

commission du codex alimentarius



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

ORGANISATION
MONDIALE
DE LA SANTÉ



BUREAU CONJOINT: Viale delle Terme di Caracalla 00100 ROME Tél: +39 06 57051 www.codexalimentarius.net Email: codex@fao.org Facsimile: 39 06 5705 4593

Point 2 de l'ordre du jour

PROGRAMME MIXTE FAO/OMS SUR LES NORMES ALIMENTAIRES

COMITÉ EXÉCUTIF DE LA COMMISSION DU CODEX ALIMENTARIUS

Cinquantième session, Siège de la FAO, Rome (Italie), 26-28 juin 2002

EXAMEN DU PROGRAMME MIXTE FAO/OMS SUR LES NORMES ALIMENTAIRES

1. A sa quarante-neuvième session (septembre 2001), le Comité exécutif a été informé que la FAO et l'OMS s'étaient mises d'accord en principe sur la nécessité d'effectuer un examen détaillé du programme du Codex et sur la portée d'un tel examen.¹ Les organisations ont continué à débattre du processus à suivre pour cet examen, notamment des mesures à prendre en vue d'une évaluation extérieure. La Conférence de la FAO (novembre 2001) a aussi accueilli avec satisfaction la recommandation de procéder à l'évaluation du Programme mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires et a pris note que celle-ci aurait une composante externe.²

2. L'évaluation/examen sera effectué pendant l'année civile 2002 par une équipe d'évaluation indépendante et un groupe d'experts indépendants sous les auspices des services d'évaluation de la FAO et de l'OMS (le Bureau du programme, de l'évaluation et du budget pour la FAO et le Département de la réforme du budget et de la gestion de l'OMS). Le mandat de l'évaluation, y compris le calendrier, sont joints au présent document.

3. Il est prévu que le projet de rapport de l'évaluation sera présenté à une session spéciale du Comité exécutif fin 2002 ou début 2003. Un rapport intérimaire sur l'état d'avancement de l'évaluation sera présenté au Comité exécutif à la présente session.

¹ ALINORM 01/4, par. 38.

² Rapport de la trente et unième session de la Conférence de la FAO, Rome, 2-13 novembre 2001; C/2001 REP, par. 84. La recommandation était formulée par le Comité de programme de la FAO à sa quatre-vingt-sixième session (septembre 2001) et figure dans son rapport CL 121/3, par. 37.

Par économie, le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à ne demander d'exemplaires supplémentaires qu'en cas d'absolue nécessité et à apporter leur exemplaire personnel en séance.

Les documents de sessions du Codex sont également téléchargés sur Internet à l'adresse suivante: www.codexalimentarius.net

MANDAT DE L'ÉVALUATION CONJOINTE FAO/OMS DU CODEX ALIMENTARIUS ET D'AUTRES
ACTIVITÉS DE LA FAO ET DE L'OMS SUR LES NORMES ALIMENTAIRES

A. Généralités

1. La Commission du Codex Alimentarius a été créée par la FAO et l'OMS pour mettre en œuvre le Programme mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires. Le Programme qui servait essentiellement de base pour les normes nationales est progressivement devenu le point de référence en matière de normes, de directives et de codes d'usage pour le commerce international. L'Acte final reprenant les résultats des Négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay comprend deux accords conçus pour limiter l'impact des obstacles non tarifaires au commerce et soumettre ces obstacles aux disciplines du GATT et maintenant de l'OMS. Il s'agit des Accords de l'OMC, l'un de portée générale l'Accord sur les obstacles techniques au commerce et l'autre plus spécifique, l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS³). Les mesures nationales de sécurité sanitaire des aliments qui sont conformes aux normes, directives et autres recommandations sont présumées être conformes à l'Accord SPS⁴ et l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (1994).
2. La Commission du Codex Alimentarius est un organe intergouvernemental mixte de la FAO et de l'OMS dont les statuts et le règlement intérieur sont prévus dans la structure des organes subsidiaires des deux organisations. Elle est ouverte à tous les membres de la FAO et de l'OMS et compte actuellement 165 membres. La Commission a 29 organes subsidiaires, qui sont des comités s'occupant de questions générales, des comités s'occupant de produits et des comités régionaux, dont 24 sont actuellement en activité.
3. Les travaux de la Commission sont appuyés par un petit secrétariat qui se trouve au siège de la FAO et financé conjointement par la FAO et l'OMS. Les dépenses afférentes aux comités de produit et aux comités généraux sont à la charge en tout ou partie des pays d'accueil. Les frais de participation aux réunions sont à la charge des États Membres concernés. La FAO et l'OMS couvrent aussi les dépenses des comités d'experts invités à fournir des conseils dans des domaines comme l'évaluation de risques relatifs à la sécurité sanitaire des aliments.
4. Plusieurs questions ont déjà été identifiées comme importantes ces dernières années et seront à nouveau examinées au cours de l'évaluation, notamment:
 - a) Les inquiétudes des consommateurs en matière de santé, d'environnement et de culture ont pris une dimension politique grandissante, notamment dans les pays développés, ce qui a contribué à la demande pressante de trouver des mécanismes supplémentaires ou alternatifs au Codex pour l'établissement des normes alimentaires. Une telle évolution a été explicitement rejetée par le Groupe des 8 à sa réunion d'Okinawa (2000), qui a appuyé le Codex, mais les inquiétudes fondamentales sont croissantes, alimentées par des crises comme celle de l'ESB;
 - b) En rapport avec ce qui précède, le Codex a aussi pris en compte les demandes visant à insérer des considérations d'éthique (ou ne reposant pas sur la science) dans les normes alimentaires;
 - c) Les inquiétudes que les demandes croissantes en matière de sécurité sanitaire des aliments et les demandes des consommateurs relatives à la cohérence des étiquetages etc., signifient que les modes de travail du Codex et peut-être l'entière approche de l'établissement des normes et des directives:
 - i) rendent la participation des pays en développement presque impossible, et celle des pays développés de plus en plus difficile ce qui ralentit encore le processus;

³ Annexe A, paragraphe 3 (a)

⁴ Article 3.2

- ii) posent le problème du financement approprié pour assurer le fonctionnement du petit secrétariat, les conseils d'experts et les activités des différents comités;
- d) L'insuffisance des ressources pour aider les pays en développement à mettre en place les capacités nationales nécessaires pour appliquer les normes et les directives Codex;
- e) Les inquiétudes que les organes du Codex ne soient pas toujours entièrement indépendants et dégagés de conflit d'intérêt ou d'intérêt acquis.

B. Objectif de l'évaluation

5. La Commission du Codex Alimentarius, les secrétariats de l'OMS et de la FAO et les organes directeurs de la FAO et de l'OMS ont tous réclamé, dans des optiques diverses, une évaluation approfondie indépendante des activités de la Commission du Codex Alimentarius et de la FAO/OMS en matière d'établissement de normes alimentaires, de directives et de codes d'usage internationaux. La FAO s'est engagée, à la demande du Comité de Programme, à fournir une évaluation indépendante des travaux de l'Organisation en matière de normes alimentaires (menée conformément aux pratiques normales d'évaluation de l'Organisation) à ses organes directeurs en mai 2003. L'OMS s'est engagée, à la demande de l'Assemblée mondiale de la santé 2000, à étudier les relations de travail entre la FAO et l'OMS afin d'accroître la participation de l'OMS au Codex, et d'appuyer l'inclusion de considérations de santé dans le commerce alimentaire international. À sa quarante-neuvième session (extraordinaire), en septembre 2001, le Comité exécutif de la Commission du Codex Alimentarius a déclaré (par. 42) "Le Comité exécutif s'est félicité de cette initiative (examen détaillé du programme mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires) et en particulier de la proposition d'inclure une composante extérieure dans le processus d'examen."
6. L'évaluation est donc conçue pour fournir des contributions aux prises de décisions concernant les politiques, les stratégies et la gestion aux niveaux des organes directeurs de la FAO et de l'OMS et de leurs secrétariats respectifs ainsi qu'à celui de la Commission du Codex Alimentarius. L'évaluation examinera, dans toutes leurs dimensions, les besoins mondiaux en matière de normes alimentaires pour la protection de la santé des consommateurs, le développement du commerce international⁵ et national et les aspects éthiques qui y sont associés. L'évaluation prendra en compte toutes les exigences respectives des producteurs, de l'industrie, des négociants, des consommateurs et des responsables de la réglementation.
7. L'évaluation formulera des recommandations et des observations sur la pertinence des normes ou des autres approches pour répondre à l'avenir aux objectifs généraux de protection des consommateurs, en particulier en ce qui concerne les risques pour la santé et pour garantir la loyauté des pratiques suivies dans le commerce des produits alimentaires. Elle proposera aussi des solutions de remplacement pour fournir à l'avenir des normes alimentaires mondiales qui produisent les effets souhaités et répondent aux besoins des pays en développement et des pays développés ainsi que des importateurs et des exportateurs de produits alimentaires à des coûts directs et indirects raisonnables. L'évaluation est donc transformatrice, appuyant ses considérations pour l'avenir sur l'examen des résultats antérieurs, des problèmes actuels et émergents et des idées novatrices.

C. Couverture de l'évaluation

8. L'évaluation examinera, sans pour autant s'y limiter, les questions suivantes:
 - a) l'évolution du contexte et des problèmes, notamment:
 - i) la pertinence et l'adéquation des normes en tant qu'instruments de:
 - prévention des maladies d'origine alimentaire et d'autres risques pour la santé;
 - gestion des risques de sécurité sanitaire des aliments;
 - protection des consommateurs;

⁵ y compris les transactions à des conditions privilégiées

- développement des échanges commerciaux et de l'économie;
 - pratiques de production.
- ii) les attentes des différents groupes de pays, au niveau officiel des gouvernements, en ce qui concerne les normes sur le plan des importations et des exportations et pour le commerce national, notamment au regard de la validité et de l'acceptabilité des normes:
- fondement scientifique;
 - niveau de risque et inclusion des approches de précaution;
 - facilité de vérification et clarté en tant que référence dans les échanges;
 - étiquetage et comparabilité des descripteurs (par exemple, pour les aliments biologiques);
 - considérations éthiques et culturelles;
 - exhaustivité et degré de généralisation.
- iii) les attentes des différents groupes de pays, au niveau officiel des gouvernements, en ce qui concerne les mécanismes institutionnels pour la fixation des normes, notamment:
- structure et procédures de la Commission du Codex Alimentarius et de ses organes subsidiaires
 - appui technique et administratif fourni par la FAO et l'OMS aux activités de la Commission, notamment le secrétariat et les comités d'experts;
 - possibilités et limitations concernant la participation aux processus de décision;
 - coûts directs et indirects et moyens de les couvrir.
- iv) les intérêts particuliers des pays en développement, au regard de:
- aide à l'application des normes;
 - participation au processus d'établissement des normes.
- v) les attentes des producteurs, de l'industrie et de la société civile et leur impact probable sur l'établissement de normes internationales;
- vi) les relations institutionnelles entre les organismes concernés par la fixation de normes, tels que la CIPV et l'OIE.
- b)** L'efficacité des dispositions en place à répondre aux exigences énumérées ci-dessus. Des efforts seront déployés pour établir des références et comparer les méthodes de travail et les approches avec celles d'autres organismes normatifs⁶. Les domaines couverts seront notamment l'adéquation générale des points ci-après:
- i) réponse de la FAO et de l'OMS;
- ii) normes existantes et lacunes structurelles importantes pour le commerce international (qualité, champ d'application, facilité d'application, etc.);
- iii) adéquation des normes en tant que modèle pour l'établissement de normes nationales pour le commerce intérieur;
- iv) adéquation des arrangements institutionnels, y compris examen de l'indépendance, conflits d'intérêt et faculté à faire face aux besoins des Membres:
- 1) structure de la Commission du Codex Alimentarius et de ses organes subsidiaires;

6

Les autres organismes normatifs sont notamment: ISO, OIE, FAO-CIPV et OMS-Programme sur les médicaments

- 2) méthodes de travail de la Commission du Codex Alimentarius (y compris le pouvoir de proposer des modifications des statuts, du règlement intérieur et des habitudes en cette matière);
 - 3) structure et gestion du Secrétariat du Codex;
 - 4) structure des comités et des groupes consultatifs;
 - 5) ces mêmes arrangements peuvent-ils répondre de manière appropriée et efficiente aux besoins de normes pour le commerce et aux besoins des pays en développement pour établir les normes nationales;
 - 6) participation des pays au processus;
 - 7) participation des parties prenantes non gouvernementales;
 - 8) efficience et efficacité à tous points de vue (science, communication, éthique, orientations, gouvernance et politique) des structures, procédures et arrangements de secrétariat des comités;
 - 9) aide aux pays en développement fournie par la FAO, l'OMS et par le biais d'autres partenaires;
 - 10) relations avec les autres organismes normatifs internationaux et chargés des cadres réglementaires et avec l'OMC.
- c) Questions pour l'avenir sur la base de l'analyse ci-dessus, réflexion prospective et novatrice et examen des avantages pouvant découler de:
- i) approches potentiellement très différentes de celles en place à l'heure actuelle sur les plans suivants:
 - protection des consommateurs (notamment pour la santé) et développement économique grâce à la clarté du commerce international et national;
 - établissement des normes aux niveaux national et international;
 - autres arrangements institutionnels et/ou financiers.
 - ii) implications pour les pays en développement si l'établissement des normes alimentaires pour le commerce international devenait l'apanage des pays développés et des principales nations commerciales;
 - iii) mobilisation de l'appui adéquat pour le renforcement des capacités et la participation des pays en développement aux processus normatifs.

D. Arrangements pour la gestion et la conduite de l'évaluation

9. **Gestion de l'évaluation:** Afin d'assurer son indépendance, l'évaluation sera gérée conjointement par les unités d'évaluation de la FAO et de la réforme de la gestion au sein du Département du budget et de la réforme de la gestion de l'OMS. Elles consulteront les unités techniques concernées de l'OMS et de la FAO sur toutes les questions de fond, y compris la sélection des consultants de l'évaluation et les membres du Groupe d'experts indépendants. Les unités techniques de la FAO et de l'OMS apporteront leur contribution aux gestionnaires de l'évaluation et pourront faire part de leurs inquiétudes, de leurs idées et de leurs questions à l'équipe d'évaluation et au groupe d'experts indépendants par l'intermédiaire des gestionnaires de l'évaluation.
10. **Équipe d'évaluation:** L'équipe d'évaluation effectuera les activités fondamentales de l'évaluation conformément à son mandat et sera constituée d'un noyau principal de cinq personnes qui pourra faire appel, le cas échéant, à des spécialistes si les ressources le permettent:
 - a) un directeur d'équipe principal totalement indépendant ayant une expérience et une solide connaissance des questions convenues par la FAO et l'OMS;
 - b) deux consultants techniques indépendants, représentant les principales parties prenantes en matière de normes alimentaires – nommés l'un par la FAO et l'autre par l'OMS;

- c) un représentant principal du service de l'évaluation de la FAO et un représentant principal de l'évaluation de l'OMS.
11. **Groupe d'experts indépendants:** Le Groupe d'experts indépendants examinera le mandat et le plan de travail initial de l'évaluation, suggérera les modifications qu'il estime souhaitables et déterminera les questions et les sujets qu'il estime devoir retenir particulièrement l'attention dans l'évaluation. Le groupe d'experts avancera des idées novatrices et divergentes qui pourront être examinées au cours de l'évaluation. Le Groupe d'experts indépendants se réunira à nouveau et avec d'autres évaluateurs-experts examinera le rapport préliminaire de l'équipe d'évaluation et formulera les observations voulues. L'Équipe d'évaluation procédera alors aux ajustements considérés souhaitables. Le Groupe d'experts préparera aussi son propre rapport sur les conclusions de l'évaluation et fera les recommandations supplémentaires ou divergentes qui lui semblent appropriées. Durant l'évaluation, le groupe d'expert sera tenu informé de l'avancement des travaux et l'équipe d'évaluation peut présenter toutes les demandes qu'elle souhaite au groupe. Le groupe, par l'intermédiaire de son président et des responsables FAO/OMS de l'évaluation peut transmettre toutes idées supplémentaires à l'équipe au cours de l'évaluation par entretien virtuel.
 12. Le groupe d'experts indépendants aura un président totalement indépendant choisi d'un commun accord par la FAO et l'OMS. Le groupe comprendra en outre huit experts externes et indépendants choisis pour leurs compétences dans des domaines relevant des normes alimentaires et leurs aptitudes à penser de manière novatrice sur le rôle futur des normes alimentaires et du Codex dans le système alimentaire mondial. Les huit membres indépendants seront désignés, quatre par la FAO et quatre par l'OMS, sur la base de critères convenus. La composition du groupe sera multi-disciplinaire, géographiquement représentative, respectera la parité entre hommes et femmes et représentera des points de vue différents, notamment dans les domaines suivants: contrôle de la sécurité sanitaire des aliments, santé publique, commerce international des produits alimentaires, normes alimentaires, droits des consommateurs, recherche sur la sécurité sanitaire des aliments, communication sur les risques et collaboration et développement sur le plan international.
 13. Autre consultation et examen: Les responsables de l'évaluation communiqueront le mandat et le projet de rapport à un groupe plus large pour observations. Ce groupe, auquel l'équipe d'évaluation pourra s'adresser pour information et consultation, comprendra le Président et les trois Vice-Présidents du Codex et au moins un représentant de l'industrie et des consommateurs.
 14. Établissement des rapports: Le projet préliminaire de rapport de l'évaluation sera soumis, pour observations, aux Secrétariats de l'OMS et de la FAO, au Groupe d'experts indépendants et à un groupe plus large d'évaluateurs-experts comme indiqué plus haut. A la lumière de ces observations, l'équipe d'évaluation apportera les modifications estimées nécessaires. Les conclusions du Groupe d'experts indépendants et toute autre recommandation qu'il souhaite formuler, seront soumises avec le rapport de l'équipe d'évaluation au Directeur général de la FAO et au Directeur général de l'OMS; elles seront soumises, avec le rapport de l'équipe d'évaluation et les réponses des deux Secrétariats aux organes directeurs de la FAO et de l'OMS et à la Commission du Codex Alimentarius en 2003.

E. Conduite et calendrier de l'évaluation

15. L'évaluation commencera par une analyse documentaire de la situation et des problèmes à l'heure actuelle, qui sera réalisée par les représentants de l'unité d'évaluation et servira de cadre aux travaux ultérieurs. Si les ressources le permettent, cette analyse comportera des études de cas sur l'élaboration de trois à cinq normes et directives (de types différents) ainsi que sur le chevauchement des activités de certains comités du Codex et des mécanismes permettant d'obtenir des avis d'experts. Une enquête de pays approfondie sera menée dans des pays choisis par l'équipe d'évaluation comme pleinement représentatifs des utilisateurs actuels et potentiels importants des normes alimentaires internationales. Cette enquête sera réalisée à l'aide de questionnaires et de missions pour s'entretenir avec une gamme étendue de parties prenantes dans 14 à 20 pays représentatifs de chaque région et des bureaux de l'OMS et de la FAO. En ce qui concerne les pays en développement, des missions seront aussi effectuées afin d'évaluer les avantages de la coopération technique (projets et autres formes d'assistance qui seront identifiés par la FAO et l'OMS).

16. L'évaluation sera réalisée en anglais (sauf les missions dans les pays) afin de réduire les coûts, et suivra les étapes suivantes:
- a)* Analyse documentaire par les représentants de l'unité d'évaluation de la situation existante (achèvement en mai 2002);
 - b)* Réunion du groupe d'experts (mai 2002);
 - c)* Enquête auprès des gouvernements et autres parties prenantes sur leurs exigences et leurs opinions en ce qui concerne l'établissement des normes alimentaires et sur leur satisfaction quant aux arrangements existants (avril - juillet 2002);
 - d)* Préparation d'un rapport consultatif sur les conclusions, les problèmes et les recommandations éventuelles par l'équipe d'évaluation (septembre 2002);
 - e)* Examen du rapport avec le Groupe d'experts indépendants, les évaluateurs-experts et les secrétariats de l'OMS et de la FAO (octobre 2002);
 - f)* Examen du rapport par le Groupe d'experts indépendants au cours d'une réunion et préparation du rapport du groupe d'experts (octobre 2002);
 - g)* Mise au point définitive de son rapport par l'équipe d'évaluation (novembre 2002);
 - h)* Présentation du rapport de l'évaluation et du groupe d'expert en même temps que les réponses du directeur général de la FAO et du directeur général de l'OMS aux organes directeurs des deux Organisations et à la Commission du Codex Alimentarius:
 - i)* Comité exécutif de la Commission du Codex Alimentarius lors d'une session spéciale (à décider);
 - ii)* Comité du programme de l'OMS, décembre 2002
 - iii)* Conseil exécutif de l'OMS, janvier 2003
 - iv)* Comité du programme de la FAO (mai 2003) et par leur intermédiaire, avec leurs observations au Conseil (juin 2003) et Conférence (novembre 2003) de la FAO;
 - v)* Commission du Codex Alimentarius (mi-2003).