formations continues, qualifiantes ¹⁹ -tableau relatif au patrimoine foncier des services ²⁰ -listing et répartition des principaux matériels de contrôle ²¹ -listing des principaux matériels de communication et d'informatiques ²² -listing des véhicules réservés au contrôle ²³ -document décrivant l'organisation de la documentation juridique et scientifique et des moyens disponibles ²⁴ -listing des réseaux nationaux, régionaux voire internationaux de contrôle ²⁵ -listing des programmes de coopération	-services de contrôle centraux et déconcentrés -pour certains : DEP et/ou DAAF	-services de contrôle centraux et déconcentrés	-la volonté et l'engagement des personnels sont totaux -les chaînes de commandement sont rétablies

¹⁸ Avec qualifications administrative et technique, effectifs disponibles, répartition géographique.

¹⁹ Mentionnant les formations initiales, précisant les formations en interne ou en externe (institutions partenaires) et les stages à l'étranger.

²⁰ Intégrant leur superficie, les dates de construction, celles des rénovations.

²¹ Avec les dates de livraison, les états et les fiches de vie.

²² Avec dates de livraison, d'abonnement et âge moyen du parc.

²³ Et âge moyen du parc par catégorie, avec fiche, d'entretien.

²⁴ Procédure de circulation de l'information.

²⁵ Avec protocole, convention, circulaires fixant la coordination, la répartition des compétences.

Objectif	Sous objectifs	Activités	Indicateurs Objectivement vérifiables	Sources de vérification	Acteurs et cibles	Hypothèse
		1-1-4 Les indicateurs de gestion des activités de contrôles (mise en œuvre) sont élaborés, disponibles et tenus à jour	-document de stratégie du contrôle intégrant les initiatives en matière de contrôles ponctuels, les enquêtes prioritaires, le processus de décision fixant les domaines de contrôle -plan d'intervention, circulaires de service -fiches et guides méthodologiques -moyens logistiques de contrôle ²⁶ -listing des établissements contrôlés	-services de contrôle centraux et déconcentrés	-services de contrôle centraux et déconcentrés	-les chaînes de commandement sont rétablies
		1-1-5 Le personnel de contrôle est formé et recyclé	-rapports d'atelier -supports de formation -kit de fiches techniques pour la gestion des moyens et des activités -circulaires, notes de service	-services de contrôle centraux et déconcentrés	-services de contrôle centraux et déconcentrés	-des financements spécifiques et récurrents sont mis à disposition par le Niger -l'Union assure ses missions de formation

²⁶ Documentation technique, manuel de contrôle, fichier des contrôles, répertoire des saisies et consignations, répertoires des prélèvements, documentation juridique, fiches d'inspection, répertoire des plaintes, des avertissements, statistiques des interventions.

Objectif	Sous objectifs	Activités	Indicateurs Objectivement vérifiables	Sources de vérification	Acteurs et cibles	Hypothèse
	1-2 Les capacités d'analyse des laboratoires sont acquises					-les autorités du Niger se sont déterminées en matière de politique des laboratoires
		1-2-1 Les laboratoires d'appui aux services de contrôle sont désignés	-déclaration politique de sécurité sanitaire -arrêté d'attributions, d'organisation et de fonctionnement -agrément administratif	-ministères de tutelle -services de contrôles -laboratoires - J.O.	-autorités ministérielles compétentes -services centraux et laboratoires	-les statuts des laboratoires sont en cohérence avec les exigences des missions de services publics
		1-2-2 Les laboratoires sont audités et un programme de réhabilitation et d'équipement mis en œuvre	-rapport d'audit organisationnel, fonctionnel et technique -programme de réhabilitation, d'équipement et de formation	-ministères de tutelle -laboratoires -services de contrôles, le cas échéant	-experts internationaux (financement PTF) -bâilleurs pour équipement	-un programme d'assistance technique est acquis (PTF)

Objectif	Sous objectifs	Activités	Indicateurs Objectivement vérifiables	Sources de vérification	Acteurs et cibles	Hypothèse
		1-2-3 La formation des responsables ²⁷ , cadres et techniciens de laboratoire est faite	-rapports de formation -boîte à outils	-laboratoires -ministère ou service de tutelle	acteurs : experts (PTF), puis personnel cadre cibles : cadre et techniciens ²⁸ (intégrant, le cas échéant, les personnels des laboratoires déconcentrés)	-un appui financier et technique, intégrant un suivi-évaluation, en rapport avec le point 1-2-2 ci-dessus, est assuré (PTF) -le Niger s'engage dans la restitution et le réinvestissement des formations sur fonds propres -l'effectif des personnels de laboratoire est adéquat
		1-2-4 Les laboratoires appuient les enquêtes sanitaires	-conventions -résultats et statistiques d'analyses	-laboratoires	-laboratoires -services centraux	-l'assistance technique et financière est acquise
		1-2-5 Les laboratoires sont accompagnés dans leurs processus de qualité	-programme certification BPL -programme certification ISO 17025 -programme accréditation dans domaine X ²⁹	-comité sanitaire de l'Union (et suite programmes qualité et sécurité) -laboratoire	-acteurs : experts, personnels laboratoires -Cibles : personnel laboratoire, services de contrôle	-l'assistance technique nécessaire à l'accompagnement et au suivi de ces différentes étapes est acquise, ou assurée par l'Union, sur le long terme

²⁷ Recyclage en gestion administrative d'un laboratoire, formation au cadre institutionnel et lignes directrices et normes régissant les laboratoires d'essai, formation aux méthodologies d'analyse, à la rédaction de procédures et à l'élaboration de programmes de formation-recyclage des agents.

²⁸ Une « fonction » formation chargée du suivi, de la coordination, de l'élaboration des programmes... et de la liaison avec l'organisme national, correspondant l'Union, doit être spécifiquement défini dans chaque laboratoire et être attribuée à un poste spécifique (service du laboratoire central chargé de la veille réglementaire et normative et de la formation, par exemple) ; le poste apparaîtra sur les organigrammes et dans les chartes.

²⁹ A ces programmes rajouter, au cours de la programmation de leur exécution, périodiquement les états d'avancement des procédures en cours

Objectif	Sous objectifs	Activités	Indicateurs Objectivement vérifiables	Sources de vérification	Acteurs et cibles	Hypothèse
		1-2-6 Les indicateurs de gestion des moyens affectés aux analyses sont élaborés, disponibles et tenus à jour	-statut des laboratoires et financement -tableau des ressources humaines ³⁰ -plan des formations continues, qualifiantes ³¹ -tableau relatif au patrimoine foncier des laboratoires ³² -listing et répartition des principaux matériels d'analyse ³³ -listing des principaux matériels de communication, d'informatiques et de transport ³⁴ -document décrivant l'organisation de la documentation juridique et scientifique et des moyens disponibles ³⁵ -listing des réseaux nationaux, régionaux voire internationaux d'analyse ³⁶ -listing des programmes de coopération	-laboratoires -autorités de tutelle -unités déconcentrées	-laboratoires centraux et unités déconcentrées	-la volonté et l'engagement des personnels sont totaux

³⁰ Avec qualifications administrative et technique, effectifs disponibles, affectations.

³¹ Mentionnant les formations initiales, précisant les formations en interne ou en externe (institutions partenaires) et les stages à l'étranger.

³² Intégrant leur superficie, les dates de construction, celles des rénovations.

³³ Avec les dates de livraison, niveau d'amortissement, les états et les fiches de vie.

³⁴ Avec dates de livraison, d'abonnement et âge moyen du parc ; fiches d'entretien.

³⁵ Procédure de circulation de l'information.

³⁶ Avec protocole, convention, circulaires fixant la coordination, la répartition des compétences.

Objectif	Sous objectifs	Activités	Indicateurs Objectivement vérifiables	Sources de vérification	Acteurs et cibles	Hypothèse
		1-2-7 Les indicateurs de gestion des activités d'analyse sont élaborés, disponibles et tenus à jour	<ul style="list-style-type: none"> -convention(s) liant le laboratoire avec le service de contrôle -listing précisant la nature des activités dans le(s) domaine(s) de la sécurité sanitaire -listing des produits et services donnant lieu à certificats d'analyse -référentiels d'analyses, référentiels méthodologiques -moyens logistiques d'analyse³⁷ 	<ul style="list-style-type: none"> -laboratoires -autorités de tutelle -unités déconcentrées 	-laboratoires centraux et unités déconcentrées	-la volonté et l'engagement des personnels sont totaux

³⁷ Documentation technique, manuels d'analyses, registres d'enregistrement et de transmission, fiches de résultats, statistiques des interventions : tableaux des analyses par nature juridique, par nature des produits analysés, par nature des analyses, par type d'établissements contrôlés, par nature du contrôle...