

**PROGRAMME MIXTE FAO/OMS SUR LES NORMES ALIMENTAIRES****COMMISSION DU CODEX ALIMENTARIUS****Trente-cinquième session****Siège de la FAO****Rome (Italie), 2-7 juillet 2012****QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES****Disponibilité des ressources dont la FAO et l'OMS ont besoin pour effectuer les évaluations des risques nécessaires aux activités du Codex**

(établi par le membre du Comité exécutif du Codex pour l'Europe,
en coopération avec le membre pour l'Amérique du Nord)

Généralités

1. À sa soixante-sixième session, le Comité exécutif du Codex a examiné la question du soutien scientifique au Codex*. Le membre représentant l'Europe a rappelé que la situation du financement des avis scientifiques était préoccupante et qu'elle avait fait à plusieurs reprises l'objet de débats. Malgré les recommandations formulées régulièrement, les pays membres étaient toujours très inquiets, car l'absence d'avis scientifique compromettrait les travaux du Codex sur la sécurité sanitaire des aliments. Le Comité exécutif a accepté l'offre du membre représentant l'Europe tendant à établir, en coopération avec le membre représentant l'Amérique du Nord, un document de travail sur le financement des avis scientifiques, à soumettre à la Commission pour examen.
2. Le présent document de travail a pour objectif d'appeler l'attention sur l'importance de pouvoir disposer d'avis scientifiques adéquats et indépendants pour les travaux du Codex et de faciliter les débats sur les mécanismes permettant de remédier aux pénuries de ressources afin de garantir que les avis scientifiques dont le Codex a besoin sont fournis plus régulièrement.

Rôle du Codex en matière de sécurité sanitaire des aliments

3. Les travaux entrepris par la Commission du Codex Alimentarius au cours des deux dernières décennies ont considérablement évolué. L'établissement du Codex Alimentarius comme le point de référence pour l'Organisation mondiale du commerce (OMC) nécessite une approche robuste qui résiste à l'épreuve de la résolution des conflits dans le cadre de l'accord SPS.
4. Par ailleurs, la plupart des membres du Codex ont, à la demande de l'OMS et du Codex, harmonisé les cadres réglementaires, nationaux ou régionaux, de sécurité sanitaire des aliments en fonction des principes modernes de l'analyse des risques.

* REP12/EXEC, par.69-73

Importance des avis scientifiques indépendants fournis au Codex

5. La FAO et l'OMS partagent la responsabilité de fournir les avis scientifiques dont la Commission du Codex Alimentarius et ses comités ont besoin pour élaborer des normes alimentaires. La FAO et l'OMS fournissent, à la demande des comités du Codex et par le biais de différents mécanismes, des avis scientifiques en rapport avec la sécurité sanitaire alimentaire et la nutrition. Ces mécanismes vont d'organes d'experts dûment constitués avec un programme de travail bien défini (par exemple, JECFA, JMPR), avec des réunions d'experts convoquées régulièrement sur un sujet donné (par exemple, JEMRA), à des consultations ponctuelles d'experts sur un thème précis, comme par exemple la réunion conjointe des experts FAO/OMS sur les bienfaits et les risques liés à l'utilisation des désinfectants contenant du chlore dans la production et la transformation des aliments tenue en 2008[†]. Pour répondre aux changements advenus au sein du Codex, la FAO et l'OMS ont défini de manière plus précise le rôle des organes d'experts dans un document d'orientation faisant autorité et intitulé le Cadre FAO/OMS pour la fourniture d'avis scientifiques sur la sécurité sanitaire des aliments et la nutrition[‡].
6. La FAO et l'OMS fournissent des avis scientifiques sur la sécurité sanitaire des aliments depuis près de soixante ans. Les premiers organes d'experts permanents constitués de manière formelle et permanente sont le Comité mixte FAO/OMS d'experts des additifs alimentaires (JECFA, établi en 1956) et la Réunion conjointe FAO/OMS sur les résidus de pesticides (JMPR, établie en 1963), qui ont précédé la Commission du Codex Alimentarius. Les Réunions conjointes d'experts FAO/OMS sur l'évaluation des risques microbiologiques (JEMRA) ont été mises en place en 2000 pour traiter les dangers microbiologiques, suivies en 2010 par les Réunions mixtes d'experts FAO/OMS sur la nutrition (JEMNU). Dès le début, les organes scientifiques d'experts ont été gérés séparément du Codex. Les règlements de la FAO et l'OMS pour ce type d'organes assurent que la sélection, le travail et les rapports sont le reflet de l'opinion des experts invités à titre personnel, et que leurs délibérations sont exemptes de toute influence indue de la part de tierces parties, y compris de leur propre gouvernement.
7. Cette indépendance a été renforcée par le paradigme de l'analyse du risque qui impose une séparation fonctionnelle de l'évaluation du risque (le domaine de compétence des comités d'experts) et de la gestion du risque (le domaine de compétence du Codex). À la Section IV du Manuel de procédure du Codex intitulée L'Analyse des risques, l'interaction et la collaboration entre les organes scientifiques gérés par la FAO et l'OMS et les comités correspondants du Codex sont décrites dans le cadre des différents principes de l'analyse des risques appliqués par le Comité du Codex sur les additifs alimentaires (CCFA), par le Comité du Codex sur les contaminants dans les aliments (CCCF), par le Comité du Codex sur l'hygiène alimentaire (CCFH) et par le Comité du Codex sur les résidus de pesticides (CCPR). Cette section couvre aussi le rôle des comités d'experts et les principes d'analyse des risques ainsi qu'une politique distincte d'évaluation des risques pour le Comité du Codex sur les résidus de médicaments vétérinaires dans les aliments (CCRVDF).

Financement de la FAO et de l'OMS

8. La FAO et l'OMS financent conjointement les avis scientifiques fournis au Codex en fonction des règles budgétaires inscrites dans les cycles budgétaires et les priorités programmatiques de chaque organisation. Néanmoins, il est devenu apparent que ce financement ne permet pas de faire face à toutes les demandes de la Commission et des comités.
9. Il ressort des interventions des représentants de la FAO et de l'OMS faites à la soixante-sixième session du Comité exécutif, que les organisations ont une approche budgétaire différente au regard du rôle du

[†] <http://www.fao.org/docrep/012/i1357e/i1357e.pdf>

[‡] <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a1296f/a1296f00.pdf>

programme ordinaire[§]. La FAO a indiqué que le programme de travail concernant les avis scientifiques sur la sécurité sanitaire des aliments et la nutrition était financé par les crédits alloués au titre du programme ordinaire à la Division de la nutrition et de la protection des consommateurs et que le travail de la JMPR était financé par le Département de la production végétale et de la protection des plantes; elle a également annoncé que, pour répondre aux demandes en suspens du Codex, 25 pour cent environ des dépenses prévisionnelles de l'exercice biennal en cours devraient être financées par des ressources extra-budgétaires (notamment, des contributions volontaires des pays). Pour ce qui concerne l'OMS, environ 80 pour cent du budget alloué à la fourniture d'avis scientifiques provient de contributions volontaires versées par des États membres et non du programme ordinaire. En janvier 2012, le déficit prévu entre les fonds disponibles et les demandes d'avis scientifique était de 70 pour cent pour les activités et de 45 pour cent pour les salaires.

Problèmes de ressources des comités du Codex

10. Ces déficits de financement sont préoccupants et des mesures doivent être prises sans délai. Plusieurs comités du Codex se sont heurtés ces dernières années à des difficultés dans leurs activités, notamment des retards, en raison de l'insuffisance des ressources consacrées aux avis scientifiques. Il s'agit notamment des comités horizontaux qui s'appuient fortement sur les avis scientifiques de la FAO et de l'OMS, c'est-à-dire: CCCF, CCFA, CCFH, CCPR, et CCRVDF; la situation de trois de ces comités est présentée succinctement dans les paragraphes suivants.
11. CCFA: les premiers additifs alimentaires ont été évalués par le JECFA à la fin des années 50; le travail du Comité s'est depuis développé dans des proportions considérables. Ce travail a rapidement été reconnu au plan international, et aujourd'hui la mise au point d'un nouvel additif vise souvent à obtenir en premier lieu l'approbation du JECFA/Codex. Le CCFA examine aussi la réévaluation systématique de tous les additifs, un programme qui est appelé à augmenter encore sa charge de travail dans un avenir proche. Il continue par ailleurs de demander au JECFA d'évaluer les aromatisants, une tâche qui doit être effectuée dans les meilleurs délais afin d'assurer que les listes d'aromatisants autorisés par les membres du Codex au niveau national et les listes d'aromatisants évalués par le JECFA et reconnus par le Codex (spécifications relatives aux aromatisants) soient autant que possible cohérentes et harmonisées.
12. CCPR: Les demandes d'évaluation soumises à la JMPR ont augmenté ces dernières années, et les pénuries de ressources limitent le nombre d'examens pouvant être réalisés chaque année. Les examens programmés pour les nouvelles substances chimiques sont au maximum des capacités jusqu'en 2014 inclus. Les membres et observateurs du Codex intéressés par le processus de fixation des LMR pour les résidus de pesticides recherchent depuis plus de 10 ans les moyens d'améliorer les procédures appliquées par le CCPR et la JMPR, et des résultats ont été obtenus. La liste des nouvelles substances et des pesticides devant faire l'objet d'une réévaluation continue de s'allonger, et les temps d'attente sont en général considérables.
13. CCRVDF: Les résidus de médicaments vétérinaires ont été ajoutés relativement tard au programme de travail de la Commission du Codex Alimentarius; un comité a été constitué à cet effet et a commencé à travailler en 1986. Le nombre de médicaments évalués par le JECFA a diminué, mais ces dernières années on assiste à un regain d'intérêt non seulement de la part des promoteurs mais aussi des pays en développement où des médicaments vétérinaires plus anciens ne bénéficiant plus du soutien de l'industrie pharmaceutique sont toujours utilisés.

[§] REP12/EXEC, par. 69-71

Conserver et améliorer l'approche actuelle

14. Le mécanisme actuel selon lequel la FAO et l'OMS fournissent des avis à la demande, du Codex et de ses membres, mais en toute indépendance, est un facteur clé de l'impartialité des avis scientifiques émanant des comités mixtes d'experts. Il doit être conservé.
15. Afin de garantir que les organes d'experts FAO/OMS continuent de fournir des avis de qualité en quantités voulues et de répondre aux besoins du Codex qui doit pouvoir disposer d'évaluations des risques en temps voulu, il faut que la question des ressources à prévoir à cet effet soit examinée au sein de la Commission du Codex Alimentarius et avec la FAO et l'OMS. La Commission doit impérativement informer ses membres de cette situation et les inviter à prendre les mesures nécessaires pour garantir que les organes d'experts puissent continuer à fournir les avis scientifiques dont le Codex a besoin pour ses activités, maintenant et à l'avenir. Le débat doit passer de la reconnaissance en général de l'importance des organes mixtes d'experts FAO/OMS aux mesures qui permettront de mobiliser des ressources financières et humaines suffisantes pour que les deux organisations puissent continuer à fournir sans discontinuité des avis au Codex sur des périodes de planification plus longues.

Financements extra-budgétaires disponibles?

16. Les objectifs de l'Initiative mondiale en faveur des avis scientifiques relatifs à l'alimentation (GIFSA)** qui a été lancée à l'occasion d'une manifestation parallèle organisée durant la trentième session de la Commission du Codex Alimentarius en 2007 sont les suivants:
 - *Faire mieux connaître le programme de travail de la FAO/OMS concernant la fourniture d'avis scientifiques,*
 - *Mobiliser les ressources techniques, financières et humaines nécessaires pour fournir des avis scientifiques en matière de sécurité sanitaire des aliments et de nutrition,*
 - *Favoriser la ponctualité de la fourniture des avis scientifiques fournis par la FAO et l'OMS, tout en assurant la continuité du plus haut niveau d'intégrité et de qualité.*

Le principal objectif de l'initiative GIFSA est d'établir un mécanisme qui facilite la mobilisation de ressources extra-budgétaires pour les activités liées aux avis scientifiques. Sont acceptées les contributions des gouvernements, des organisations et des fondations, en conformité avec la réglementation de la FAO et de l'OMS.

17. Il est difficile d'évaluer, au vu des informations disponibles, si l'initiative GIFSA a réussi à collecter des fonds importants pour la fourniture d'avis scientifiques comme le prévoit ses objectifs. À la trente-deuxième session de la Commission, les représentants de la FAO et de l'OMS ont indiqué avoir reçu quelques contributions††. Bien que le dépliant de l'initiative GIFSA‡‡ fasse clairement référence au JECFA, puisqu'il suggère que les fonds collectés doivent être utilisés au profit des activités des organes scientifiques mixtes FAO/OMS, il est possible que les règles budgétaires limitent le financement par des ressources extra-budgétaires d'activités du programme ordinaire, telles que les réunions du JECFA ou de la JMPR. Par ailleurs, on ne comprend pas bien quelles règles s'appliquent aux contributions des "organisations" et des "fondations" ni si les contributions des organisations ou fondations professionnelles peuvent être acceptées.

** <http://www.who.int/foodsafety/codex/gifssa/en/index.html>

†† ALINORM 09/32/REP: par. 135-137.

‡‡ <http://www.who.int/entity/foodsafety/codex/Gifsa.pdf>

Conclusion et recommandations

18. Plusieurs comités du Codex se heurtent à des difficultés pour obtenir de la FAO et de l'OMS les avis scientifiques dont ils ont besoin, et si rien n'est fait, il est probable que l'élaboration des normes Codex et des textes apparentés prendra du retard. Il faut traiter ce problème et rechercher des solutions qui permettront de garantir que des ressources suffisantes sont consacrées aux évaluations des risques.
19. Actuellement, la fourniture des avis scientifiques est financée dans une très large mesure par des fonds extra-budgétaires ou même des contributions volontaires. Cette situation n'est pas acceptable étant donné l'importance que revêt ce travail d'experts pour la sécurité des consommateurs et elle pourrait avoir des conséquences négatives sur leur santé.
20. La FAO et l'OMS sont invitées à préciser de quelle manière la fourniture d'avis scientifiques au Codex est financée, si les fonds affectés au titre des budgets ordinaires de la FAO et de l'OMS sont suffisants pour répondre aux besoins, quel était le rôle prévu à l'origine de l'initiative GIFSA et dans quelle mesure elle contribue maintenant aux travaux en rapport avec le Codex des deux organisations.
21. Les membres du Codex sont invités à revoir leur politique de financement et à fournir le soutien financier dont les organes d'experts de la FAO et l'OMS, directement ou par le biais de l'initiative GIFSA, ont besoin pour fournir en temps voulu des avis scientifiques au Codex sur les questions liées à la sécurité sanitaire des aliments qui sont fondamentales pour l'élaboration des normes Codex.
22. Il est fortement recommandé qu'un débat ait lieu à la Commission du Codex Alimentarius aux fins suivantes: 1) rechercher les moyens de sensibiliser les membres au rôle essentiel que jouent les organes d'experts dans l'élaboration des normes Codex et à la nécessité de définir une approche systématique pour que les membres contribuent à ces organisations et s'assurer ainsi que les contributions versées à la FAO et à l'OMS sont suffisantes et bien ciblées afin que les deux organisations améliorent leur travail essentiel en matière d'avis scientifiques; 2) examiner s'il est possible d'accepter le soutien financier venant du secteur privé et comment un tel soutien pourrait être collecté et réparti, compte tenu des contraintes juridiques et de la nécessité absolue de garantir l'indépendance et l'impartialité des opinions exprimées dans les évaluations des risques qui appuient les normes et textes apparentés du Codex.