



COMITÉ DU CODEX SUR LES SYSTÈMES D'INSPECTION ET DE CERTIFICATION DES IMPORTATIONS ET DES EXPORTATIONS ALIMENTAIRES

Vingt-troisième session

DOCUMENT DE RÉFLEXION SUR L'INTÉGRITÉ ET L'AUTHENTICITÉ DES ALIMENTS

(Élaboré par l'Iran avec l'assistance du Canada et des Pays-Bas)

Introduction

1. À l'occasion de la 22^e session du Comité du Codex sur les systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations alimentaires (CCFICS22) qui s'est tenue à Melbourne (Australie) du 6 au 12 février 2016, la délégation de la République islamique d'Iran a évoqué les difficultés qu'éprouvent les consommateurs pour déterminer l'authenticité des aliments et qu'il faut de nouvelles méthodologies et directives Codex pour permettre aux autorités de faire face à la forte montée de la fraude alimentaire.
2. Le CCFICS22 a noté que la question de l'intégrité/authenticité des aliments constitue un problème très difficile à résoudre, mais qu'elle pourrait néanmoins mériter une attention accrue de la part du Codex. De nombreuses délégations ont marqué leur soutien pour la réalisation de nouveaux travaux dans ce domaine, car elles ont connu différentes formes de fraude alimentaire, pour lesquelles les méthodes analytiques de détection par les autorités sont soit inexistantes, soit difficilement accessibles.
3. Le CCFICS22 a invité la République islamique d'Iran à élaborer un document de réflexion sur la possibilité de réaliser de nouveaux travaux sur ce sujet, avec l'assistance des Pays-Bas et du Canada et comprenant un examen des éventuelles lacunes dans les textes existants du CCFICS.
4. Le CCFICS22 est convenu de demander des orientations au Comité du Codex sur l'étiquetage alimentaire (CCFL), au Comité du Codex sur les méthodes d'analyse et d'échantillonnage (CCMAS) et à la Commission du Codex Alimentarius (CCA) en réfléchissant aux questions susceptibles de ne pas être couvertes par le mandat du CCFICS.¹
5. Au cours de la 43^e session du CCFL qui s'est tenue à Ottawa (Canada) du 9-13 mai 2016, le Comité est convenu d'attendre le débat et une décision du CCFICS avant d'examiner la question plus avant.²
6. Le présent document de réflexion vise à fournir un point de départ pour le débat sur l'éventuel lancement de nouveaux travaux au cours du CCFICS 23 en 2017.

Généralités

7. Le *Sommet mondial de l'alimentation* de 1996 a retenu les trois dimensions suivantes dans sa définition de *propre à la consommation* : sécurité sanitaire, qualité et authenticité, qui peuvent être employés de manière interchangeable avec l'expression *aliment avec intégrité*. La fraude et l'adultération alimentaire sont l'inverse de l'intégrité alimentaire.
8. Dans le monde entier, la complexité de l'industrie alimentaire moderne isole le consommateur final des sources alimentaires originelles et il lui est quasiment impossible de procéder à un traçage ou de vérifier l'intégrité d'un produit.

¹ Rapport 22^e CCFICS 6 – 12 février 2016, Melbourne, Australie

² Rapport 43^e CCFL 9-13 mai 2016, Ottawa, Canada

9. On entend par le terme *Economically motivated adulteration* (EMA) (adultération pour des raisons économiques) l'adultération intentionnelle d'un aliment pour en tirer un avantage financier³. Désignée également de fraude alimentaire, l'EMA constitue un enjeu émergent à l'échelle internationale et englobe l'adultération, la substitution délibérée et intentionnelle, la dilution, la simulation, le frelatage, la contrefaçon ou la présentation trompeuse de denrées alimentaires, d'ingrédients alimentaires ou d'emballages alimentaires ; ou encore des déclarations fausses ou induisant en erreur au sujet d'un produit afin d'en tirer un avantage économique.⁴

10. L'EMA cible un vaste éventail d'aliments, soit importés, soit provenant du marché intérieur et notamment, sans pour autant y être limités, les fruits préparés et en jus, les produits à base de cacao, le café, le chocolat, les produits carnés et halieutiques, le miel et l'huile végétale. Parmi les exemples, on peut citer :

- * de l'huile d'olive frelatée avec des huiles moins chères
- * de la viande de cheval vendue comme du bœuf

11. L'EMA est une activité criminelle qui ne présente pas uniquement un risque économique. Elle menace également la sécurité sanitaire et pose un risque pour la santé des consommateurs. Dans la mesure où il n'a pas recours à une analyse en laboratoire, le consommateur a peu de chances de détecter par lui-même les cas d'adultération⁵. Des incidents d'EMA peuvent avoir un impact négatif significatif sur la confiance des consommateurs ainsi que sur la réputation et la viabilité financière d'entreprises alimentaires.⁶

12. Jusqu'à présent, le Codex Alimentarius s'est intéressé à la prévention et de la détection de l'EMA dans les normes de produits (p.ex. en définissant leur composition) et en fixant des LM pour la mélamine et en donnant des orientations sur les allégations.

Santé et sécurité sanitaire

13. La fraude alimentaire présente des risques significatifs pour la sécurité sanitaire des aliments et il est avéré qu'elle a provoqué des maladies sérieuses et la mort⁷. Parmi les cas qui impliquent la sécurité sanitaire des aliments, on peut donner les exemples suivants :

- le frelatage de préparations pour nourrissons à la mélamine,
- l'utilisation de colorants anilins dans des huiles comestibles,
- l'utilisation de cacahuètes (allergènes) pour remplacer d'autres types de noix,
- la gémylotoxicité consécutive à la consommation d'escolier vendu de manière frauduleuse sous le nom de 'butterfish' ou de 'thon blanc'.

14. La fraude alimentaire peut également avoir un impact sur la santé et la qualité nutritionnelle de denrées alimentaires. Par exemple, la dilution de jus avec de l'eau et du sucre ou des allégations nutritionnelles fausses annonçant par exemple une faible teneur en sel dans des denrées alimentaires avec des concentrations élevées.

Économie

15. La fraude alimentaire mine la confiance du consommateur dans son alimentation et dans les entreprises alimentaires et elle peut avoir un effet préjudiciable sur l'économie tant nationale qu'internationale. Par exemple, des clients qui achètent de la viande de cheval alors qu'ils prévoient d'acheter du bœuf payent un prix élevé pour un produit de substitution meilleur marché.⁸

³ US National Library of Medicine National Institutes of Health, Journal of Food Protection, April 2013 (*Bibliothèque nationale des États-Unis des instituts nationaux médicaux de la santé, Journal de la protection alimentaire, avril 2013*)

⁴ Elliott Review into the Integrity and Assurance of Food Supply Networks, Final Report, July 2014; p6 and 82 (*Examen Elliott de l'intégrité et de l'assurance des réseaux d'approvisionnement alimentaire, Rapport final, juillet 2014; p6 & 82*)

⁵ Autorité tchèque d'inspection de l'alimentation et de l'agriculture, Adultération du problème alimentaire actuel, http://ec.europa.eu/food/safety/docs/official-controls-food-fraud_brochure_2015.pdf, 2015

⁶ Elliott Review into the Integrity and Assurance of Food Supply Networks, Final Report, July 2014; p6 and 82 (*Examen Elliott de l'intégrité et de l'assurance des réseaux d'approvisionnement alimentaire, Rapport final, juillet 2014; p6 & 82*)

⁷ Elliott Review into the Integrity and Assurance of Food Supply Networks, Final Report, July 2014; p11 and 12 (*Examen Elliott de l'intégrité et de l'assurance des réseaux d'approvisionnement alimentaire, Rapport final, juillet 2014; p11 & 12*)

⁸ Briefing du 16/01/2014 ; Service de recherche du Parlement européen SRPE

16. La *Grocery Manufacturers Association (GMA)* estime que la fraude coûte chaque année de 10 à 15 milliards de dollars US au secteur alimentaire mondial, et qu'elle concerne quelque 10% des produits alimentaires commercialisés. La plupart des chercheurs convient toutefois que l'ampleur réelle de la fraude alimentaire est inconnue et que le nombre d'incidents recensés n'est probablement qu'une partie infime du nombre réel d'incidents puisque l'objectif de l'adultération afin d'en tirer un avantage économique est de ne pas être détectée.⁹

Une tendance en hausse

17. La fraude alimentaire n'est pas un problème nouveau. Le très grand nombre d'incidents et d'études de cas observé par des systèmes comme la *Food Fraud Database* de la *US Pharmacopeial Convention* et le *réseau européen de lutte contre la fraude alimentaire* de la *Commission européenne* indique toutefois qu'il s'agit d'un phénomène en hausse. À titre d'exemple :

- i. Depuis 1980 la *USP Food Fraud Database*¹⁰ enregistre les ingrédients susceptibles de faire l'objet de fraude. De 1980 à 2013, on a recensé 1 801 cas, 939 de ceux-ci entre 2008 et 2013 (presque 52%).^{11 12}
 - ii. En 2011, Interpol et Europol ont lancé l'opération récurrente Opson qui dure deux semaines et implique la police, la douane, les organismes nationaux de réglementation alimentaire et le secteur privé. Des contrôles sont effectués dans des aéroports, des ports maritimes, des commerces et des marchés dans 57 pays participants¹³ de chaque région du monde. L'opération Opson V (2015 /2016) a permis de saisir plus de 10 000 tonnes ainsi qu'un million de litres de denrées alimentaires et de boissons frauduleuses dangereuses.¹⁴
18. Pour essayer d'expliquer cette augmentation significative de la fraude alimentaire, on peut citer :
- a. la mondialisation, qui requiert des filières de production et d'approvisionnement alimentaire plus longues et plus variées afin de répondre à la demande des populations urbaines croissantes ;
 - b. l'économie mondiale qui facilite la criminalité parce que la distance et l'anonymat règnent souvent dans ces filières d'approvisionnement ;¹⁵
 - c. les différences de prix entre des produits, comme dans les cas de substitution d'une espèce par une autre, peuvent être très rentables (p.ex. les prix du marché 2012/13 de la viande de cheval par rapport à ceux du bœuf importé) ou encore lorsque des événements comme des récoltes catastrophiques font grimper les prix des matières premières¹⁶ ;
 - d. les attributs positifs, comme p.ex. le pays d'origine, qui justifient des prix plus élevés ;
 - e. l'augmentation du commerce et des achats que les consommateurs effectuent sur internet ;
 - f. l'utilisation de méthodes d'analyse non spécifiques pour contrôler la qualité de denrées alimentaires et la possibilité que la fraude ne soit pas détectée dans la majorité des cas (identification de produits alimentaires par une série d'essais de qualité au lieu d'utiliser 2 méthodes d'essai analytiques indépendantes pour l'identification et des essais de qualité) ; et
 - g. L'absence d'un vaste ensemble de méthodes d'analyse validées et permettant de détecter l'adultération de denrées alimentaires pour la plupart des produits alimentaires.

⁹ Food Fraud and Economically Motivated Adulteration of Food and Food Ingredients, p3, Renée Johnson, January 10, 2014; (*Fraude alimentaire et adultération d'aliments et d'ingrédients alimentaires pour raison économique*, p3, Renée Johnson, 10 janvier 2014) <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R43358.pdf>

¹⁰ <http://www.foodfraud.org/>

¹¹ Inventarisatie van voedsel fraude, Weesepeel en Van Ruth, WUR 2015; (*Inventaire de la fraude alimentaire, Weesepeel en Van Ruth, WUR 2015*) <http://www.wageningenur.nl/nl/Publicatie-details.htm?publicationId=publication-way-343932323433>

¹² Les cas recensés en 2014 n'étaient pas encore vérifiés au moment de la publication de ce rapport en 2015

¹³ Hormis presque tous les pays européens ayant participé à cette cinquième opération Opson, on compte également les pays suivants : Thaïlande, Corée du sud, Australie, Indonésie, Bolivie, Zambie, Burundi et Soudan.

¹⁴ <https://www.europol.europa.eu/content/largest-ever-seizures-fake-food-and-drink-interpol-europol-operation>

¹⁵ Defining the Public Health threat of Food Fraud (*Définition de la menace pour la santé publique émanant de la fraude alimentaire*), Spink and Moyer, NCFPD; <http://foodfraud.msu.edu/wp-content/uploads/2014/07/food-fraud-fig-background-v11-Final.pdf>

¹⁶ Elliott Review into the Integrity and Assurance of Food Supply Networks, Final Report, Chris Elliott, July 2014; p96 (*Examen Elliott de l'intégrité et de l'assurance des réseaux d'approvisionnement alimentaire, Rapport final, Chris Elliott ; juillet 2014 ; p96*)

19. Les progrès scientifiques et les nouvelles technologies ont eu une influence significative sur les préférences des consommateurs et ont donné aux producteurs des opportunités d'innovation. Ils présentent toutefois plus de risques et de défis pour l'adultération de denrées alimentaires, car ils permettent d'employer des méthodes d'adultération plus sophistiquées et difficiles à repérer.

Rôle que peut jouer le CCFICS

20. La lutte contre l'EMA (adultération pour des raisons économiques) est complexe et requiert tout un ensemble de stratégies et d'activités de la part de l'autorité compétente, notamment un travail de prévention, de vérification de pratiques frauduleuses et de répression. En commençant par un bon cadre réglementaire, la détection de pratiques frauduleuses dépend d'une bonne communication, d'un travail de renseignement, de programmes réglementaires stratégiques, de méthodes de laboratoires strictes et de pratiques de répression efficaces.

21. « L'échange de connaissances sur un marché peut prévenir la fraude alimentaire dans un autre et permet en tout état des choses de protéger la santé publique et la sécurité sanitaire dans le monde entier. »¹⁷

22. Le mandat du Comité du Codex sur les systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations alimentaires stipule qu'il :

- a) élabore des principes et des directives pour les systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations de denrées alimentaires en vue d'harmoniser les méthodes et procédures qui protègent la santé des consommateurs, assurent la loyauté des pratiques commerciales et facilitent le commerce international des denrées alimentaires ;
- b) élabore des principes et directives pour l'application de mesures par les autorités compétentes de pays exportateurs et importateurs pour garantir, le cas échéant, que les denrées alimentaires soient bien conformes aux prescriptions, notamment aux règlements sanitaires ;
- c) élabore des directives pour l'utilisation, en temps et lieu utiles, de systèmes d'assurance de la qualité*, afin de garantir que les denrées alimentaires soient conformes aux prescriptions et de promouvoir la reconnaissance de ces systèmes en vue de faciliter le commerce des produits alimentaires en vertu d'accords bilatéraux/multilatéraux conclus entre pays ;
- d) élabore des directives et critères se rapportant aux modes de présentation, aux mentions et aux langues utilisées dans les certificats officiels dont les pays pourraient avoir besoin en vue d'une harmonisation à l'échelle internationale;
- e) formule des recommandations en ce qui concerne les échanges de renseignements ayant trait au contrôle des importations/exportations de denrées alimentaires;
- f) tient des consultations, en cas de besoin, avec d'autres groupes internationaux dont les activités concernent les systèmes d'inspection et de certification des denrées alimentaires;
- g) examine toute autre question qui lui sera soumise par la Commission en rapport avec les systèmes d'inspection et de certification des denrées alimentaires.

23. Le CCFICS est ainsi en mesure de jouer un rôle clé pour établir des principes et directives internationales destinées à détecter, gérer et atténuer les pratiques frauduleuses dans le commerce alimentaire.

24. Les documents suivants sont des textes existants du Codex susceptibles de donner des principes et procédures comprenant les pratiques loyales dans le commerce alimentaire et donc pertinents pour répondre à la fraude alimentaire (voir Annexe 1 pour de plus amples informations) :

- a. *Principes applicables à l'inspection et à la certification des importations et des exportations alimentaires (CAC/GL 20-1995).*
- b. *Directives sur les systèmes de contrôle des importations alimentaires (CAC/GL 47-2003)*
- c. *Principes applicables à la traçabilité / traçage des produits en tant qu'outil d'un système d'inspection et de certification des denrées alimentaires (CAC/GL 60-2006)*
- d. *Principes et directives sur l'échange d'informations entre des pays importateurs et exportateurs pour soutenir le commerce alimentaire (CAC/GL 89-2016)*
- e. *Principes et directives pour l'échange d'informations dans les situations d'urgence en matière de sécurité sanitaire des aliments (CAC/GL 19-1995)*

¹⁷ <https://www.europol.europa.eu/content/largest-ever-seizures-fake-food-and-drink-interpol-europol-operation>

- f. *Directives concernant les échanges d'information entre pays sur les rejets de denrées alimentaires à l'importation (CAC/GL 25-1997)*
- g. *Principes et directives pour les systèmes nationaux de contrôle des aliments (CAC/GL 82-2013)*

Rôle des autres comités du Codex

25. Plusieurs comités du Codex jouent un rôle dans la protection contre la fraude alimentaire, notamment :

- Le Comité du Codex sur l'étiquetage des denrées alimentaires qui est chargé de rédiger des dispositions en matière d'étiquetage applicables à tous les aliments et qui pourrait contribuer des normes et directives renforçant encore plus un étiquetage qui soit le reflet de la vérité et n'induit pas en erreur. Parmi les textes pertinents du Codex, on peut citer les exemples suivants :
 - i. *Norme générale pour l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées (CODEX STAN 1-1985)*
 - ii. *Directives générales concernant les allégations (CAC/GL 1-1979)*
 - iii. *Directives concernant l'étiquetage nutritionnel (CAC/GL 2-1979)*
- Le Comité du Codex sur les méthodes d'analyse et d'échantillonnage (CCMAS) qui élabore des plans et des procédures d'échantillonnage et étudie les problèmes spécifiques d'échantillonnage et d'analyse que soumet la Commission ou l'un quelconque de ses comités. Le CCMAS pourrait contribuer une méthodologie permettant de vérifier l'adultération de denrées alimentaires. Parmi les textes susceptibles d'être pertinents pour la fraude alimentaire, on peut citer les exemples suivants :
 - i. *Directives pour l'évaluation de la compétence des laboratoires d'essais chargés du contrôle des importations et des exportations de denrées alimentaires (CAC/GL 27-1997)*
 - ii. *Gestion des laboratoires de contrôle des aliments : Recommandations (CAC/GL 28-1995)*
- Le Comité du Codex sur les principes généraux (CCGP) qui étudie les questions de procédure et les problèmes généraux que lui soumet la Commission du Codex Alimentarius. Il pourrait développer ou élaborer de nouveaux textes relatifs aux principes de travail pour l'analyse de risques dans le domaine de l'adultération et des autres pratiques frauduleuses que pourraient appliquer les gouvernements. Parmi les textes pertinents du Codex, il y a :
 - i. *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)*
 - ii. *Code de déontologie du commerce international des denrées alimentaires, y compris dans le cadre de transactions à des conditions préférentielles et d'opérations d'aide alimentaire (CAC/RCP 20-1979)*

26. Il existe par ailleurs de nombreux comités de produits et le Comité du Codex sur la nutrition et les aliments diététiques ou de régime (CCNFSDU) qui élaborent des normes pour des aliments spécifiques et qui servent de base pour déterminer des pratiques frauduleuses, telles que l'adultération. A titre d'exemple, on peut citer les normes suivantes :

- i. *Norme pour les huiles d'olive et les huiles de grignons d'olive (CODEX STAN 33-1981)*
- ii. *Norme pour les préparations destinées aux nourrissons et les préparations données à des fins médicales spéciales aux nourrissons (CODEX STAN 72-1981)*
- iii. *Norme pour le miel (CODEX STAN 12-1981)*
- iv. *Norme pour la chair de crabe en conserve (CODEX STAN 90-1981)*
- v. *Norme pour le Cheddar (CODEX STAN 263-1966)*

Démarche intégrée du Codex

27. Étant donné le caractère international de l'EMA, le Codex a un rôle important à jouer.

28. Ainsi que cela figure dans le rapport du CCFICS22 (REP 16/FICS), la question de l'intégrité/l'authenticité des aliments constitue un problème très difficile à résoudre, mais susceptible de mériter néanmoins une attention accrue de la part du Codex. Afin de relever le défi de la fraude alimentaire à l'échelle internationale, l'approche suivante est soumise au CCFICS pour examen :

- i. effectuer une analyse complète des textes du CCFICS pour recenser les normes qui devraient aborder la fraude alimentaire et si elles présentent des lacunes dans leur examen de l'intégrité/l'authenticité des aliments
- ii. en présence de lacunes avérées, étudier si un amendement du texte existant permettra d'y remédier ou si un nouveau texte du Codex serait plus efficace
- iii. envisager la création d'une compilation des textes pertinents du Codex qui contribuent à un système de prévention de la fraude alimentaire
- iv. demander aux CCGP, CCFL, CCMAS et aux comités s'occupant de produits de passer en revue les textes existants du Codex pour y recenser toute lacune en matière de prévention, de détection, de vérification et d'intervention en matière de fraude alimentaire, en tenant compte du travail du CCFICS et des nouveaux travaux dans le domaine de l'intégrité et de l'authenticité alimentaire

Annexe 1 : Exemples de textes Codex du CCFICS pertinents pour la prévention et la gestion de fraude alimentaire

Principes applicables à l'inspection et à la certification des importations et des exportations alimentaires (CAC/GL 20-1995).

- Section 3 – Principes – Les systèmes d'inspection et de certification des aliments devraient servir à garantir, chaque fois que cela est nécessaire, que les aliments et leurs systèmes de production sont conformes aux exigences spécifiées, afin de protéger le consommateur contre les risques liés aux produits alimentaires et les pratiques commerciales frauduleuses et de faciliter les échanges sur la base d'une description exacte du produit.
- L'évaluation des risques qui sert à la sécurité sanitaire des aliments pourrait être étendue pour y intégrer les risques liés à la fraude

Directives sur les systèmes de contrôle des importations alimentaires (CAC/GL 47-2003)

- Le document fournit un cadre en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un système de contrôle des importations alimentaires destiné à protéger les consommateurs et à faciliter l'usage de pratiques équitables dans le commerce des denrées alimentaires tout en garantissant qu'il ne donne pas lieu à des obstacles techniques injustifiés au commerce.
- Les systèmes de contrôle des importations alimentaires devront être conçus et appliqués de sorte à accorder la priorité à la protection de la santé des consommateurs et à l'assurance de pratiques loyales dans le commerce des denrées alimentaires plutôt qu'aux considérations économiques et autres considérations commerciales.

Principes applicables à la traçabilité/au traçage des produits en tant qu'outil d'un système d'inspection et de certification des denrées alimentaires (CAC/GL 60-2006).

- Conformément au double mandat du Codex Alimentarius, la traçabilité/le traçage des produits est un outil pouvant être appliqué, lorsqu'il y a lieu, au sein d'un système d'inspection et de certification des denrées alimentaires pour contribuer à protéger les consommateurs contre les risques d'origine alimentaire et les pratiques commerciales trompeuses et à faciliter les échanges commerciaux fondés sur la base d'une description précise des produits.

Principes et directives sur l'échange d'informations entre des pays importateurs et exportateurs pour soutenir le commerce alimentaire (CAC/GL 89-2016)

- L'échange d'informations et les évaluations qui l'accompagnent peuvent être nécessaires dans des cas de risques élevés associés à la marchandise échangée, qu'ils relèvent de la sécurité sanitaire des aliments ou des pratiques loyales dans le commerce alimentaire, et que les assurances nécessaires ne peuvent être obtenues par d'autres mécanismes.

Principes et directives pour l'échange d'informations dans les situations d'urgence en matière de sécurité sanitaire des aliments (CAC/GL 19-1995)

- Cette directive donne des orientations pour intervenir en présence d'une situation d'urgence en matière de sécurité sanitaire des aliments définie comme une situation accidentelle ou intentionnelle, qui se présente lorsqu'une autorité compétente identifie un risque grave pas encore maîtrisé d'origine alimentaire pour la santé publique et qui exige que des mesures soient prises de toute urgence.

Directives concernant les échanges d'information entre pays sur les rejets de denrées alimentaires à l'importation (CAC/GL 25-1997)

- Les directives servent de base à un échange d'informations structuré sur les rejets d'aliments importés lorsque la raison du rejet est liée à la sécurité sanitaire des aliments et aux pratiques loyales dans le commerce alimentaire.