



Evaluation conjointe FAO/OMS des travaux de la Commission du Codex Alimentarius

Rapport du Directeur général

1. Conformément aux dispositions de la résolution WHA53.15 sur la salubrité des aliments et à la demande formulée par le Comité du Programme de la FAO à sa quatre-vingt-sixième session en septembre 2001, un rapport sur l'évaluation conjointe FAO/OMS de la Commission du Codex Alimentarius et autres activités de la FAO et de l'OMS sur les normes alimentaires a été établi,¹ dont on trouvera ici un résumé, assorti d'observations du Directeur général et d'une analyse des principales répercussions au plan des politiques du rapport pour les activités de l'OMS dans les domaines de la salubrité des aliments et de la nutrition.

RESUME DU RAPPORT

Objet et conduite de l'évaluation

2. L'évaluation était effectuée à la demande de la FAO et de l'OMS et, tout en se concentrant sur la Commission FAO/OMS du Codex Alimentarius, porte également sur tous les aspects des activités de la FAO et de l'OMS relatives aux normes alimentaires, ce qui comprend le renforcement des capacités et les avis d'experts scientifiques. Le travail d'évaluation a été confié à une équipe indépendante conseillée par un tableau d'experts indépendants. L'équipe d'évaluation était composée de cinq personnes, dont trois, y compris le chef d'équipe, étaient extérieures aux deux organisations. Le tableau d'experts indépendants comportait dix membres venus de toutes les parties du monde et de secteurs ayant un intérêt pour les travaux en question. L'évaluation a également pu se prévaloir des avis du Comité exécutif de la Commission du Codex Alimentarius.

3. Pour la conduite et l'évaluation, l'équipe s'est rendue dans 24 pays de toutes les régions du monde et de tous niveaux de développement. L'équipe a eu des entretiens avec un large éventail de représentants des gouvernements et des parties prenantes en matière de production alimentaire, contrôle des aliments et consommation, mais également avec d'autres organisations internationales normatives. Des questionnaires ont été adressés à tous les membres de la Commission du Codex Alimentarius et aux Etats Membres de la FAO et de l'OMS non membres de la Commission du Codex Alimentarius ainsi qu'à des organisations

¹ Le rapport complet sera disponible dans la salle du Conseil exécutif.

non gouvernementales internationales et à des organisations intergouvernementales ayant le statut d'observateurs à la Commission du Codex Alimentarius et à l'OMS. Deux invitations générales à formuler des observations ont été placées sur Internet, la première étant entièrement ouverte et la seconde ciblée sur les organisations non gouvernementales nationales.

Conclusions

4. L'évaluation a conclu que les normes alimentaires élaborées par la Commission du Codex Alimentarius étaient jugées très importantes par les membres. Les normes sont considérées comme essentielles pour promouvoir des systèmes de contrôle des aliments destinés à protéger la santé du consommateur, y compris en ce qui concerne les aspects liés aux échanges internationaux et aux accords de l'OMC relatifs à l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires et aux obstacles techniques au commerce. Les normes du Codex constituent également une base pour la fixation de normes dans les pays plus petits ou moins développés. Les activités en matière de renforcement des capacités de la FAO, de l'OMS et de la Commission du Codex Alimentarius continuent, d'après l'évaluation, à apporter une contribution importante aussi bien au niveau international qu'aux pays pris individuellement, lesquels sont ainsi mieux à même de protéger la santé de leurs citoyens et de tirer parti d'un marché de l'alimentation de plus en plus mondialisé.

5. L'équipe a répertorié les principaux domaines à améliorer :

- accélérer les travaux de la Commission du Codex Alimentarius et la fourniture d'avis d'experts scientifiques ;
- accélérer l'accession de pays en développement Membres au processus d'élaboration des normes de la Commission du Codex Alimentarius, évaluation des risques comprise ;
- accroître l'utilité pour les Etats Membres des normes de la Commission du Codex Alimentarius, qui doivent être adaptées à leurs besoins et élaborées dans les meilleurs délais ;
- rendre plus efficace le renforcement des capacités en vue de la mise en place de systèmes nationaux de contrôle des aliments.

Mandat et priorités

6. Un mandat révisé plus précis de la Commission du Codex Alimentarius a été proposé pour tenir compte du développement des activités liées aux priorités en matière de santé (il devra être adopté par les organes directeurs respectifs de la FAO et de l'OMS sous forme d'un amendement aux Statuts de la Commission du Codex Alimentarius) : « La formulation et la révision des normes alimentaires internationales, en collaboration avec les autres organisations internationales appropriées, en donnant priorité aux normes pour la protection de la santé des consommateurs, tout en tenant pleinement compte des besoins des pays en développement ».

7. Avec la prise de conscience accrue des consommateurs, l'émergence de nouvelles technologies, de nouveaux agents pathogènes et de problèmes liés à la nutrition, par exemple la supplémentation, les aliments fonctionnels et les arguments publicitaires alléguant des avantages pour la santé, la Commission du Codex Alimentarius est de plus en plus appelée à répondre à des exigences en matière de santé. Par ailleurs, les activités en matière de salubrité des aliments portent de plus en plus sur la chaîne alimentaire de manière unifiée, ce qui laisse présager d'une collaboration intersectorielle accrue également au niveau

international. La collaboration pourrait notamment être améliorée entre la Commission du Codex Alimentarius et l'Office international des Epizooties afin d'officialiser leurs relations et de les aider ainsi à régler les problèmes de chevauchement.

8. Si la Commission du Codex Alimentarius doit traiter de manière complète la question des risques pour la santé liés à l'alimentation, il est essentiel d'établir des priorités lorsque l'on définira son programme de fixation de normes. L'ordre de priorité suivant est donc proposé :

- i) normes ayant une incidence sur la santé des consommateurs et la salubrité des aliments ;
- ii) normes relatives à des produits répondant aux besoins exprimés par les pays en développement ;
- iii) normes relatives à des produits répondant aux besoins exprimés par les pays développés ;
- iv) étiquetage informatif lié aux questions autres que la santé et la salubrité des aliments.

Structure gestionnaire

9. Dans le cadre de la structure générale de la FAO et de l'OMS, la Commission du Codex Alimentarius devrait jouir d'une plus grande indépendance dans la planification et l'exécution de son programme de travail, tel que l'ont approuvé les deux organisations de tutelle. Les propositions tendant à revoir la structure organique sont destinées à améliorer et à renforcer la gestion de la Commission du Codex Alimentarius. L'élaboration de normes est considérée comme une démarche essentielle qui exige une amélioration des méthodes et de la gestion. Il a été recommandé de procéder à un examen de la structure des comités de la Commission du Codex Alimentarius, suivi d'une consultation. Le rôle exécutif du secrétariat de la Commission du Codex Alimentarius devrait être renforcé afin de favoriser une plus grande indépendance et une meilleure efficacité opérationnelle par l'élargissement et le reclassement de son personnel. Les ressources financières accrues que nécessiteraient ces changements ont été estimées dans un premier temps à US \$1,4 million par période biennale.

10. L'examen préconisé devrait viser à améliorer la cohérence et à mieux cibler les priorités, y compris sur les questions émergentes, et à rationaliser et accélérer les méthodes de travail des divers comités, tout en assurant une participation et une consultation accrues, notamment des pays en développement. Les décisions prises dans les comités et au sein de la Commission du Codex Alimentarius devraient chaque fois que possible continuer à l'être par consensus. En cas de vote, le scrutin devrait avoir lieu à la Commission du Codex Alimentarius et les décisions reposer sur une majorité des deux tiers des membres présents et votants.

11. Il faudrait opérer une distinction plus claire entre l'évaluation des risques et la gestion des risques. Les comités de la Commission du Codex Alimentarius devraient se concentrer sur la gestion des risques, tandis que l'évaluation des risques scientifiques serait confiée aux comités d'experts scientifiques de la FAO et de l'OMS.

12. S'agissant des avis d'experts auprès de la Commission du Codex Alimentarius, il faudrait veiller à garantir une plus grande clarté et une meilleure coordination et à accroître sensiblement les ressources. L'indépendance et la transparence de ces avis doivent être encore renforcées au sein de la FAO et de l'OMS. La Commission du Codex Alimentarius doit pouvoir établir des priorités en ce qui concerne les avis d'experts conformément à son programme de travail et dans la limite du budget approuvé. Ce budget

doit être suffisant pour couvrir non seulement la contribution des comités d'experts existants, mais pouvoir également respecter les priorités et fournir davantage d'avis spécialisés, notamment sur les questions émergentes.

13. Il est recommandé que la FAO et l'OMS établissent un comité scientifique composé de chercheurs éminents, capables de fournir des avis scientifiques faisant autorité à la Commission du Codex Alimentarius et aux deux organisations, notamment sur les problèmes émergents, et de formuler des recommandations et d'assurer un contrôle de qualité pour les comités existants et comités spéciaux. Il est recommandé de créer un poste de coordonnateur conjoint des activités FAO/OMS en matière d'évaluation des risques alimentaires, qui relèverait de l'OMS, et serait chargé de coordonner les avis scientifiques fournis à la Commission du Codex Alimentarius et d'assurer le secrétariat du Comité scientifique. Il est recommandé que l'OMS accroisse sensiblement sa contribution à l'évaluation des risques liés à la santé, la FAO renforçant quant à elle sa contribution concernant les bonnes pratiques de fabrication et de manutention. Il est également recommandé d'entreprendre immédiatement une étude-conseil sur l'évaluation des risques et les avis d'experts, étude qui devrait être suivie d'une consultation d'experts et d'un examen par la Commission du Codex Alimentarius. En général, les incidences budgétaires du développement nécessaire des activités FAO/OMS d'évaluation des risques sont estimées à US \$2,5 millions par période biennale.

14. Le renforcement des capacités des systèmes de santé et de salubrité des aliments pour la consommation intérieure et le commerce est une priorité pour les pays en développement. Dans ce domaine, l'évaluation a constaté de nombreux exemples de renforcement efficace des capacités par la FAO et l'OMS, mais des échanges insuffisants entre les deux organisations au niveau des pays. L'initiative visant à créer un nouveau fonds fiduciaire FAO/OMS pour permettre une participation efficace à la Commission du Codex Alimentarius est accueillie avec intérêt, de même que le dispositif/cadre mondial interinstitutions lancé par l'OMC, la Banque mondiale, la FAO, l'OMS et l'Office international des Epizooties pour renforcer les capacités en matière de mesures sanitaires et phytosanitaires. Le dispositif a été mis en place grâce à des crédits de départ de la Banque mondiale et est administré par l'OMC. Un effort conjoint important est recommandé de la part de l'OMS et de la FAO afin de mobiliser des fonds extrabudgétaires et de favoriser une aide bilatérale coordonnée pour le renforcement des capacités. D'autre part, la FAO et l'OMS devraient d'urgence analyser la façon dont elles pourraient améliorer la coordination et la répartition du travail, en s'appuyant sur leurs atouts respectifs et leurs synergies, et en communiquant les résultats à la Commission du Codex Alimentarius.

15. Enfin, le rapport invite à agir rapidement et à poursuivre l'action pour mettre en oeuvre les recommandations acceptées et préconise :

- que les organes directeurs de la FAO et de l'OMS prennent rapidement des décisions concernant les besoins de financement et les nouveaux arrangements gestionnaires ;
- que la Commission du Codex Alimentarius elle-même donne rapidement suite aux recommandations sans perte de temps en ce qui concerne ses comités généraux ;
- qu'un groupe spécial soit créé, regroupant la FAO, l'OMS et le Président et les Vice-Présidents de la Commission du Codex Alimentarius, afin de suivre la mise en oeuvre des recommandations issues de l'évaluation.

OBSERVATIONS DU DIRECTEUR GENERAL

16. Le Directeur général se félicite du « Rapport de l'évaluation du Codex Alimentarius et autres activités de la FAO et de l'OMS sur les normes alimentaires ». En un délai relativement court et grâce à la contribution de gouvernements et de nombreux autres intervenants dans l'élaboration de normes internationales en matière d'alimentation, une analyse approfondie et complète a été effectuée. Les recommandations formulées dans le rapport aideront sans doute la Commission du Codex Alimentarius et ses organes subsidiaires à atteindre leurs objectifs, à renforcer les avis scientifiques fournis à la Commission du Codex Alimentarius et à améliorer la participation des Etats Membres, en particulier les pays en développement.

17. Le Directeur général considère que la Commission du Codex Alimentarius est une entité importante qui apporte une contribution non négligeable aux objectifs de l'OMS dans le domaine de la salubrité des aliments et de la nutrition, et prend acte avec satisfaction de la recommandation selon laquelle la Commission du Codex Alimentarius devrait couvrir tous les aspects liés à la santé des normes alimentaires. Cela devrait se traduire par une participation accrue de l'OMS aux travaux de la Commission et par un renforcement des capacités d'évaluation des risques au sein même de l'Organisation, notamment une fonction de coordination, ce pour quoi des ressources suffisantes devront être dégagées.

18. Le Directeur général appuie la recommandation selon laquelle la Commission du Codex Alimentarius doit demeurer un programme coparrainé par les deux organisations. Les recommandations visant à mieux définir son mandat et réaffirmer son indépendance sont acceptables dans les limites du budget et du programme de travail approuvés par les deux organisations. Il faudrait alors s'efforcer de bien montrer le rôle important que joue la Commission du Codex Alimentarius en matière de salubrité des aliments et de nutrition, et dans la promotion de cadres réglementaires efficaces par l'établissement de principes directeurs applicables aux systèmes nationaux de contrôle des aliments. Il faudrait également reconnaître les activités actuellement entreprises par la Commission, décrites dans le cadre stratégique de la Commission du Codex Alimentarius pour la période 2003-2007. Il faudrait élaborer un mandat révisé clair pour la Commission du Codex Alimentarius et le soumettre aux organes directeurs de la FAO et de l'OMS pour adoption.

19. Le Directeur général souligne que les activités relevant actuellement de la Commission du Codex Alimentarius devraient rester des activités conjointes de l'OMS et de la FAO, en particulier en ce qui concerne l'évaluation des risques et le renforcement des capacités. Elle s'efforcera, avec le Directeur général de la FAO, d'améliorer la coordination et la répartition des tâches entre les deux organisations afin de mieux tirer parti des atouts de chacune et de leurs synergies. Le renforcement des capacités des pays en développement, qui devrait leur permettre de représenter efficacement leurs intérêts à la Commission du Codex Alimentarius dans les négociations de l'OMC, devrait pouvoir bénéficier du fonds fiduciaire FAO/OMS de 12 ans qu'il est proposé de créer, le Comité exécutif de la Commission du Codex Alimentarius ayant donné un avis favorable en 2002. L'intégration des considérations relatives à la salubrité des aliments, aux normes alimentaires, à la production alimentaire et au commerce des aliments dans le contexte du développement durable représenterait un progrès important pour les économies en développement.

20. Le Directeur général soutient pleinement la recommandation selon laquelle il faudrait accélérer la mise en oeuvre des recommandations approuvées à travers la création d'un groupe spécial conjoint. Elle s'efforcera, avec la FAO, de convoquer d'urgence une consultation chargée de passer en revue la situation et les méthodes de travail des comités d'experts en vue d'améliorer la qualité, la quantité et la ponctualité

des avis scientifiques, ainsi que l'a demandé la Commission du Codex Alimentarius à sa vingt-quatrième session en juillet 2001.

POLITIQUE GENERALE

21. Les résultats de l'évaluation sont passés en revue dans les paragraphes suivants sous l'angle de la politique générale, l'accent étant mis sur la pertinence de la Commission du Codex Alimentarius eu égard aux stratégies OMS de salubrité des aliments et de nutrition. L'objet de l'examen est d'informer le Conseil exécutif des répercussions potentielles pour les domaines d'activité liés à la Commission du Codex Alimentarius dans lesquels l'OMS pourrait accroître sa contribution afin d'améliorer la protection de la santé.¹

22. L'OMS a déjà élaboré des stratégies pour la salubrité des aliments et la nutrition² et est actuellement en train d'élaborer de nouvelles stratégies dans des domaines intéressant les travaux de la Commission du Codex Alimentarius, auxquelles la Commission contribue également. En mai 2000, la Cinquante-Troisième Assemblée mondiale de Santé a notamment prié le Directeur général d'« accorder plus d'importance à la salubrité des aliments ». ³ A sa cent neuvième session en janvier 2002, le Conseil exécutif a approuvé le projet de stratégie mondiale OMS pour la salubrité des aliments, qui a pour principal objectif de réduire la charge des maladies d'origine alimentaire sur le plan sanitaire et social.⁴ Il faudra pour y parvenir insister sur le rôle scientifique et de santé publique de l'OMS dans les travaux de la Commission du Codex Alimentarius, renforcer les systèmes de surveillance des maladies d'origine alimentaire, améliorer l'évaluation des risques et renforcer les capacités dans les pays en développement.

23. Le rapport de l'évaluation a mis en lumière la nécessité pour la Commission du Codex Alimentarius d'accorder un rang de priorité plus élevé dans ses travaux, sur des bases scientifiques, à l'élaboration de normes relatives à la salubrité des aliments, aux questions liées à la nutrition et à la santé. Cet effort passe par l'établissement de principes directeurs internationalement reconnus applicables aux systèmes nationaux de contrôle des aliments, sur la base des critères de protection de la santé des consommateurs et de bonnes pratiques dans le commerce de l'alimentation, et par la promotion d'une alimentation optimale des consommateurs à travers un étiquetage adéquat et l'utilisation d'arguments alléguant des avantages pour la santé pour les aider à faire le bon choix.

24. L'OMS a entamé l'élaboration d'une stratégie mondiale sur l'alimentation, l'activité physique et la santé. La promotion d'une alimentation plus saine à travers l'étiquetage approprié des aliments et l'utilisation d'arguments alléguant des avantages pour la santé entrent dans cette stratégie.

¹ La vingt-cinquième session (extraordinaire) de la Commission du Codex Alimentarius doit avoir lieu en février 2003 et sera principalement chargée d'examiner le rapport d'évaluation. Le point de vue de la Commission du Codex Alimentarius sera exprimé dans la documentation (et toute résolution pertinente) soumise à la Cinquante-Sixième Assemblée mondiale de la Santé en mai 2003, et pourra donc être pleinement pris en considération lorsque les décisions pertinentes seront prises.

² Voir document EB109/13 et résolution WHA55.25.

³ Voir résolution WHA53.15.

⁴ Voir document EB109/2002/REC/2, procès-verbal de la quatrième séance.

25. L'OMS a déjà mis en place une stratégie mondiale pour l'alimentation du nourrisson et du jeune enfant,¹ qui a pour but de combattre la malnutrition. Les suppléments alimentaires, et en particulier l'enrichissement des aliments, sont parmi les divers outils dont on dispose pour cela. En mai 2002, la Cinquante-Cinquième Assemblée mondiale de la Santé a expressément prié la Commission du Codex Alimentarius de « continuer à tenir dûment compte ... des mesures prises pour améliorer les normes de qualité des aliments transformés pour nourrissons et jeunes enfants et promouvoir leur utilisation sûre et adéquate à un âge approprié, notamment par un étiquetage adéquat, conformément à la politique de l'OMS, en particulier le Code international de commercialisation des substituts du lait maternel ... ».¹

26. La fourniture rapide d'avis scientifiques est essentielle pour permettre à la Commission du Codex Alimentarius d'établir des normes en matière de santé. Le rapport souligne la nécessité de moderniser et de transformer les méthodes de travail et procédures actuelles des comités d'experts tels que le Comité mixte FAO/OMS d'experts des Additifs alimentaires et la réunion conjointe FAO/OMS sur les résidus de pesticides, et d'instituer un mécanisme général et uniforme d'évaluation des risques associés aux aliments. Une telle approche comprendrait l'examen des risques microbiologiques et des risques liés aux aliments dérivés de la biotechnologie. Afin de refléter les meilleures pratiques dans ce domaine, une méthodologie basée sur l'examen collégial et mettant à profit d'autres travaux déjà effectués devrait être utilisée pour parvenir plus rapidement à des conclusions scientifiques au niveau international, sans compromettre la qualité, l'indépendance et la transparence des avis. A travers un renforcement des systèmes de surveillance et de suivi des maladies d'origine alimentaire, l'OMS élaborera des données sur la base d'informations provenant du monde entier concernant les risques pour la santé liés à l'alimentation ainsi que la charge de morbidité connexe, permettant ainsi à la Commission du Codex Alimentarius et aux gouvernements de mieux définir leurs priorités.

CONCLUSIONS

27. La Commission du Codex Alimentarius est un instrument important pour atteindre les objectifs de la stratégie mondiale OMS pour la salubrité des aliments, qui peut également représenter une contribution non négligeable aux travaux de l'OMS dans le domaine de la nutrition.

28. En mai 2003, la Cinquante-Sixième Assemblée mondiale de la Santé devra examiner les mesures à prendre pour soutenir les travaux de la Commission du Codex Alimentarius, et notamment les propositions visant à accroître l'engagement de l'OMS, en se concentrant également sur les avis appropriés en matière d'évaluation des risques.

MESURES A PRENDRE PAR LE CONSEIL EXECUTIF

29. Le Conseil exécutif est invité à prendre note du rapport de l'évaluation de la Commission du Codex Alimentarius et de ses répercussions possibles pour les activités de l'OMS. Il est proposé qu'à titre exceptionnel, une résolution pertinente à soumettre à l'Assemblée de la Santé en mai 2003 pour examen ne soit rédigée qu'une fois connue la réaction de la Commission du Codex Alimentarius au sujet du rapport.

= = =

¹ Voir résolution WHA55.25.