



PROGRAMME MIXTE FAO/OMS SUR LES NORMES ALIMENTAIRES

COMITÉ DU CODEX SUR LES PRINCIPES GÉNÉRAUX

Trente-troisième session

Bordeaux, France

2-6 octobre 2023

DOCUMENT DE DISCUSSION SUR LES BOITES À OUTILS PRATIQUES VISANT À PROMOUVOIR L'UTILISATION DES NORMES ET DIRECTIVES DU CODEX

Préparé par le Royaume-Uni

INTRODUCTION

1.1 Ce document est présenté dans le but de lancer une large discussion parmi les membres et observateurs du Codex sur l'intérêt de développer des boîtes à outils qui pourraient contribuer à accroître l'utilisation des normes du Codex par les gouvernements nationaux. Le document illustre la valeur potentielle de cette idée par le biais d'une boîte à outils d'auto-évaluation du Codex basée sur les principes de travail de l'analyse des risques. Il développe ainsi la réflexion sur l'utilisation par les autorités nationales d'une boîte à outils permettant d'évaluer leur capacité et leur aptitude à mener à bien une analyse des risques.

1.2 Les membres sont invités à donner leur avis sur le concept même des boîtes à outils et sur leur volonté d'examiner plus en détail la possibilité pour le Codex de se doter de boîtes à outils permettant de soutenir ses ambitions et ses objectifs stratégiques actuels et futurs. Ce document de travail invite également les membres à donner leur avis sur l'exemple utilisé d'une boîte à outils d'auto-évaluation du Codex centrée sur l'analyse des risques. L'objectif de cette illustration est de fournir un contexte qui aide à orienter les membres vers une discussion ouverte et large, et non pas d'encourager de nouveaux travaux sur ce sujet ou tout autre sujet spécifique.

CONTEXTE

2.1 Les organisations de tutelle du Codex ont récemment réaffirmé l'importance de l'analyse des risques pour les systèmes nationaux de contrôle des aliments. La **Stratégie mondiale de l'OMS pour la sécurité sanitaire des aliments 2022-2030**¹ indique que « *les principes d'application de l'analyse des risques sont bien décrits par le Codex Alimentarius, mais de nombreux membres doivent investir dans le renforcement de leurs capacités d'évaluation des risques et devraient s'inspirer des expériences d'analyse des risques au-delà de leurs frontières nationales pour renforcer les processus décisionnels de gestion des risques et leurs capacités techniques* ».

2.2 Si les principes sont bien compris, il existe peu d'orientations pratiques susceptibles d'aider un membre à intégrer l'analyse des risques dans son système de contrôle des aliments. Un thème similaire est apparu au sein des **Priorités stratégiques de la FAO en matière de sécurité sanitaire des aliments**² qui indiquent qu'il faut « *accroître les investissements en faveur des capacités et des ressources afin que les Membres de la FAO utilisent le modèle d'analyse des risques pour orienter les programmes de contrôle des aliments. C'est particulièrement important lorsque l'on dispose de peu de ressources pour démarrer* ».

¹ Disponible en anglais uniquement : [WHO Global Strategy For Food Safety 2022-2030: towards stronger food safety systems and global cooperation](#)

² [Priorités stratégiques de la FAO en matière de sécurité sanitaire des aliments au titre du Cadre stratégique 2022-2031](#)

2.3 Le développement par le Codex d'une large gamme de boîtes à outils aidant les autorités à mettre en œuvre les normes du Codex contribuerait à la réalisation de l'objectif stratégique 3 du plan stratégique actuel : *accroître les effets en faisant en sorte que les normes du Codex soient reconnues et utilisées.*

HISTORIQUE

3.1 Les principes bien décrits de l'analyse des risques figurent dans deux textes fondamentaux du Codex. Le premier, adopté en 2003, est destiné à être appliqué dans le cadre de la Commission du Codex Alimentarius (Manuel de procédure du Codex, Section 4, 28^{ème} édition). Ce texte décrit la structure et le processus de gouvernance interne utilisés pour élaborer des normes fondées sur la science. Les principes s'adressent à la Commission du Codex Alimentarius, à ses organes subsidiaires et aux organes mixtes d'experts OMS/FAO. Des textes procéduraux complémentaires³ ont été élaborés ultérieurement et décrivent plus en détail la méthodologie d'analyse des risques mise en œuvre pour assurer la cohérence de l'approche au sein des organes subsidiaires. Bien qu'il existe certaines différences dans la manière dont les organes subsidiaires appliquent les principes de travail, le Secrétariat a conclu dans son examen de 2016 qu'*il ne semble pas y avoir d'obstacles à une utilisation effective des principes d'analyse des risques des comités du Codex actuellement en vigueur (CX/GP 16/30/4)*. En résumé, les membres du Codex connaissent très bien l'application des principes de travail pour l'analyse des risques qui servent à élaborer des normes basées sur la science.

3.2 Le second texte a été adopté en 2007 et contient les ***Principes de travail pour l'analyse des risques en matière de sécurité sanitaire des aliments destinés à être appliqués par les gouvernements*** (CAC/GL 62-2007). Il fournit des orientations aux gouvernements nationaux pour la conduite de l'évaluation des risques, de la gestion des risques et de la communication sur les risques liés à l'alimentation pour la santé humaine. À ce jour, à l'exception d'une poignée d'exemples ciblés (voir paragraphe 6.2), le Codex a choisi de ne pas élaborer de texte supplémentaire pour promouvoir et soutenir l'intégration des principes d'analyse des risques au niveau des systèmes de contrôle des aliments. L'intégration des principes d'analyse des risques au niveau des systèmes de contrôle serait tout à fait cohérente avec le principe 6 des Directives concernant les systèmes nationaux de contrôle des aliments (SNCA)⁴, qui stipule que *les décisions prises par l'autorité compétente dans le cadre d'un système national de contrôle des aliments devraient reposer sur des informations scientifiques, des faits et/ou des principes de l'analyse de risques, selon qu'il convient.*

3.3 Plusieurs outils et guides ont été élaborés depuis l'adoption des principes de travail pour l'analyse des risques en 2007, par exemple les ***Outils d'analyse des risques en matière de sécurité sanitaire des aliments de la FAO et de l'OMS***⁵ ainsi que leur ***Outil d'évaluation des systèmes de contrôle des aliments***⁶. Le premier fournit un appui ciblé sur des questions spécifiques (par exemple, l'évaluation des risques liés à la présence de *Cronobacter* spp. dans les préparations en poudre pour nourrissons). Le second, finalisé en 2019, permet aux autorités d'analyser les performances de leur système de contrôle en vue d'identifier les domaines à améliorer. Il aborde certains aspects de l'analyse des risques, y compris la connaissance et l'utilisation par les autorités compétentes d'un cadre d'analyse des risques, bien qu'il y existe des lacunes qui pourraient être comblées par des outils supplémentaires de soutien et complémentaires, par exemple ceux décrits dans la liste figurant au paragraphe 4.1 ci-dessous. Il existe également un "Outil de diagnostic pour l'évaluation de l'état du programme national du Codex" FAO/OMS, utilisé par les candidats au Fonds fiduciaire du Codex. Il permet aux pays de faire le point de temps à autre sur leur programme national du Codex en vue d'identifier les domaines susceptibles d'être améliorés.

3.4 Les boîtes à outils sont rares dans le Codex, bien que le CCFICS ait élaboré et adopté en 2017 un cadre pour que les autorités gèrent la performance de leur SNCA. Celui-ci vise à encourager l'amélioration continue de la même manière que l'outil de la FAO/OMS. L'ONUDI a également élaboré un projet de boîte à outils pour soutenir l'utilisation et la mise en œuvre par les membres des *Directives pour l'évaluation et l'utilisation de programmes volontaires d'assurance par des tiers* récemment adoptées par le CCFICS (CXG 93-2021). Il existe enfin peu de données ou de recherches sur le degré d'utilisation des outils actuels (FAO/OMS et Codex).

DISCUSSION

4.1 Les boîtes à outils sont utilisées pour passer de la théorie à la pratique afin d'assurer l'uniformité et la cohérence d'une approche que l'on souhaite mettre en œuvre. Les boîtes à outils qui aident les membres à comprendre à quoi ressemble une bonne mise en œuvre peuvent également leur permettre de transposer les

³ Manuel de procédure de la Commission du Codex Alimentarius, Section 4 : L'analyse des risques.

⁴ CXG/GL 82-2013

⁵ Disponible en anglais uniquement : <http://www.fstools.org/>

⁶ <https://www.fao.org/documents/card/fr/c/CB4964FR>

normes du Codex dans leur contexte national/système de contrôle et contribuer à une plus grande cohérence dans l'application des normes internationales. Une boîte à outils d'auto-évaluation du Codex basée sur les **Principes de travail pour l'analyse des risques en matière de sécurité sanitaire des aliments destinés à être appliqués par les gouvernements** soutiendrait les buts, objectifs et résultats contenus dans le Plan stratégique du Codex⁷, en contribuant à *accroître les effets en faisant en sorte que les normes du Codex soient reconnues et utilisées*, et à faire progresser *l'utilisation de normes du Codex dans l'élaboration de normes et de réglementations alimentaires nationales*. Une boîte à outils du Codex pourrait contribuer à promouvoir l'utilisation d'une approche internationalement agréée de l'analyse des risques en fournissant une compréhension de haut niveau des mesures pratiques à mettre en œuvre pour son application. Cette boîte à outils serait destinée aux décideurs politiques directement concernés par la sécurité sanitaire et la qualité des aliments. Elle chercherait à compléter, et non à remplacer, les outils existants, par exemple en aidant à renforcer les composantes clés de l'analyse des risques définies dans l'**Outil d'évaluation des systèmes de contrôle des aliments** de la FAO et de l'OMS. Tout en contribuant à renforcer les éléments fondamentaux nécessaires à l'analyse des risques, une boîte à outils complémentaire du Codex fournirait également des informations supplémentaires pour guider les autorités dans l'évaluation de leurs capacités et aptitudes, notamment :

- la capacité d'analyser tout ou partie d'un système national de contrôle des aliments ;
- comprendre ce qu'est un « bon système » en utilisant un système de notation/échelle de progrès plutôt qu'en donnant des réponses par oui ou par non à la question de savoir si le pays a mis en place certains éléments ;
- fournir aux utilisateurs une analyse plus approfondie de certains aspects, par exemple
 - la formulation d'un problème,
 - les étapes de l'évaluation des risques, telles que l'évaluation de l'exposition,
 - l'évaluation des différents types de dangers, par exemple l'évaluation des risques microbiologiques et chimiques,
 - l'assurance de la qualité ;
- l'inclusivité, en offrant aux membres du Codex la possibilité de partager leurs expériences et de contribuer au développement de la boîte à outils ;
- l'amélioration du statut et la possible utilisation plus large d'une boîte à outils portée par le Codex qui pourrait contribuer à favoriser l'harmonisation et la cohérence au niveau international.

4.2 Dans la mesure où les *Principes de travail pour l'analyse des risques en matière de sécurité sanitaire des aliments destinés à être appliqués par les gouvernements* constituent un texte fondamental élaboré par le CCGP, ce comité semble être le lieu naturel pour explorer plus en profondeur l'intérêt d'une telle boîte à outils pour guider les membres dans l'application de l'analyse des risques. D'autres organes subsidiaires du Codex pourraient examiner si l'élaboration de boîtes à outils pourrait conduire à une plus grande utilisation des normes et textes existants ou prévus et, ce faisant, contribuer à renforcer la cohérence et la confiance dans les systèmes de contrôle des aliments dans le monde entier. Des boîtes à outils élaborées en propre par le Codex constitueraient une innovation et témoigneraient de la détermination des membres à promouvoir l'utilisation des normes et textes du Codex. En tant qu'organisation dirigée par ses membres, il est légitime que ceux-ci envisagent de nouvelles approches pour soutenir l'utilisation et la mise en œuvre des normes et textes du Codex.

4.3 Une boîte à outils d'analyse des risques pourrait aider une autorité à mieux se connaître et lui permettre d'identifier les lacunes ou les faiblesses de son système, ou de certaines parties de celui-ci, qu'elle pourrait ensuite combler par des interventions plus ciblées, éventuellement avec l'aide de diverses organisations de renforcement des capacités, telles que, mais sans s'y limiter : les organes de tutelle du Codex, le Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (STDF) de l'OMC, ou l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI). La boîte à outils pourrait également être utile aux candidats au Fonds fiduciaire du Codex, car elle pourrait les aider à signaler les améliorations nécessaires et conduire à un financement qui soutiendrait l'intégration des principes d'analyse des risques dans l'ensemble de leur système national de contrôle de la sécurité sanitaire des aliments. L'intégration accrue des principes de l'analyse des risques par l'utilisation de la boîte à outils conduirait également, au fil du temps, à la soumission de données plus nombreuses et de meilleure qualité (géographiquement représentatives) pour les évaluations des risques réalisées par les organes mixtes d'experts de l'OMS/FAO.

4.4 Lorsqu'elles choisissent de mettre en œuvre une norme du Codex, les autorités doivent souvent l'interpréter et l'adapter de manière à ce qu'elle tienne compte des circonstances, contextes et cadres législatifs

⁷ [Plan Stratégique du Codex 2020-2025](#)

nationaux. Cela peut entraîner des incohérences dans son application, qu'une boîte à outils pratique pourrait aider à résoudre.

4.5 Un certain nombre de questions pratiques sont associées aux boîtes à outils, par exemple la facilité d'utilisation et la maintenance du contenu afin qu'il reste pertinent et à jour, ainsi que la disponibilité dans différentes langues et la qualité et format des résultats de l'utilisation de la boîte à outils. Dans un monde de plus en plus numérisé, il serait prudent d'étudier la façon dont sont publiées les boîtes à outils. Par exemple, une boîte à outils d'auto-évaluation permettant aux autorités d'évaluer leur capacité et aptitude en matière de mise en œuvre des principes de travail de l'analyse des risques pourrait bénéficier d'une mise à disposition en ligne, notamment sous la forme d'une boîte à outils interactive capable de produire des rapports que les autorités pourraient utiliser pour classer par ordre de priorité les parties de leur système qui ont le plus besoin d'être améliorées.

4.6 Il est toutefois important de faire la distinction entre de simples orientations pratiques et une boîte à outils. Les premières aident les autorités à interpréter et à mettre en œuvre des exigences, tandis que la seconde produit des résultats, aide les autorités à comprendre ce qui doit être mis en place et peut évaluer objectivement ce qui est déjà en place (niveau d'avancement). Les boîtes à outils interactives peuvent également être utilisées à intervalles réguliers pour mesurer les progrès réalisés au fil du temps en comparant les résultats.

EXPÉRIENCE DU ROYAUME-UNI

5.1 Au cours des cinq dernières années, la *Food Standards Agency* (FSA) du Royaume-Uni s'est considérablement développée et a renforcé sa capacité, en tant qu'autorité centrale compétente pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux, à mettre en œuvre l'approche de la sécurité alimentaire fondée sur les risques. La FSA a cherché à aligner son approche sur les normes internationales, y compris celles élaborées par le Codex, lorsque des changements intervenus dans le système réglementaire britannique l'ont obligée à évaluer de manière critique ce qui était nécessaire pour assumer de nouvelles responsabilités nationales en matière de sécurité sanitaire des aliments. Ce processus a conduit à une révision majeure du système de contrôle des aliments du Royaume-Uni et du cadre réglementaire qui l'accompagne. Les *Principes de travail pour l'analyse des risques en matière de sécurité sanitaire des aliments destinés à être appliqués par les gouvernements* ont servi de point de départ à cette démarche visant à garantir que le système britannique s'aligne sur les normes internationales. Tout comme l'OMS, le Royaume-Uni a également constaté que si les principes de l'analyse des risques étaient bien établis, il était difficile de savoir comment les intégrer dans son propre système de contrôle. Il est ainsi justifié de dire qu'il n'existe pas d'orientation unique prête à l'emploi.

5.2 Cette expérience a toutefois fourni au Royaume-Uni quelques idées qui pourraient être partagées avec les membres, en particulier celle d'une boîte à outils d'auto-évaluation qui compléterait les outils et les textes existants. D'autres membres pourraient souhaiter partager leur expérience, leurs difficultés et leurs idées concernant l'application et l'intégration des principes d'analyse des risques du Codex dans leur système réglementaire.

APPROCHE

6.1 Une boîte à outils d'analyse des risques conçue en vue d'une application pratique devrait couvrir les trois disciplines que sont l'évaluation, la gestion et la communication des risques. Elle pourrait utiliser une approche similaire à celle définie dans « l'Outil pour l'évaluation des performances des services vétérinaires » de l'Organisation mondiale de la santé animale (OMSA)⁸.

6.2 Cette approche consisterait à identifier les éléments fondamentaux qu'une autorité doit mettre en place pour appliquer les principes d'analyse des risques décrits dans le document CAC/GL 62-2007 (et éventuellement dans des directives Codex plus spécifiques telles que CAC/GL 30-1999⁹ et CAC/GL 63-2007¹⁰). Ces éléments pourraient ensuite être divisés en sous-catégories d'éléments critiques, qui seraient définis et décrits à l'aide de différents niveaux d'avancement et de notation. Par exemple, les ressources humaines constituent un élément fondamental nécessaire à la mise en œuvre des principes d'évaluation des risques, qui pourrait ensuite être subdivisé en éléments critiques tels que l'expertise interne, la formation etc. Chaque élément critique pourrait alors être défini et décrit à l'aide de niveaux d'avancement (par exemple, de 1 à 5).

⁸ [Outil de l'OIE pour l'évaluation des performances des services vétérinaires](#)

⁹ CAC/GL 30-1999 [Principes et directives régissant la conduite de l'évaluation des risques microbiologiques](#)

¹⁰ CAC/GL 63-2007 [Principes et directives pour la gestion des risques microbiologiques](#)

6.3 La boîte à outils serait utilisée par les autorités nationales sur la base d'une auto-évaluation, les résultats étant utilisés en interne pour hiérarchiser et cibler les améliorations à apporter à l'ensemble ou à certaines parties d'un SNCA et, le cas échéant, pour soutenir les demandes de financement externe. Il n'est pas suggéré que les résultats soient rassemblés et fassent l'objet d'un rapport centralisé, par exemple d'une manière similaire à l'outil électronique de rapport annuel d'auto-évaluation des États parties au RSI de l'OMS (e-SPAR)¹¹.

6.4 La boîte à outils devrait être utilisée parallèlement aux ressources existantes, telles que l'Outil d'évaluation des systèmes de contrôle des aliments de la FAO et de l'OMS¹². Il ne cherchera pas à reproduire au sein des autorités nationales les dispositions et la structure de gouvernance interne du Codex, mais aidera les autorités à s'engager plus efficacement dans ce processus.

RÉSUMÉ

- L'élaboration par le Codex de boîtes à outils pour aider les membres à interpréter et à utiliser les normes Codex est tout à fait cohérente avec le Plan stratégique actuel couvrant la période 2020 - 2025 ainsi que les premières réflexions sur le prochain Plan stratégique pour 2026-2031. En particulier, l'objectif stratégique 3, qui sera probablement conservé dans le nouveau plan, décrit comme un résultat clé l'augmentation de l'utilisation des normes du Codex dans l'élaboration des normes et réglementations nationales en matière d'alimentation.
- Les membres sont invités à donner leur avis sur le concept général des boîtes à outils, sur la valeur potentielle d'une boîte à outils d'auto-évaluation basée sur l'analyse des risques, sur d'autres possibles boîtes à outils qui pourraient aider les membres à s'aligner sur les normes du Codex, ainsi que sur la volonté du Codex d'élaborer et se doter de tels outils.

¹¹ [Outil électronique d'auto-évaluation des rapports annuels des États parties au RSI](#)

¹² <https://www.fao.org/documents/card/fr/c/CB4964FR>