



PROGRAMME MIXTE FAO/OMS SUR LES NORMES ALIMENTAIRES

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'UTILISATION DE L'ÉQUIVALENCE ENTRE SYSTÈMES

Préparé par un groupe de travail électronique¹ animé par la Nouvelle-Zélande, les États-Unis d'Amérique et le Chili

INTRODUCTION

1. Au cours de sa 21^e session en 2013, pendant le débat sur les questions émergentes et les orientations futures de ses travaux, le Comité du Codex sur les systèmes d'inspection et de certification des importations et exportations alimentaires (CCFICS) est convenu d'envisager la rédaction d'un document de réflexion à préparer par la Nouvelle-Zélande sur l'éventuelle élaboration d'orientations sur l'emploi de l'équivalence / de la comparabilité de systèmes (par. 63. REP15/FICS), particulièrement pour permettre une encore plus grande sécurité sanitaire du commerce tout en utilisant mieux les ressources pour l'inspection par un meilleur ciblage des risques.

2. Au cours de sa 22^e session, le CCFICS a examiné ²le document de réflexion (CX/FICS 16/22/7) et un document de projet (CRD 11). Le Comité a noté que, bien que l'équivalence des systèmes soit un sujet complexe, il était important d'élargir la gamme d'outils reconnaissant la capacité d'une autorité compétente à fournir des assurances concernant la sécurité sanitaire des aliments. Ce travail représenterait la prochaine phase de l'évolution des textes CCFICS existants sur l'équivalence. Concernant le champ d'application du document, les suggestions suivantes ont été formulées :

- Pour améliorer la cohérence du document, le texte devrait clairement distinguer entre l'équivalence d'un ensemble de mesures et l'équivalence de l'ensemble d'un système.
- Les pays en développement et développés devraient engager un débat approfondi sur : les raisons justifiant l'élaboration de nouvelles orientations, les lacunes à combler pour identifier les problèmes à résoudre et les avantages découlant d'orientations supplémentaires.
- Le Comité devrait améliorer sa compréhension de certains des problèmes rencontrés au cours des travaux antérieurs du CCFICS, qui s'efforçaient d'aborder les obstacles techniques au commerce dans le contexte de l'équivalence, car cette compréhension pourrait guider la réflexion du Comité et permettre d'éviter les écueils rencontrés à d'autres occasions.

3. Le Comité a par ailleurs noté que l'élaboration d'orientations dans le domaine de l'équivalence entre des systèmes devrait traiter du double mandat du Codex, le terme 'équivalence' devrait être utilisé à la place du terme 'comparabilité', et ce travail devrait porter sur la facilitation du commerce.

4. Le Comité a estimé qu'il était nécessaire de préciser encore plus le champ d'application, les conditions préalables et les procédures du document de réflexion et du document de projet. Il a décidé de constituer un groupe de travail électronique (sans exclure la réunion d'un groupe de travail physique informel avant la prochaine session du Comité), présidé par la Nouvelle-Zélande en collaboration étroite avec les États-Unis d'Amérique et coprésidé par le Chili, travaillant en anglais et en espagnol et ouvert à tous les membres et observateurs du Codex, pour réviser le document de réflexion et le descriptif de projet en tenant compte de la discussion susmentionnée.

¹ Le Groupe de travail électronique comprenait des représentants des pays et organisations suivants : Australie, Argentine, Brésil, Belgique, Belize, Canada, Chili, Danemark, Équateur, Commission européenne, Inde, Indonésie, Iran, Japon, République de Corée, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Norvège, Philippines, Singapour, Espagne, Suisse, Thaïlande, États-Unis d'Amérique, Uruguay, FAO, FoodDrink Europe, Harvest Plus, SSAFE, INC.,

² Par. 49-52, REP16/FICS.

5. Le présent document de réflexion tient compte des observations reprises ci-dessus et les membres du groupe de travail ont coordonné le débat entre les pays en développement et les pays développés, ainsi que cela avait été suggéré. Le CCFICS23 est invité à examiner la version actuelle du document de réflexion et le document de projet en PJ.

6. La mondialisation du commerce alimentaire qui se poursuit et la montée des préoccupations des consommateurs qui y est liée signifie que les pays désirent de plus en plus des assurances supérieures à celles qui peuvent découler de la spécification et du contrôle de normes de produits. En l'occurrence, certains pays ont tenté d'appliquer les exigences réglementaires et l'approche d'approbation appliquée aux établissements implantés sur leur territoire à ceux qui sont établis en dehors de leur territoire et qui cherchent à exporter leurs produits chez eux. Dans les cas où des systèmes nationaux de contrôle des aliments (SNCA)³ sont déjà en place au sein du pays exportateur, l'imposition d'exigences supplémentaires et de procédures d'approbation détaillées peuvent souvent mener à un doublement inutile de contrôles. L'imposition d'exigences supplémentaires est donc susceptible de constituer un fardeau supplémentaire inutile sur les deux pays et créer d'importantes entraves au commerce.

7. L'examen de l'équivalence entre des systèmes déjà en place dans le pays exportateur pour une partie ou toutes les assurances requises est susceptible de faciliter le commerce et également de libérer des ressources dans tant dans le pays importateur que dans le pays exportateur. Et de telles ressources pourraient ensuite servir à viser des domaines de risque plus pressants.

8. On peut appliquer le concept d'équivalence au moment d'évaluer si une mesure ou un ensemble de mesures appliquées par un pays exportateur atteignent le même niveau d'effet que les mesures correspondantes appliquées par le pays importateur⁴(équivalence mesure par mesure). En guise d'alternative, ce concept peut être appliqué au niveau systémique pour évaluer si la conception ou le fonctionnement d'un système de contrôle des aliments ⁵ est entièrement ou en partie susceptible de mener à un niveau global comparable de protection des consommateurs (équivalence systèmes). Par exemple :

- a) Une évaluation mesure par mesure pourrait servir à évaluer de manière objective si des procédures ou des traitements de décontamination spécifiés atteignent l'objectif réglementaire (p.ex. une réduction de l'activité microbiologique dans un système de transformation donné des aliments) du pays importateur. Une évaluation de l'équivalence du système permettrait par contre d'évaluer de manière objective le système réglementaire pour les produits de la mer, en vérifiant spécifiquement si le cadrage politique, les fonctions de conception, de mise en œuvre, de suivi et de passage en revue du système du pays exportateur donnent un niveau global comparable de la protection des consommateurs que le système du pays importateur.
- b) L'examen d'équivalence OTC mesure par mesure pourrait comparer directement si deux ensembles de procédures indépendantes sont susceptibles d'atteindre le même objectif réglementaire, p.ex. pour les procédures de certifications des fermes bio. Alors que l'examen de l'équivalence systémique employé pour comparer tous les programmes d'assurance bio se concentrerait sur les question de savoir si les systèmes: opèrent selon les mêmes principes, suivent des procédures transparentes de fixation des normes et procédures d'arbitrage, disposent de l'infrastructure et des ressources nécessaires, s'inscrivent dans un cadre d'assurance qualité adéquatement documenté, et produisent assez d'indicateurs de performance et de conformité pour permettre un contrôle et une amélioration continue adéquats.

9. Le CCFICS a récemment élaboré les *Principes et directives sur l'échange d'informations entre des pays importateurs et exportateurs pour soutenir le commerce alimentaire* (CAC/GL 89-2016). Même si ces orientations sont susceptibles de couvrir tout l'éventail des échanges d'information envisageables pour initier ou maintenir des échanges commerciaux, elles ne contiennent pas d'orientations spécifiques permettant aux pays d'adapter le procédé et le type d'informations échangées lorsqu'ils désirent, selon qu'il convient, mettre en place des relations pour parvenir à une reconnaissance d'équivalence plus large. Par ailleurs, les Directives pour les systèmes nationaux de contrôle des aliments (CAC/GL 82-2013) *récemment élaborées donnent des recommandations utiles sur les caractéristiques d'un SNCA qui, si elles sont appliquées, peuvent constituer une base de confiance utile pour les pays dans la conception et le fonctionnement du SNCA d'un pays exportateur ou d'une partie de celui-ci.*

³ CAC/GL 82-2013 décrit les principes essentiels et les éléments clés d'un SNCA efficient et efficace. La publication de la FAO : Garantir la sécurité sanitaire et la qualité des aliments : directives pour le renforcement des systèmes nationaux de contrôle alimentaire (étude alimentation et nutrition 76) fournit également des informations utiles.

⁴ Section 6 de la CAC/GL 53/2003

⁵ Un système national de contrôle des aliments comprend des systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations et il a pour objectif tant de protéger la santé que de garantir des pratiques commerciales loyales (CAC/GL 82/2013 par. 2 et par. 6).

Évaluation des textes existants du CCFICS traitant de l'équivalence

10. Il existe trois textes du CCFICS qui traitent directement de l'équivalence.

- *Directives sur la conception, l'application, l'évaluation et l'homologation de systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations alimentaires (CAC/GL 26-1997)*
- *Directives sur l'élaboration d'accords d'équivalence relatifs aux systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations alimentaires (CAC/GL 34-1999)*
- *Directives sur l'appréciation de l'équivalence de mesures sanitaires associées à des systèmes d'inspection et de certification des denrées alimentaires (CAC/GL 53-2003)*

Directives sur la conception, l'application, l'évaluation et l'homologation de systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations alimentaires (CAC/GL 26-1997)

11. Le document CAC/GL 26-1997 définit l'équivalence comme la *capacité de différents systèmes d'inspection et de certification de remplir les mêmes objectifs*. Ces objectifs peuvent avoir trait soit à la protection de la santé des consommateurs, soit à la garantie de pratiques loyales dans le commerce alimentaire.

12. La section 5 (par. 9) de la CAC/GL 26-1997 stipule : *“La reconnaissance d'une équivalence d'inspection et de certification est facilitée lorsqu'on peut démontrer objectivement que le pays exportateur applique un système approprié d'inspection et de certification des aliments qui est conforme aux présentes directives”*.

13. Au sujet des accords d'équivalence, la section 5 (par 14) de la CAC/GL 26-1997 stipule que : *“L'application des principes d'équivalence peut faire l'objet d'accords ou de lettres d'entente entre les gouvernements en ce qui concerne tant l'inspection que la certification des domaines, des secteurs ou des sous-secteurs de production. Il est également possible d'établir l'équivalence en administrant une entente globale qui porterait sur l'inspection et la certification de tous les produits alimentaires dont deux pays ou plus font le commerce.”*

14. La CAC/GL 26-1997 stipule par ailleurs (par 15) que : *“Les accords sur la reconnaissance de l'équivalence des systèmes d'inspection et de certification peuvent inclure des dispositions concernant :*

- *le cadre législatif, les programmes de contrôle et les procédures administratives ;*
- *les points de contact dans les services d'inspection et de certification ;*
- *la démonstration, par le pays exportateur, de l'efficacité et de la pertinence de ses programmes d'application des Directives et de contrôle, notamment en ce qui concerne les laboratoires ;*
- *le cas échéant, des listes des produits ou des établissements assujettis à la certification ou à l'approbation, des installations agréées et des organismes accrédités ;*
- *les mécanismes à l'appui de la reconnaissance continue de l'équivalence (par exemple échange d'information sur les risques, suivi et surveillance).*

15. La CAC/GL 26-1997 indique clairement l'intention selon laquelle l'équivalence de systèmes est quelque chose qui peut être envisagé. Elle ne fournit toutefois que des orientations surdéterminantes sur le champ des réflexions et n'élabore pas quelle peut être la finalité de tels accords.

Directives sur l'élaboration d'accords d'équivalence relatifs aux systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations alimentaires (CAC/GL 34-1999)

16. La CAC/GL 34-1999 définit le terme équivalence exactement comme la CAC/GL 26-1997.

17. En section 3, la CAC/GL 34-1999 décrit la finalité d'un accord d'équivalence et (par 2) stipule que : *“Les pays peuvent souhaiter conclure des accords relatifs aux systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations alimentaires afin de :*

- a) *disposer d'un moyen amélioré de s'assurer que les produits exportés sont conformes aux exigences spécifiées du pays importateur ;*
- b) *supprimer le chevauchement d'activités et utiliser les ressources collectives de manière plus efficace et efficiente ; et*
- c) *créer un mécanisme de coopération et d'échange de compétences spécialisées, d'assistance et d'information qui contribue à garantir et à améliorer la conformité aux exigences spécifiées”*.

18. Le document stipule également (par 3), que "les accords d'équivalence ne sont généralement pas considérés comme une condition d'échanges mais plutôt comme un moyen de veiller au respect des exigences spécifiées du pays importateur tout en minimisant les obstacles au commerce. *Par exemple, de tels accords peuvent contribuer à réduire le nombre de vérifications matérielles ou d'échantillonnages effectués par le pays importateur pour contrôler le respect des normes ou pour éviter une certification supplémentaire dans le pays d'origine*".

19. La CAC/GL 34-1999 donne une fois de plus quelques orientations surdéterminantes sur les éventuels champs d'application, finalité, processus de consultation et présentation d'accords d'équivalence, mais elle ne donne pas d'orientations détaillées sur la mise en œuvre pratique d'une telle procédure, surtout dans un contexte où un accord d'équivalence plus vaste de systèmes est envisagé.

Directives sur l'appréciation de l'équivalence de mesures sanitaires associées à des systèmes d'inspection et de certification des denrées alimentaires (CAC/GL 53-2003)

20. La section 2 (par. 5) de la CAC/GL 53/2003 stipule : "*Le présent document fournit des directives sur l'appréciation de l'équivalence de mesures sanitaires associées à des systèmes d'inspection et de certification des denrées alimentaires. Aux fins de la détermination de l'équivalence, ces mesures peuvent être sommairement classées comme suit : infrastructure ; conception des programmes ; mise en œuvre et suivi ; et/ou exigences particulières.*

21. La remarque dans la définition de "Mesure sanitaire" stipule: *Les mesures sanitaires comprennent tous les décrets, lois, réglementations, exigences spécifiées et procédés pertinents y compris, entre autres, les critères sur les produits finals ; les processus et méthodes de production ; les procédures de test, d'inspection, de certification et d'approbation ; les dispositions sur les méthodes statistiques, les procédures d'échantillonnage et les méthodes d'évaluation des risques pertinentes ; et les exigences en matière de conditionnement et d'étiquetage directement liées à la sécurité sanitaire des aliments.*

22. La CAC/GL 53/2003 ne s'applique que de manière limitée à des procédures plus surdéterminantes d'équivalence de systèmes son objectif sont les comparaisons mesure par mesure. Cela ressort en particulier du par. 16 de la section 6 qui décrit l'élaboration de la 'base de comparaison objective'.

Travaux antérieurs sur l'équivalence entre règlements techniques (mesures relatives au commerce alimentaire selon les définitions de l'accord OTC de l'OMC)

23. Le besoin d'orientations sur l'appréciation de l'équivalence a été abordé pour la première fois en 1997 au cours du CCFICS 5 (par 53, ALINORM 97/30A). Le CCFICS 6 (février 1998) a examiné un document de réflexion sur les questions relatives à l'appréciation de l'équivalence⁶. Ce document recommandait l'élaboration de directives sur l'appréciation de l'équivalence uniquement pour les mesures sanitaires. Le CCFICS 6 était généralement favorable à l'élaboration de directives relatives aux mesures sanitaires (c.-à-d. relatives à la santé) mais la réunion était partagée sur l'élaboration de directives abordant des mesures non liées à la santé. Plusieurs délégations étaient également favorables à l'élaboration de directives suivant une approche systémique. (ALINORM 99/30, par. 41-52)

24. Le CCFICS 7 (février 1999) est convenu de demander à la CCA d'initier formellement des travaux pour élaborer des directives sur l'appréciation de l'équivalence de mesures sanitaires (par. 81, ALINORM 99/30A). En raison de divergences de vues sur la proposition d'élaboration d'orientations sur l'appréciation de l'équivalence entre des règlements techniques, le CCFICS 7 a demandé l'avis du Comité exécutif et de la Commission sur la marche à suivre (par. 84 ALINORM 99/30A).

25. Après avoir reçu l'avis de la CAC23 et du EXEC46 que le CCFICS devrait aller de l'avant en élaborant des orientations sur l'équivalence de règlements techniques autres que des mesures sanitaires en même temps que celles sur les questions de la sécurité sanitaire des aliments, le CCFICS8 (février 2000) a examiné un document de réflexion⁷ sur cette question. Au cours de la discussion au CCFICS8, il a été suggéré que le travail devrait se concentrer sur l'équivalence de systèmes et non sur l'équivalence de mesures techniques exprimées par des valeurs spécifiques. Le Comité est convenu de faire progresser ce travail en suivant la procédure par étapes. (ALINORM 01/30, par. 66-69)

⁶ CX/FICS 98/7

⁷ CX/FICS 00/7 (février 2000)

26. Le CCFICS9 (décembre 2000) a examiné un avant-projet de directive sur l'appréciation de l'équivalence de règlements techniques⁸ à l'étape 3. Ce projet de directive tentait de maintenir un degré de cohérence de présentation et de libellé avec le projet de directive sur l'évaluation des mesures sanitaires que le Comité examinait également à l'époque. Il a été noté que le projet était ainsi très complexe, à cause des différences entre les définitions de l'accord OTC de l'OMC pour les termes *règlement technique* et *norme*. Par ailleurs, même si la procédure de détermination de l'équivalence était similaire entre les deux accords de l'OMC, la base pour la détermination de l'équivalence était différente. Le Comité est convenu de maintenir un degré de cohérence générale entre les passages pertinents des deux projets de documents et renvoyé le projet de règlement technique à l'étape 2. (ALINORM 01/30, par. 93-100)

27. Le CCFICS10 (mars 2002) a brièvement examiné un avant-projet de directive sur l'appréciation de l'équivalence de règlements techniques⁹ à l'étape 3. Il a été suggéré que le document nécessitait un travail plus approfondi. Le Comité a été informé que le document était étroitement lié aux débats qui se poursuivaient sur le projet de directive sur l'appréciation des mesures sanitaires. Le Comité est convenu de donner priorité au document sur l'appréciation des mesures sanitaires et de reporter provisoirement la poursuite des travaux sur le projet de directives sur l'appréciation de l'équivalence des règlements techniques. Le Comité est convenu d'examiner un document de réflexion examinant le besoin d'orientations à sa réunion suivante. (ALINORM 03/30, par. 69-75)

28. Le CCFICS11 (septembre 2002) a examiné le document de réflexion sur l'appréciation de l'équivalence des règlements techniques¹⁰. Le Comité a noté le manque d'exemples de cas où l'application de l'équivalence entre des règlements techniques ou des procédures d'évaluation de conformité pourraient avoir joué un rôle pour garantir les pratiques loyales dans le commerce et est resté partagé sur la progression des travaux sur ce sujet. Le document de réflexion notait les définitions de l'accord OTC qui évoquent les 'règlements techniques'¹¹ et les "procédures d'évaluation de la conformité"¹² et comment 'l'équivalence' est étudiée dans chaque contexte¹³. Dans la suite, le document de réflexion relevait que pour les règlements techniques, l'équivalence peut être appliquée dans les cas où les règlements sont spécifiés en termes de performance (susceptible de comprendre des procédés et des méthodes de production), mais qu'elle est moins applicable si ce n'est pas le cas (p.ex. pour des objectifs nutritionnels). Pour les procédures d'évaluation de la conformité, la difficulté qui s'est souvent posée découlait du refus d'acceptation par les pays importateurs des résultats d'essais réalisés par le pays exportateur. Le CCFICS11 a décidé d'examiner un document révisé à l'occasion de sa session suivante et également de demander des éclaircissements au Comité OTC de l'OMC sur le fonctionnement de l'équivalence et de la reconnaissance mutuelle dans le contexte de l'accord OTC. (ALINORM 03/30/18)

29. Le CCFICS12 (décembre 2003) a examiné un document de réflexion sur l'appréciation de l'équivalence des règlements techniques¹⁴. Le Comité restait partagé sur la nécessité d'orientations dans ce domaine et sur la question de savoir si l'élaboration d'orientations spécifiques relevait de son mandat. Le Comité est convenu de ne pas poursuivre ses travaux sur l'appréciation de l'équivalence de règlements techniques à ce stade et qu'il pourrait revenir à cette question à l'avenir. (ALINORM 04/27/30)

⁸ CX/FICS 00/7 (août 2000)

⁹ CCFICS/02/5

¹⁰ CX/FICS 02/11/6

¹¹ Règlement technique : document qui énonce les caractéristiques d'un produit ou les procédés et méthodes de production s'y rapportant, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont le respect est obligatoire. Il peut aussi traiter en partie ou en totalité de terminologie, de symboles, de prescriptions en matière d'emballage, de marquage ou d'étiquetage, pour un produit, un procédé ou une méthode de production donnés. Accord OTC (Annexe 1)

¹² Procédures d'évaluation de la conformité : Toute procédure utilisée, directement ou indirectement, pour déterminer que les prescriptions pertinentes des règlements techniques ou des normes sont respectées. Accord OTC (Annexe 1)

¹³ *Equivalence* - pour les règlements techniques, l'article 2,7 stipule, les Membres de OMC "envisageront de manière positive d'accepter comme équivalents les règlements techniques des autres Membres, même si ces règlements diffèrent des leurs, à condition d'avoir la certitude que ces règlements remplissent de manière adéquate les objectifs de leurs propres règlements". Pour les procédures d'évaluation de la conformité, l'article 6,1 stipule États "les Membres feront en sorte, chaque fois que cela sera possible, que les résultats des procédures d'évaluation de la conformité d'autres Membres soient acceptés, même lorsque ces procédures diffèrent des leurs, à condition d'avoir la certitude que lesdites procédures offrent une assurance de la conformité aux règlements techniques et aux normes applicables équivalente à leurs propres procédures."

¹⁴ CX/FICS 03/5

30. En étudiant les travaux antérieurs du CCFICS sur les règlements techniques relatifs aux OTC (résumés aux par 23-29 ci-dessus) et avec le recul, il est visible que même si la définition de l'équivalence ¹⁵ s'applique clairement au double mandat du Codex, la volonté de maintenir un libellé cohérent et le choix de se concentrer sur une comparaison mesure par mesure au moment de l'élaboration de CAC GL 53/2003 compliquaient l'élaboration de deux textes selon la même structure. Il manquait peut-être une orientation surdéterminante plus concentrée sur le niveau des réalisations d'un système (équivalence système). Au niveau de l'équivalence des systèmes, il y a un plus grand degré de points communs indépendamment du ciblage du système d'inspection et de certification examiné qui peut être exclusivement axé sur la protection de la santé des consommateurs ou exclusivement sur la garantie des pratiques loyales dans le commerce alimentaire ou sur une combinaison des deux.

Nécessité d'orientations supplémentaires

31. Les références originales à l'équivalence à la fois dans les *Directives sur la conception, l'application, l'évaluation et l'homologation de systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations alimentaires* (CAC/GL 26-1997) et dans les *Directives sur l'élaboration d'accords d'équivalence relatifs aux systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations alimentaires* (CAC/GL 34-1999) englobent un contexte plus vaste de ce concept et on peut en déduire qu'elles reflètent de manière explicite le potentiel de déterminations et d'accords d'équivalence de systèmes.. Toutefois, aucun des deux documents ne fournit des orientations pratiques sur la démarche de ce genre d'évaluations.

32. Les *Directives sur l'appréciation de l'équivalence de mesures sanitaires associées à des systèmes d'inspection et de certification des denrées alimentaires* (CAC/GL 53-2003) ont essentiellement été élaborées pour fournir des orientations sur la comparaison directe des réalisations d'une mesure spécifique ¹⁶ ou d'un ensemble de mesures sanitaires et non pour la reconnaissance de l'équivalence d'un système dans son ensemble. L'annexe de la CAC/GL 53-2003 donne toutefois des exemples sur la mise en place de 'l'expérience, la connaissance et la confiance' et ces exemples peuvent utilement servir de voies pour acquérir la connaissance et la confiance dans l'ensemble d'un système.

33. Étant donné la diversité des relations commerciales, des profils de risque, des instruments législatifs et des organisations administratives entre les pays, les moyens employés pour démontrer de manière objective l'équivalence entre les SNCA doivent d'évidence être plus vastes que lorsque des pays envisagent spécifiquement des comparaisons mesure par mesure. Les programmes d'assurance des importations reposant sur des questionnaires, des audits de listes d'établissements individuels au sein du pays et les inspections de produits ne constituent pas l'utilisation la plus efficace ou efficiente des ressources. Il est possible de parvenir à des degrés d'assurance plus élevés grâce à des relations de coopération plus directes avec d'autres autorités compétentes établies à partir d'une connaissance partagée et le développement de la confiance que le SNCA du pays exportateur permet d'atteindre et de maintenir un niveau comparable de protection des consommateurs pour les biens pertinents pour les échanges.

34. Les déterminations d'équivalence actuelles qui reposent sur l'approche mesure par mesure tendent à établir l'équivalence à un certain moment dans le temps grâce à la mise en place de mesures spécifiques. Par conséquent, tout changement d'une mesure par l'une des parties signifie qu'il faut éventuellement réévaluer la détermination d'équivalence (en fonction de la nature du changement) ce qui peut impliquer la reprise de toute la procédure. L'approche de l'équivalence de systèmes est plus dynamique dans la mesure où elle permet l'évolution et même l'amélioration continue des systèmes des deux parties avec des réévaluations régulières pour veiller au maintien de l'alignement. L'approche de l'équivalence de systèmes intègre les éléments plus surdéterminants du système (objectifs, cadrage politique, conception du système, mise en œuvre, suivi et passage en revue du système), la collecte de données appropriées et le suivi de la performance ainsi que les outils scientifiques d'évaluation des risques (qui soutiennent tous l'amélioration continue du système de contrôle).

¹⁵ CAC/GL 26-1997 : L'équivalence est la capacité de systèmes d'inspection et de certification différents de remplir les mêmes objectifs

¹⁶La CAC/GL 53/2003 fait exclusivement référence aux mesures sanitaires directement liées à la sécurité sanitaire des aliments et n'inclut pas les pratiques loyales dans le commerce alimentaire qui figurent parmi les objectifs directement évoqués d'un SNCA (CAC/GL 82/2013 Section 2).

35. Même si d'autres types d'accords de coopération peuvent être plus appropriés dans de nombreuses situations, le développement de relations pour passer à des accords d'équivalence portant sur des systèmes entiers et couvrant une ou plusieurs denrées alimentaires et reposant sur des performances avérées, constitue un outil supplémentaire utile. Ce développement pourrait également servir à réduire encore plus le dédoublement de procédures administratives et des fardeaux réglementaires ; appuyer et renforcer la fixation de priorités et l'utilisation de ressources réglementaires soit au sein de l'une ou de l'autre ou des deux parties ; et construire des liens, une coopération et un échange d'information plus forts entre les pays. Le système de contrôle des aliments peut être examiné dans son entièreté ou seulement dans la mesure où il s'applique à une section spécifique de la filière d'approvisionnement alimentaire. L'élément surdéterminant d'un tel examen vise à établir si le système tout entier, quel qu'en soit la portée convenue, permet d'atteindre et est susceptible de continuer à atteindre les réalisations requises.

36. Les *Principes et directives concernant les systèmes nationaux de contrôle des aliments* (CAC/GL 82-2013) récemment publiés constituent une meilleure base de compréhension commune entre les pays sur les composants génériques de SNCA. Les nouveaux travaux proposés dans le cadre de ce document de réflexion n'ont pas pour objectif de suggérer que les pays devraient reproduire la conception des SNCA d'autres pays ou devraient soumettre un dossier sur l'équivalence entre des systèmes comme une condition pour les échanges commerciaux. La CAC/GL 82-2013 reconnaissent expressément la nécessité pour les pays d'adapter leurs programmes de contrôle des aliments à leurs propres profils de risques et au contexte qui prévaut au sein de leurs frontières plutôt que de chercher à dédoubler plusieurs autres systèmes nationaux.

37. Même si certains pays sont parvenus à négocier des dispositions bilatérales pour l'équivalence entre leurs systèmes, d'autres ont trouvé que cette approche était plus difficile. Il y a par conséquent clairement un manque d'orientations sur la mise en place et la réalisation d'une évaluation de l'équivalence entre des systèmes et l'élaboration de conseils sur ce sujet par le Codex sera utile pour les membres. L'équivalence entre les systèmes est également une bonne option efficace de gestion de risques avant la frontière pour faciliter le commerce de produits alimentaires sûrs et réduire le coût des opérations.

Objectif et champ d'application des orientations proposées

38. L'avant-projet d'orientations sur l'équivalence entre les systèmes est destiné à servir conjointement avec les textes existants, les *Directives sur la conception, l'application, l'évaluation et l'homologation de systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations alimentaires* (CAC/GL 26-1997) et les *Directives sur l'élaboration d'accords d'équivalence relatifs aux systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations alimentaires* (CAC/GL 34-1999). Il n'est pas destiné à remplacer les orientations du CCFICS sur l'évaluation de l'équivalence de mesures plus spécifiques/ciblées des réalisations en matière de sécurité sanitaire des aliments¹⁷.

39. Les nouvelles orientations pourraient être une annexe du texte existant du CCFICS ou encore un document indépendant.

40. L'objectif du document d'orientations proposé est de permettre un meilleur usage et un meilleur ciblage des ressources destinées à l'assurance des importations et exportations grâce à la reconnaissance de l'équivalence de systèmes. Cette reconnaissance peut contribuer à réduire le degré de redondance et de dédoublement des procédures d'évaluation et de contrôle employées actuellement dans le commerce international lorsque des systèmes de contrôle compétents sont déjà en place dans le pays exportateur. Ces orientations seront conçues de manière à aider les pays importateurs et exportateurs à élaborer une procédure appropriée pour parvenir à la confiance nécessaire. Ces orientations devraient également permettre aux pays à répondre à la question essentielle de savoir si la conception et la performance opérationnelle d'un système identifié de contrôle des aliments est susceptible d'atteindre les mêmes réalisations ou des réalisations supérieures (comparables) pour la santé humaine, pour la qualité des aliments, et pour les réalisations techniques que celles qui sont atteintes dans le pays importateur.

41. Les orientations proposées mettront une procédure à la disposition des pays qui entament des consultations en vue d'examiner l'équivalence entre l'entièreté ou des parties d'un SNCA. Ces examens peuvent porter sur la sécurité sanitaire des aliments, ou encore aux questions relatives aux pratiques loyales dans le commerce alimentaire, telles que les réalisations du point de vue technique ou de l'acceptabilité. Comme l'évaluation de l'équivalence entre systèmes se concentre sur la comparabilité des réalisations de tout un système de mesures de maîtrise (voir par. 8 précédent) il y a nettement plus de points communs entre les principes et procédures applicables, que des réalisations spécifiques soient plus axées sur la sécurité sanitaire des aliments ou sur la garantie des pratiques loyales dans le commerce alimentaire (ou la protection des consommateurs).

¹⁷ *Directives sur l'appréciation de l'équivalence de mesures sanitaires associées à des systèmes d'inspection et de certification des denrées alimentaires* (CAC/GL 53-2003) du Codex.

42. Il serait donc à priori possible d'élaborer des orientations susceptibles de servir des réflexions sur l'équivalence qui abordent à la fois les questions sanitaires et d'autres questions techniques liées, selon qu'il convient.

43. Ces orientations comprendraient :

- des principes et procédures applicables pendant une première procédure de consultation visant à déterminer si un examen plus approfondi de l'équivalence entre systèmes est approprié ;
- des principes et procédures pertinentes pour un examen approfondi de l'équivalence de l'entièreté ou de parties d'un SNCA ; et
- des liens avec d'autres orientations pertinentes du Codex comme l'élaboration d'accords bilatéraux pour documenter toute reconnaissance de l'équivalence de systèmes, y compris les attentes en termes de maintenance.

Études de demandes d'équivalence entre systèmes relatives à l'entièreté ou des parties d'un SNCA

44. Sans préjuger de travaux futurs, les éléments ci-dessous sont fournis en tant que point de départ pour un débat sur les principes généraux et les procédures susceptibles d'être inclus dans un document d'orientation pour être appliqués au moment de déterminer et de documenter l'équivalence entre des systèmes pour un ou plusieurs secteurs :

- a Des consultations initiales devraient avoir lieu pour satisfaire tout prérequis nécessaire, y compris la confiance dans la capacité du SNCA du pays exportateur de satisfaire ses propres exigences et de veiller qu'il y ait un accord sur la portée de l'évaluation (p.ex. tout ou partie du SNCA).
- b La connaissance, la confiance et l'expérience peuvent réduire la quantité d'informations qui doivent être échangées.
- c Les critères décisionnels à utiliser dans le cadre de l'examen devraient être objectifs, orientés sur les résultats et mis à disposition du pays demandeur.
- d les pays importateurs devraient décrire par écrit (et avec des preuves et références appropriées), comment leur propre SNCA ou selon qu'il convient une partie de celui-ci satisfait aux objectifs et réalisations décrites dans les critères décisionnels.
- e les pays importateurs doivent être en mesure de démontrer par écrit (et avec des preuves et références appropriées), comment leur SNCA ou selon qu'il convient une partie de celui-ci satisfait aux objectifs et réalisations décrits dans les critères décisionnels.
- f La communication devrait se maintenir pendant tout le processus d'évaluation pour veiller à fournir tout éclaircissement ou information supplémentaire requise.
- g Les réponses aux demandes d'informations supplémentaires devraient être fournies aussi rapidement que possible pour permettre des évaluations dans les meilleurs délais.
- h La coopération et l'accès devraient être assurés pour permettre un passage en revue au sein du pays s'il s'avère nécessaire
- i Les évaluations devraient être réalisées de manière transparente et dans les meilleurs délais.
- j Les résultats de l'évaluation devraient être fournis à la partie demandeuse.
- k Les reconnaissances d'équivalence de systèmes devraient être documentées dans un accord entre les parties.
- l Le maintien en place de tels accords devrait prévoir des cadres des programmes et une supervision réglementaires, avec un dialogue et un échange d'informations appropriés.

Recommandations

45. Le Comité est invité à appuyer la recommandation du lancement de nouveaux travaux relatifs à l'élaboration d'orientations relatives à l'équivalence entre des systèmes selon le document de projet en PJ par le biais du CCEXEC73 et ensuite de la CCA40.

46. Le Comité est invité à mettre en place un groupe de travail électronique (avec la possibilité de réunir un groupe de travail physique) chargé de préparer un avant-projet d'orientations et de principes du Codex sur l'équivalence entre les systèmes pour diffusion à l'étape 3 et examen à la 24^e session.

DOCUMENT DE PROJET

Proposition de nouveaux travaux pour élaborer des orientations relatives à l'utilisation de l'équivalence entre des systèmes

1. Objectif et champ d'application de la norme proposée

L'objectif de ces travaux est de donner des orientations aux autorités compétentes des pays importateurs et exportateurs sur l'utilisation de la reconnaissance de l'équivalence entre des systèmes afin de faciliter la protection de la santé des consommateurs et garantir les pratiques loyales dans le commerce alimentaire. Le document est destiné à couvrir des situations où il peut être raisonnablement anticipé que le système national de contrôle des aliments du pays exportateur saura, dans la durée, fiablement fournir des aliments qui répondent aux mêmes attentes globales pour la santé humaine, la salubrité alimentaire et techniques que celles qui sont réalisées dans le pays importateur. Le champ d'application de ces orientations est destiné à s'appliquer à la procédure à suivre par les pays importateurs et exportateurs lorsqu'un pays exportateur a présenté une demande de reconnaissance de l'équivalence pour l'entièreté ou une partie de son SNCA.

2. Pertinence et actualité

La poursuite de la mondialisation du commerce des aliments et la montée des préoccupations des consommateurs à ce sujet signifient que les pays imposent de plus en plus non seulement des normes pour des produits finis mais également des exigences détaillées sur la production et la transformation, ce qui signifie plus de demandes d'information, de visites d'audit et d'inspections de produits. La meilleure utilisation de la reconnaissance de l'équivalence de systèmes lorsque des systèmes réglementaires efficaces sont déjà mis en place pourrait diminuer la charge en ressources et en restrictions inutiles pesant sur le commerce et provoquée par de telles procédures. Le cas échéant, elle pourrait notamment prévoir une simplification des listes d'établissements individuels, et l'accélération des dédouanements à partir de la confiance dans les systèmes déjà établis dans le pays exportateur pour la bonne gestion de tout risque lié aux échanges commerciaux au niveau requis et atteint dans le pays importateur.

La reconnaissance de l'équivalence de systèmes pour tout ou une partie des échanges commerciaux d'aliments entre des pays est susceptible non seulement d'éliminer des restrictions inutiles pour le commerce, mais également de libérer des ressources à la fois dans les pays importateurs et les pays exportateurs et qui pourraient être mieux affectées à la gestion de domaines de risques plus pressants.

3. Principales questions à traiter

Ces nouveaux travaux fourniront des principes et procédés pour le processus initial de consultation visant à déterminer si un examen plus approfondi d'équivalence entre les systèmes est approprié ; si les principes et procédures sont susceptibles de se prêter à un examen approfondi de l'équivalence entre les systèmes ; et si des orientations supplémentaires sont requises pour l'élaboration d'accords bilatéraux afin de documenter la reconnaissance de l'équivalence entre les systèmes.

4. Évaluation au regard des *Critères régissant l'établissement des priorités des travaux*

La proposition est conforme aux critères repris ci-dessous :

Critère général : La protection du consommateur contre les risques pour la santé, la sécurité sanitaire des aliments, garantissant des pratiques loyales dans le commerce des denrées alimentaires et tenant compte des besoins identifiés des pays en développement.

Ces nouveaux travaux proposés vont contribuer à faciliter encore plus le commerce d'aliments surs tout en libérant des ressources pour permettre de mieux cibler des scénarios de risques plus importants et donc de mieux satisfaire le critère général de la protection des consommateurs.

Critères applicables dans le cadre du Critère général :

a) Diversité des législations nationales et obstacles au commerce international qui semblent, ou pourraient, en résulter :

Les pays imposent de plus en plus non seulement des normes pour des produits finis mais également des exigences détaillées sur la production et la transformation, ce qui signifie plus de demandes d'information, de visites d'audit et d'inspections de produits. La reconnaissance de l'équivalence entre des systèmes lorsque des systèmes réglementaires compétents sont déjà mis en place pourrait diminuer la charge en ressources et en restrictions inutiles pesant sur le commerce et provoquée par de telles procédures.

b) *Portée des travaux et détermination des priorités dans les différents domaines d'activité :*

Voir la section Champ d'application (supra).

c) *Travaux déjà entrepris dans ce domaine par d'autres organisations internationales et/ou travaux suggérés par (les) l'organisme(s) international(aux) intergouvernemental(aux) pertinent(s) :*

La décision (G/SPS/19) du comité SPS de l'OMC donne des précisions supplémentaires sur la démarche que devraient suivre les membres de l'OMC pour faire appel aux dispositions sur l'équivalence de l'accord SPS, à savoir : l'article 4. Cette décision encourage fermement la CCA à poursuivre en permanence ses efforts pour fournir des orientations sur tout le champ d'application de la décision. Le CCFICS a élaboré tout un ensemble de normes qui prévoient l'utilisation de l'équivalence entre systèmes, mais jusqu'à présent, il a uniquement élaboré des orientations spécifiques sur l'appréciation de l'équivalence de mesures sanitaires spécifiques (CAC/GL 53-2003). Il n'existe par contre actuellement pas encore d'orientations spécifiques relatives à la possibilité d'une reconnaissance de tout un système de contrôle des aliments ou des parties qui concernent des aliments spécifiques. L'élaboration d'orientations de ce genre contribuerait à faciliter et permettre un meilleur usage des orientations existantes du Codex : *Directives sur l'élaboration d'accords d'équivalence relatifs aux systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations alimentaires* (CAC/GL 34-1999). Le Comité tiendra compte de tout travail international pertinent réalisé dans ce domaine et recensé au cours des travaux.

d) *Aptitude de l'objet de la proposition à la normalisation :*

Le Comité estime qu'il est possible d'élaborer des principes et directives pour répondre aux enjeux identifiés.

e) *Dimension internationale du problème ou de la question :*

Le Comité a conclu qu'une charge importante est actuellement imposée aux pays exportateurs, en raison d'un manque flagrant d'orientations internationales dans ce domaine. L'absence d'accords d'équivalence notifiés auprès du comité SPS de l'OMC en conformité avec G/SPS/7/Rev.2/Add.1 prouve par ailleurs qu'il est opportun et pertinent d'élaborer des orientations supplémentaires sur ce sujet.

5. Pertinence par rapport aux objectifs stratégiques du Codex

Les travaux proposés entrent directement dans le champ des missions de la Commission du Codex Alimentarius en vertu de ses statuts, à savoir de protéger la santé des consommateurs et veiller aux pratiques loyales du commerce alimentaire ; ils s'inscrivent également dans le cadre du premier objectif du Plan stratégique 2014-19 de la Commission du Codex Alimentarius, à savoir *Établir des normes internationales régissant les aliments qui traitent des enjeux actuels et émergents relatifs aux aliments* ; et ils sont en conformité avec l'objectif 1.2 *Déterminer de façon proactive les enjeux émergents et les besoins des Membres et, lorsqu'il y a lieu, élaborer les normes alimentaires requises afin d'y répondre*. Ils contribuent également à la réalisation de l'activité 1.2.2 *Élaborer et réexaminer, lorsqu'il y a lieu, les normes régionales et internationales en réponse aux besoins exprimés par les membres et en réponse aux facteurs touchant la sécurité sanitaire des aliments, la nutrition et les pratiques loyales dans le commerce alimentaire*. Ils sont également en conformité avec l'objectif 1.3 *Améliorer la coordination et renforcer la collaboration avec d'autres organismes internationaux d'établissement des normes en s'efforçant d'éviter la duplication des tâches et d'optimiser la mise à profit des possibilités qui se présentent*.

6. Informations sur la relation entre la proposition et les documents existants du Codex

Les travaux proposés tiendront compte des *Directives sur l'élaboration d'accords d'équivalence relatifs aux systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations alimentaires* (CAC/GL 34-1999). 34-1999) ; des *Principes et directives pour les systèmes nationaux de contrôle des aliments* (CAC/GL 82-2013) ; et des *Directives sur l'appréciation de l'équivalence de mesures sanitaires associées à des systèmes d'inspection et de certification des denrées alimentaires* (CAC/GL 53-2003). Une fois réalisées, ces directives devraient être lues conjointement avec les *Directives sur la conception, l'application, l'évaluation et l'homologation de systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations alimentaires* (CAC/GL 26-1997) et les *Directives sur les systèmes de contrôle des importations alimentaires* (CAC/GL 47-2003). Les orientations proposées s'intégreraient également bien comme une progression et une prolongation des *Principes et directives sur l'échange d'informations entre des pays importateurs et exportateurs pour soutenir le commerce alimentaire* (CAC/GL 89-2016).

7. Identification de tout besoin et de la disponibilité d'avis scientifiques d'experts

Pas nécessaire.

8. Identification de tout besoin de contributions techniques à la norme en provenance d'organisations extérieures, afin que celles-ci puissent être programmées

Pas nécessaire, à ce stade.

9. Calendrier de réalisation des nouveaux travaux et autres conditions

Sous réserve de l'approbation par la Commission du Codex Alimentarius à sa 40e session en 2017, les travaux devraient en principe être achevés en trois ou quatre ans, en fonction du calendrier avenir des réunions du CCFICS, qui se réunit actuellement une fois tous les 18 mois :

- Examen à l'étape 3 par le CCFICS 24 ;
- Examen à l'étape 5 par le CCFICS 25 ; et
- Adoption des Directives proposées par la Commission dans une échéance de 4 ans.