

203
DEL
84

Projet LEB/90/003

République Libanaise
Bureau du Ministre d'Etat pour la Réforme Administrative
Centre des Projets et des Etudes sur le Secteur Public
(C.P.E.S.P.)

الجمهورية اللبنانية
مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

**RENFORCEMENT DU CONTROLE SANITAIRE
DES DENREES ALIMENTAIRES D'ORIGINE ANIMALE
AU LIBAN**

BEYROUTH 16 Janvier / 15 Février 1994

Robert DELON
Consultant

SOMMAIRE

I INTRODUCTION

II RAPPEL DU MANDAT

III REMERCIEMENTS

IV DEROULEMENT DE LA MISSION

V AUDIT DES SERVICES DE CONTROLE

V-1 MINISTERE DE L'AGRICULTURE

V-1-1 Département des Ressources Végétales

1 Service du contrôle en frontière

2 Service des centres d'emmagasinage

V-1-2 Département des Ressources Animales

1 Service de la Quarantaine

2 Service de la santé animale

V-1-3 Laboratoire de l'IRAL (FANAR)

V-2 MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DU COMMERCE

V-2-1 Département de la protection Consommateur

1 Service des Fraudes

V-3 MINISTERE DE LA SANTE

V-3-1 Département du Génie Sanitaire

1 Service d'Hygiène

V-3-2 Laboratoire Central de la Santé

V-4 MINISTERE DES MUNICIPALITES

V-5 MUNICIPALITE DE BEYROUTH

V-5-1 Service d'Hygiène Municipal

V-6 MINISTERE DES FINANCES

VI SITUATION ACTUELLE ET MESURES PRECONISEES

VII PERSPECTIVES

VII-1 Législation alimentaire

VII-2 Contrôle "à la source"

VII-3 Services intervenants

VII-4 Ecueils prévisibles

VII-5 Création Brigade de Contrôle Nationale

VII-6 Formation des agents

VIII CONCLUSION

RESUME DES RECOMMANDATIONS

Annexes: Tableau récapitulatif (situation actuelle)
Liste des personnes rencontrées

I INTRODUCTION.

Le projet référencé DP/LEB/90/003 a pour objectif de renforcer le système national Libanais de contrôle de la qualité et de la salubrité des denrées alimentaires en associant dans ce contrôle tous les organismes concernés par la production, l'importation, la transformation, le transport et la commercialisation des produits alimentaires.

Le contrôle des aliments suppose une infrastructure comportant trois éléments fondamentaux:

- une loi alimentaire assortie de règlements d'application
- des services d'inspection,
- des laboratoires et des services techniques d'appui.

Dans le cadre de ce projet, des consultants Internationaux et nationaux ont en charge, d'une part l'aspect "législatif" du problème (étude, aménagement, refonte de la réglementation), et d'autre part l'aspect "scientifique" (aménagement des laboratoires, système analytique...)

Restent à aborder les activités relevant de la compétence des services d'inspection, soit précisément l'inspection et l'échantillonnage des denrées alimentaires.

L'efficacité des services d'inspection dépend inmanquablement de la mise en oeuvre d'un plan d'inspection et d'échantillonnage et de la formation des agents chargés des contrôles.

Toutefois ces actions ne peuvent être entreprises sans avoir au préalable étudié précisément la situation existante afin de connaître les missions respectives des services d'inspection, d'apprécier les moyens mis en oeuvre pour y parvenir et tenter d'évaluer les résultats obtenus.

Cette démarche rationnelle répond à un souci d'amélioration de la situation existante par la proposition de mesures visant à rendre plus opérationnels les services d'inspection des denrées alimentaires.

Le consultant "en inspection et échantillonnage des aliments" avait donc pour mission principale d'effectuer un audit des nombreux services administratifs relevant de plusieurs ministères et ayant plus ou moins en charge, à divers niveaux, le contrôle des denrées alimentaires.

II RAPPEL DU MANDAT DU CONSULTANT

Sous la supervision technique du Groupe de Contrôle de la Qualité et de la Protection du Consommateur de la FAO et en collaboration étroite avec les responsables du projet DP/LEB/003, le consultant:

- fera une analyse approfondie de la situation de l'inspection des produits alimentaires au Liban y compris les institutions gouvernementales concernées et leurs mandats respectifs, le nombre et qualifications des agents impliqués, les moyens mis à leur disposition, l'organisation de leur travail et le suivi fait sur le résultat des inspections;

- déterminera les points faibles du système et conseillera sur les actions à entreprendre pour augmenter l'efficacité des inspecteurs sur le terrain et mieux organiser leurs interventions;

- formera les inspecteurs sur les méthodes les plus récentes en matière d'inspection et d'échantillonnage des denrées alimentaires et ce aux niveaux de la production, du stockage, de la transformation et de la vente;

- participera dans la préparation de manuels pratiques d'inspection des aliments sur la base du Manuel FAO en la matière, et

- participera à toute tâche nécessaire à l'avancement des activités qui permettront d'atteindre les objectifs du projet.

III REMERCIEMENTS

Dans le cadre de sa mission le consultant a été reçu par les plus hauts responsables des ministères et services concernés par le contrôle des denrées alimentaires. (liste des personnalités - Annexe 2).

Le consultant remercie très sincèrement toutes les personnalités pour la qualité de leur accueil, et leur parfaite collaboration.

Le consultant tient à exprimer ses remerciements au personnel d'encadrement et d'assistance de la FAO et du laboratoire du Fanar.

Le consultant remercie tout particulièrement Monsieur El Khazen, consultant national fréquemment sollicité, pour sa disponibilité, et son accueil chaleureux.

Le Dr Christo HILAN, Directeur national du projet, par sa parfaite organisation, son aide précieuse, et son dévouement, a permis le bon déroulement de la mission. Le consultant tient à lui exprimer toute sa gratitude.

IV DEROULEMENT DE LA MISSION

Dés son arrivée le consultant a été reçu par le représentant permanent de la FAO à Beyrouth, Mr Amor Ben ROMDHANE, ainsi que par Mr Makram LAM, chargé de programme.

Le consultant a été mis au courant de la situation et tenu informé de l'avancement du projet par Mr C.CASTANG consultant juriste international présent à Beyrouth.

Par l'entremise de Mr Christo HILAN, le consultant a pu rencontrer les responsables des autorités libanaises ayant en charge le contrôle des denrées alimentaires.

Officiellement plusieurs services relevant des ministères de l'agriculture, de l'économie, de la santé, ainsi que des municipalités sont chargés, à différents stades de la chaîne de commercialisation, de procéder au contrôle de l'état sanitaire et qualitatif des denrées alimentaires.

Outre la relative imprécision des missions et prérogatives de chaque service due à l'absence de dispositions réglementaires suffisamment précises, il est vite apparu au stade de l'étude des contrôles sur le terrain une confusion certaine, un chevauchement, voire une superposition des tâches.

Afin de tenter d'analyser la situation et tout au long de sa mission, le consultant s'est efforcé de déterminer avec précision qui faisait quoi, quand, où, et comment.

Le consultant après avoir été reçu par les plus hauts responsables des ministères (Ministres, Directeurs Généraux..) s'est entretenu avec les chefs de services et enfin a rencontré les agents chargés des contrôles et les a accompagnés lors d'investigations "sur le terrain".

Manifestement, au niveau des instances ministérielles on assiste à une lutte d'influence afin de s'octroyer (ou du moins de conserver) le plus de prérogatives, et de responsabilités. Dans ce scénario le ministère de la santé revendique le leader ship et fait preuve d'une hégémonie certaine.

Dans cette optique les hauts responsables ont tendance à sur-évaluer les capacités, les possibilités et les résultats des services de contrôle et des laboratoires relevant de leur ministère.

Les sources étant multiples, les informations recueillies par le consultant ont été recoupées plusieurs fois, les justificatifs des données chiffrées avancées ont été sollicités.

Cette méthode d'investigation a permis de s'approcher, autant que faire se peut, de la réalité de la situation.

V AUDIT DES SERVICES DE CONTROLE**V-1 MINISTERE DE L'AGRICULTURE**

Deux départements dépendant du Ministère de l'Agriculture ont en charge le contrôle des denrées alimentaires.

Il s'agit du Département des ressources végétales et du Département des ressources animales.

Ce ministère dispose d'un laboratoire d'analyses: l'Institut de Recherches Agronomiques du Liban, station de FANAR.

V-1-1 Département des ressources végétales.

Au sein de ce département on trouve 4 services

1° Service de la protection des végétaux chargé du contrôle phytosanitaire des plants et semences. Cette mission n'entre pas dans le cadre proprement dit du contrôle des denrées alimentaires.

2° Service de la statistique chargé de l'établissement des statistiques et bilans chiffrés.

3° Service du contrôle en frontière chargé du contrôle à l'importation et l'exportation des fruits et légumes frais et en conserve,

4° Service des centres d'emmagasinement chargé du contrôle des conditions de stockage des fruits récoltés au Liban et stockés au froid dans l'attente de leur mise à la consommation.

On peut donc considérer que le service du contrôle en frontière et le service des centres d'emmagasinement jouent un rôle dans le contrôle des denrées alimentaires.

V-1-1-1 Service du contrôle en frontière.**MISSION.**

Ce service a pour mission le contrôle à l'importation et l'exportation des fruits et légumes frais et en conserve, en vue de la délivrance d'un certificat sanitaire.

Ce service n'est pas habilité à procéder à des contrôles sur le marché intérieur.

TEXTE JURIDIQUE.

Les missions de ce service, l'habilitation et les modalités d'intervention sont prévues et édictées par: les décrets n° 14148 du 20/10/1963 et n° 97:83 du 16/9/1983.

STRUCTURE, EFFECTIF ET MOYENS.

Afin d'effectuer le contrôle à l'importation et à l'exportation des fruits et légumes frais et en conserve, le service des ressources végétales dispose de 37 fonctionnaires opérant dans les sites ci-après:

ABOUDIEH	4	personnes
MAASNA	10	" "
BEYROUTH aéroport	6	" "
BEYROUTH port	5	" "
SAIDA	5	" "
TRIPOLI	6	" "
SOUR	1	" "

Dans chaque site un chef de poste, titulaire d'un diplôme d'ingénieur, assume la responsabilité de l'activité des agents chargés des contrôles. Ces derniers ont un niveau d'étude équivalent au second cycle du secondaire (niveau baccalauréat).

Hormis les sites de BEYROUTH (port et aéroport) où les agents occupent un bureau minuscule et mal équipé, les agents du service des ressources végétales ne disposent pas de locaux et occupent les bureaux d'autres administrations, notamment ceux du service des douanes.

ACTIVITE.

Ce n'est que récemment que le service des ressources végétales a eu en charge le cumul des opérations de contrôle à l'importation et à l'exportation des fruits et légumes, auparavant ces missions incombaient en partie aux offices.

1) Contrôle à l'importation.

En ce qui concerne les fruits et légumes frais, les agents du service des ressources végétales procèdent essentiellement à un contrôle visuel des produits afin de s'assurer de leur état de salubrité. Ils consultent les certificats fournis par les expéditeurs étrangers.

Concernant les produits autres que frais, les agents procèdent à une vérification:

- des emballages et des conditionnements (absence de bombage..)
- de l'étiquetage des produits afin de s'assurer de la dénomination de vente, de la validité de la date de péremption, de l'origine.

Les agents sollicitent l'analyse attestant de la salubrité et de la conformité du produit qui doit être fournie par le vendeur.

Sur les fruits et légumes autres que frais, il est procédé systématiquement à un prélèvement de la marchandise.

Ce prélèvement est effectué en deux exemplaires.

Un exemplaire est destiné au laboratoire de Fanar alors que le second est destiné au laboratoire de la santé.

Notre interlocuteur s'est plaint du fait que les analyses fournies par les deux laboratoires n'aboutissaient pas aux mêmes conclusions. Il semblerait que les méthodes analytiques et les normes prises comme référence ne soient pas les mêmes.

Problème très préoccupant auquel il convient de trouver une solution rapidement.

2) Contrôle à l'exportation.

En vue de la délivrance d'un certificat d'exportation les produits sont soumis à un contrôle de la part des agents du service des ressources végétales.

Pour les fruits existence de normes.

Ces normes qui concernent les pommes, les oranges et la plupart des fruits de l'été, peuvent varier selon la destination de la marchandise (pays arabes ou pays autres).

Les agents procèdent à un contrôle visuel afin de s'assurer de l'état sanitaire du produit, vérifient le calibre des fruits, et contrôlent l'étiquetage et la normalisation des colis.

Il est à noter que le Directeur du département des ressources végétales n'avait pas connaissance du fait que le laboratoire de FANAR était en mesure de procéder à la recherche des pesticides. En cas de besoin les exportateurs font appel à des laboratoires étrangers.

Pour les légumes, il n'existe aucune norme et les agents procèdent à un contrôle visuel de l'état sanitaire de la marchandise.

PROGRAMMATION, SUIVI, EVALUATION.

Les agents du service des contrôles en frontière sont informés des opérations d'importation et d'exportation par les agents des douanes avec lesquels ils travaillent.

En ce qui concerne les importations existe un "agenda" qui prévoit dans l'année les périodes d'interdiction d'importation pour chaque variété de fruits ou légumes.

Aucune programmation interne à ce service n'existe, les agents travaillant à partir des déclarations en douane.

S'agissant d'exportation notamment, l'adaptation aux besoins des industriels est primordiale afin de ne pas retarder l'expédition des marchandises.

Au cas d'espèce la coopération avec le service des douanes est un moyen efficace d'information et paraît bien fonctionner.

En ce qui concerne le suivi, de graves lacunes apparaissent.

Nos interlocuteurs n'ont pas été en mesure de nous fournir :

- le nombre de contrôles effectués
- le nombre de prélèvements opérés
- le nombre de résultats non conformes
- les quantités de marchandises refusées à l'importation et à l'exportation

Le consultant a pu constater qu'en fait aucun formalisme n'existe, permettant de comptabiliser les contrôles, d'enregistrer les prélèvements et les résultats d'analyses.

De simples registres régulièrement servis permettraient de pallier ces carences.

V-1-1-2 Service des centres d'emmagasinage

Au moment de la production et dans l'attente différée de leur mise à la consommation les fruits sont stockés par les producteurs dans des chambres froides.

Ces sites de stockage dispersés sur le territoire libanais sont au nombre de 68.

Quatre agents du service des ressources végétales sont chargés du contrôle de ces lieux de stockage.

Toutefois leur mission ne consiste pas en un contrôle qualitatif des produits, mais à vérifier les conditions de stockage (température) à vérifier comptablement et pour chaque producteur le flux de marchandises entrées et sorties.

Il paraît regrettable au consultant que cette intervention à la source ne soit pas mise à profit par les agents du service des ressources végétales pour procéder à un contrôle qualitatif de la marchandise.

V-1-2 Département des ressources animales.

Au sein de ce département on trouve 4 services

- 1° Service de la production animale et de l'élevage.
- 2° Service de la statistique et des études économiques.
- 3° Service du contrôle sanitaire.
- 4° Service de la santé animale.

En fait seul le service du contrôle sanitaire joue un rôle direct dans le contrôle des denrées alimentaires d'origine animale.

V-1-2-1 Service du contrôle sanitaire. (Service de la quarantaine)

MISSION.

Ce service a pour mission le contrôle à l'importation et l'exportation des produits d'origine animale, en vue de la délivrance d'un certificat sanitaire.

Ce service n'est donc pas habilité au contrôle des denrées sur le marché intérieur.

TEXTE JURIDIQUE.

Les missions de ce service, l'habilitation et les modalités d'intervention sont prévues et édictées par le décret n°12301 du 20/03/1963 et notamment son article 7 qui stipule que le contrôle aux frontières incombe exclusivement aux vétérinaires du Ministère de l'Agriculture.

STRUCTURE/EFFECTIF/MOYENS.

Dix vétérinaires inspecteurs et onze aides-vétérinaires sont affectés aux contrôles.

L'effectif de ce service est réparti comme suit:

BEYROUTH	aéroport	2 vétérinaires + 2 aides
	port	2 vétérinaires + 3 aides
SAIDA		1 vétérinaire + 1 aide
TRIPOLI		2 vétérinaires + 2 aides
MAASNA		2 vétérinaires + 2 aides
KAA		1 vétérinaire + 1 aide

Il convient de noter que les vétérinaires-inspecteurs ne travaillent pas à plein temps et en même temps.

En fait existe un roulement assurant 50% de l'effectif, les contrôles étant effectués alternativement par chaque vétérinaire selon un principe de rotation.

Les aides-vétérinaires ont une formation du niveau du cycle secondaire complétée par des études à l'école primaire d'agronomie.

Hormis le port de BEYROUTH où les agents occupent un "local" très sommaire (container aménagé), ce service ne dispose pas de ses propres bureaux mais occupe les bureaux du service des douanes.

ACTIVITE.

Les vétérinaires-Inspecteurs et aides vétérinaires sont chargés de contrôler l'état sanitaire des denrées d'origine animale en vue de la délivrance d'un certificat vétérinaire d'importation ou d'exportation.

A l'importation les vétérinaires sollicitent le certificat du pays d'origine.

Concrètement ces contrôles paraissent systématiques, cependant il n'est pas procédé à des prélèvements sur les produits de grande marque, jouissant d'une certaine notoriété et présentant théoriquement les garanties sanitaires suffisantes.

Concernant ce type de produits, (il s'agit essentiellement de produits transformés et conditionnés) il est procédé à un examen visuel et à une vérification de la date de consommation.

En ce qui concerne les produits bruts, non transformés, il est procédé à des prélèvements d'échantillons à des fins d'analyse bactériologique.

Ces échantillons sont transmis au laboratoire du FANAR.

En cas de non conformité révélée par l'analyse, la marchandise est refusée et retournée à l'expéditeur ou si nécessaire détruite.

La procédure adoptée est la suivante, le Directeur du département des ressources végétales ainsi que le directeur général de l'Agriculture sont informés du problème rencontré, ainsi que le Directeur des douanes. C'est une décision de justice qui prononcera le devenir de la marchandise.

Si la destruction est décidée, elle sera exécutée par la force publique.

Il est important de souligner que les vétérinaires émettent un avis technique mais n'ont pas de pouvoir d'exécution.

En ce qui concerne l'exportation des produits il n'est pas procédé à des prélèvements.
Les exportateurs fournissent eux mêmes un bulletin d'analyse établi par un laboratoire privé.

Le consultant a accompagné un Inspecteur vétérinaire et un aide vétérinaire lors d'un contrôle à l'importation sur le port de Beyrouth.

PROGRAMMATION/SUIVI/EVALUATION.

Il n'existe aucune programmation de contrôle, la nécessité de l'intervention étant dictée par les mouvements transfrontaliers des marchandises.

En ce qui concerne les produits importés, la Direction Générale de l'Agriculture, par circulaire, oriente les investigations, en informant des problèmes sanitaires déclarés dans certains pays.

Les agents du service du contrôle sanitaire travaillent conjointement avec les agents des douanes.

Si des registres indiquant les prélèvements effectués existent, les informations recueillies ne sont pas exploitées.

Le consultant n'a pu obtenir de la part de ce service aucune indication précise quant aux non conformités observées, aux motifs de ces non conformités, aux saisies réalisées....

Pour BEYROUTH les vétérinaires inspecteurs rendent compte au chef du service du contrôle sanitaire.

En ce qui concerne les autres sites les vétérinaires reçoivent des avis techniques du chef de service précité, mais dépendent administrativement du Chef de Service régional des ressources animales régionalement compétent (3 régions Nord, Sud et Bekaa).

V-1-2-2 SERVICE DE LA SANTE ANIMALE.

Ce service a pour mission essentielle le suivi des programmes de vaccination.

En ce qui concerne la gestion et la surveillance des abattoirs, cette mission incombe aux municipalités et ne relève pas de la responsabilité du service de santé animale.

RÉSUMÉ ET COMMENTAIRES. (Services relevant du Ministère de l'agriculture).

De très grandes similitudes existent entre les services des départements des ressources végétales et animales, chargés du contrôle des denrées alimentaires au stade de l'importation et de l'exportation.

Nous n'avons pu consulter aucun compte rendu d'activité. Les différents sites ne procèdent pas à des bilans réguliers de leurs actions.

Dans ces conditions toute évaluation de l'activité de ces services est impossible.

Les seuls chiffres connus résultent de la compilation des certificats d'importation et permettent de connaître seulement le flux à l'import et à l'export des marchandises.

Les informations relatives aux causes de refoulements des marchandises, aux confiscations, sont primordiales car elles permettraient de repérer les secteurs où des problèmes se posent, d'établir des priorités et de programmer en conséquence une politique de qualité.

Concernant plus particulièrement le service de la quarantaine animale du port et de l'aéroport de BEYROUTH, le consultant a constaté une activité certaine.

Une organisation, certes perfectible, mais qui compte tenu des moyens mis à disposition, témoigne d'un souci d'efficacité.

Le dynamisme et le sérieux du chef de service et des agents chargés des contrôles sont à prendre en considération.

Le consultant a constaté:

- les conditions matérielles très précaires dans lesquelles les agents de ce service sont amenés à accomplir leurs tâches,
- l'absence quasi totale d'éléments permettant d'évaluer le travail des agents chargés du contrôle (Département des ressources végétales),
- l'absence de remontées d'informations.

Il est préconisé:

- une plus grande rigueur administrative se traduisant par un formalisme qui permettrait l'enregistrement, la comptabilisation et l'analyse des actes effectués,
- la tenue de registres en ce qui concerne les prélèvements d'échantillons,
- la rédaction par les responsables des sites de rapports réguliers analysant la situation,
- la remontée obligatoire de l'information.

V-1-3 Laboratoire IRAL Station de FANAR

Le laboratoire de l'Institut de Recherche Agronomique Libanais Installé à FANAR procède à des analyses de denrées alimentaires. Ce laboratoire a bénéficié dans le cadre du projet DP/LEB 90/003, d'une assistance qui lui a permis de développer ses capacités analytiques. (Cf Rapport du Consultant P.MARTINIERE).

Actuellement cet établissement, et malgré le nombre important de déterminations restant à envisager, est le seul des laboratoires officiels qui soit performant, qui puisse procéder à des analyses physico chimiques fiables.

Un nombre insuffisant d'échantillons sont orientés, par les services de contrôle, vers le laboratoire du FANAR.

Compte tenu de son potentiel analytique ce laboratoire est insuffisamment sollicité, et les services de contrôles se privent d'une collaboration pourtant primordiale.

Ce laboratoire doit élargir ses compétences afin d'atteindre le but fixé : le contrôle de la qualité et de la sécurité des denrées alimentaires.

En 1993 les analyses effectuées par la laboratoire du FANAR, en ce qui concerne les denrées alimentaires, se répartissent comme suit:

Analyses bactériologiques: 1932

- 652 échantillons ont été fournis par les services du Ministère de l'agriculture (580 import et 72 marché intérieur)
- 55 échantillons prélevés par le Service des Fraudes (Economie)
- 47 échantillons prélevés par les services d'Hygiène (santé)
- 1178 échantillons ont été adressés par des professionnels dont 506 échantillons d'eau.

A ce nombre il faut ajouter 2530 analyses effectuées pour la recherche de la trichinose.

Analyses physico-chimiques: 494

- 13 échantillons ont été adressés par les services du Ministère de l'agriculture (6 import et 7 marché intérieur)
- 7 échantillons prélevés par le Service des Fraudes (Economie)
- 474 échantillons ont été adressés par des professionnels

Les résultats d'analyses obtenus sont les suivants:

	Bactériologie	Physico-chimie	Eau
Conforme	1179	338	224
Non Conforme	247	156	282
% NC	21%	32%	56%

V-2 MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DU COMMERCE.

Au sein de ce ministère, c'est à un des services du département de la protection du consommateur qu'incombe la mission du contrôle des denrées alimentaires.

V-2-1 Département de la protection du consommateur

Ce département comprend quatre services:

- 1° Service des prix
- 2° Service des poids et mesures
- 3° Service de la garantie de l'or
- 4° Service des fraudes.

V-2-1-1 Service des Fraudes.

MISSION.

Le service des fraudes a pour mission de "lutter contre la fraude" et notamment celle concernant les denrées alimentaires.

Ce service va donc procéder à la vérification de la qualité des marchandises et s'assurer de la loyauté des transactions.

Ce service doit intervenir au stade de l'importation et du marché intérieur.

Il n'a aucune mission dans le cadre du contrôle sanitaire des denrées.

TEXTE JURIDIQUE.

C'est le décret loi n°54/83 du 29 juillet 1982 "concernant la lutte contre la fraude" qui précise les missions des fonctionnaires du service des fraudes.

Toutefois il convient de noter, et ceci contrairement aux dispositions prévues à l'article 10 du texte précité, qu'aucune modalité relative à la technique de prélèvement, au mode d'échantillonnage n'est prévue. Les agents de prélèvement agissent suivant leur intuition...

STRUCTURE/EFFECTIFS/MOYENS.

Ce service dispose de 16 inspecteurs des fraudes.

L'effectif est réparti comme suit:

Tripoli	1 agent
Saïda	1 agent
Beyrouth	14 agents

Les agents en poste à Tripoli et Saïda sont sous l'autorité directe du Directeur Général de l'Economie et du Commerce, alors que le personnel de Beyrouth rend compte au Chef de Service des Fraudes.

Les Inspecteurs des Fraudes sont titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur.

A l'instar de tous les services publics, ce service dispose de moyens très limités.

Aucun véhicule de service n'existe, le matériel de prélèvement est réduit au strict minimum et les locaux sont meublés très sommairement.

Une "circulaire" est à l'étude, demandant aux importateurs de véhiculer les contrôleurs chargés des prélèvements.

ACTIVITE.

L'activité des agents du service des fraudes consiste presque exclusivement à effectuer des prélèvements d'échantillons.

L'activité de ce service peut être scindée en deux volets, d'une part le contrôle des produits importés et d'autre part le contrôle du marché Intérieur.

1° Contrôle des produits importés.

Le service des fraudes est destinataire de tous les dossiers d'importation concernant les denrées alimentaires.

Le Chef du service des Fraudes doit impérativement donner son aval, par signature du dossier, pour la mise sur le marché de la marchandise.

Le chef du service des fraudes, en fonction de la nature du produit, et des informations figurant au dossier, décide s'il y a lieu de procéder à un prélèvement d'échantillons de la marchandise.

Ce prélèvement est alors effectué "à la source", sur la plate-forme de stockage, avant éparpillement de la marchandise.

En fait, et après vérification, ces prélèvements sont effectués de leur propre initiative par les agents du service des douanes qui transmettent l'échantillon au service des fraudes.

Au cas d'espèce le service des douanes travaille à façon, en tant que prestataire de services pour le compte du service des fraudes.

Il est important de souligner que la prise d'échantillon (1 ou 2 unités) est effectuée sans faire appel à une technique de prélèvement propre au produit à analyser.

Dans ces conditions, l'échantillon n'est pas représentatif du lot de marchandise soumis au contrôle.

En 1993 il a été procédé à 900 prélèvements de produits importés. Prélèvements enregistrés par le service des fraudes, mais comme il l'a été dit précédemment, effectivement réalisés par les agents des douanes.

2° Contrôle du marché Intérieur.

Les fabricants de produits alimentaires libanais sont tenus de solliciter de la part du service des fraudes un certificat d'autorisation de mise sur le marché, lors de la commercialisation d'un nouveau produit.

Le fabricant adresse alors au service des fraudes un échantillon du produit, pour analyse.

Les agents de ce service procèdent à des contrôles de routine auprès des commerçants et effectuent des prélèvements d'échantillons.

En 1993, le nombre de prélèvements effectués "à la production" et "au stade du détail" s'élève à 213.

Les prélèvements sont adressés pour la plus grande partie au Laboratoire Central de la Santé, quelquefois au laboratoire du FANAR et également au laboratoire de l'Institut de la recherche industrielle. Concernant ce dernier laboratoire, il s'agit d'un établissement privé et ce sont les importateurs qui paient les frais d'analyse.

La mission du service des fraudes en matière du contrôle de la qualité des denrées alimentaires consiste essentiellement à effectuer des prélèvements d'échantillons.

Cette mission est considérée par les agents comme une fin en soi. Dans la mesure où le produit a été prélevé, ce service considère sa tâche comme accomplie, et se sent affranchi de toute responsabilité quel que soit le résultat du laboratoire.

Le rôle d'inspection au premier degré n'est pas toujours effectué. En effet le consultant a pu constater que bien que l'étiquetage d'un produit soit rédigé en une langue non prévue par la législation Libanaise (Espagnol), ou que la date de péremption soit dépassée, le produit n'est pas directement refusé à l'importation, mais fait l'objet d'un prélèvement.

Dans de pareils cas le service de contrôle n'assume pas sa responsabilité mais renvoie au laboratoire la prise de décision de non-conformité....

Le problème majeur réside dans le manque de collaboration et de concertation entre le service chargé des prélèvements et les laboratoires chargés des analyses.

Aucune recherche précise n'est demandée au laboratoire, aucune orientation n'est suggérée....

Pour sa part, le laboratoire procède à une analyse sommaire. C'est ainsi, par exemple, que sur une conserve de "corned beef" le laboratoire de la santé a procédé à une vérification de l'état d'oxydation du bœuf.

Dans ces conditions il paraît difficile d'évaluer la composition, les qualités substantielles de la marchandise, missions qui relèvent en premier lieu de la compétence du service des fraudes.

Il convient de noter également que les délais de réponse de ce laboratoire sont assez longs. Pour les produits importés et dans la mesure où le résultat de l'analyse conditionne la mise à la consommation, ce délai est préjudiciable.

Enfin, il est à noter que le service des fraudes ne procède pas dans le cadre de ses missions au contrôle de la qualité des denrées vendues par les restaurants. (vérification des mentions portées sur la carte des menus notamment.)

Le consultant a accompagné deux inspecteurs des fraudes lors d'une tournée d'inspection de magasins libre service.

En matière d'inspection le rôle des agents se limite à la vérification des dates de consommation apposées sur les préemballages.

A ce sujet une incompréhension manifeste existe et un amalgame est fait entre la "date limite de vente" et la "date limite d'utilisation optimale".

La date limite de vente "A consommer avant..." est apposée sur des produits frais rapidement altérables.

Le délai de consommation (21 jours maximum après la fabrication) correspond à un délai au delà duquel le produit n'est plus commercialisable. La mise en vente de tels produits au delà de cette date constitue une infraction.

La date limite d'utilisation optimale "A consommer de préférence avant..." apposée sur l'ensemble des denrées, autres que les produits frais, constitue une simple information donnée au consommateur.

Le délai est fixé par le fabricant qui préconise de consommer le produit durant cette période, le produit gardant toutes ses qualités organoleptiques. Mais la consommation de ce produit au delà de ce délai ne constitue pas pour autant un risque sanitaire.

La législation Libanaise à ce sujet ne paraît pas bien précise, les agents de contrôle ne font pas de distinction et sanctionnent tout dépassement, quel que soit le type de produit.

PROGRAMMATION/SUIVI/EVALUATION.

Il n'existe pas de programmation proprement dite, les prélèvements d'échantillons étant conditionnés par la nature des produits importés.

Le consultant a pu consulter les registres de prélèvements d'échantillons (produits importés et marché intérieur).

Le nombre approximatif de 100 dossiers contentieux transmis à autorité judiciaire en 1993 a été avancé mais n'a pu être confirmé.

Il n'existe pas de registre contentieux.

Si l'activité de ce service peut être évaluée au travers des prélèvements d'échantillons, il paraît souhaitable d'exploiter les données et les résultats d'analyse afin de connaître les produits posant problème et d'identifier les motifs de non conformité.

Le compte rendu de chaque agent de contrôle se fait dossier par dossier. En fait est comptabilisé l'avis mentionné sur le document douanier.

COMMENTAIRES.

Le consultant constate:

- l'absence d'une procédure précise relative au mode d'échantillonnage, aux quantités à prélever afin d'assurer une représentativité du lot,
- que l'opération de prélèvement est considérée par le service de contrôle comme une tâche routinière, comme une fin en soi,
- le manque de synergie entre le service de contrôle et les laboratoires,
- que le nombre de contrôles effectifs menés par ce service est très minime.
- qu'au stade de l'importation le rôle d'inspection se limite à effectuer des prélèvements, sans qu'il soit procédé à des investigations comptables, et à des enquêtes sur filière.

Le consultant préconise:

- la nécessité d'un texte réglementaire prévoyant les modalités d'échantillonnages et la formation des agents à cette technique,
- l'établissement de contacts et de relations entre les services chargés des prélèvements et les laboratoires.

Dans le cadre du contrôle de la qualité (composition, qualités substantielles) les agents de prélèvements devraient orienter les recherches souhaitées (recherche de conservateurs, colorants,... vérification d'allégations portées sur l'étiquetage...) pour leur part, les laboratoires devraient faire connaître leurs possibilités et leurs limites.

(plan de charge et limites analytiques).

- plutôt que de prélever de façon aléatoire les produits importés, il paraîtrait plus souhaitable d'établir régulièrement des plans d'action, de cibler certains produits en vue de recherches précises après avoir pris l'attache des laboratoires.

- le rôle des agents des fraudes ne doit pas se limiter exclusivement à la prise d'échantillons.

Des investigations devraient être menées à partir des documents commerciaux, techniques, comptables afin de vérifier notamment la provenance, l'origine des produits... vérification des allégations publicitaires.

V-3 MINISTERE DE LA SANTE

Au sein du Ministère de la Santé ce sont les inspecteurs du Service d'Hygiène qui sont chargés du contrôle sanitaire des installations, locaux, personnel et denrées alimentaires.

Le contrôle se rapportant aux denrées alimentaires n'est qu'une partie de leur mission qui s'inscrit dans le cadre très large des préventions en mesures d'Hygiène et de salubrité.(contrôle des eaux de baignade, des eaux usées, de la salubrité des édifices....).

V-3-1 Département du Génie Sanitaire

V-3-1-1 Services d'hygiène

MISSION.

Contrôle des conditions sanitaires dans les locaux de production, de préparation, de manutention et de vente de produits alimentaires, y compris viandes et dérivés.

Les investigations menées par les inspecteurs sanitaires et concernant les denrées alimentaires, ne peuvent se situer que postérieurement à leur importation.

TEXTES JURIDIQUES.

Les inspecteurs sanitaires tirent leur habilitation et leurs prérogatives du Décret Loi n°71/83 du 9 septembre 1983 et du Décret n°12253 du 2 avril 1969 relatif aux conserves.

STRUCTURE/EFFECTIF/MOYENS.

Le LIBAN est divisé administrativement en 5 régions (Moafaza) et 24 départements (Caza).

Dans chaque département, on trouve un médecin chef du service d'Hygiène, responsable de 2 inspecteurs sanitaires.

Le chef du service départemental rend compte au Directeur régional, lequel informe le Directeur Général de la santé.

Théoriquement, 48 inspecteurs sanitaires sont chargés de contrôles sur tout le pays.

Il convient de noter que la ville de BEYROUTH jouit d'un statut particulier et qu'elle dispose de son propre Service d'Hygiène.

Le consultant s'est rendu dans les services de la Direction régionale de la Santé du Mont Liban, région regroupant 5 départements. Dans cette direction, outre les 10 inspecteurs départementaux, il convient d'ajouter 4 inspecteurs affectés à la région du grand Beyrouth.

Les agents de contrôle ont un niveau de formation baccalauréat + 2.

Les moyens mis à la disposition des agents sont très limités: Ils ne disposent pas d'un véhicule de service permettant les déplacements.

ACTIVITE.

Toute unité de fabrication, de transformation, de stockage ou de vente de denrées alimentaires doit se voir délivrer un certificat sanitaire d'activité.

Les Inspecteurs sanitaires sont chargés de l'inspection des locaux et de la délivrance du dit certificat.

Les agents interviennent donc à "la production", au stade de la fabrication, au stade du stockage et enfin au stade de la distribution dans les commerces de détail.

Les agents effectuent des prélèvements à des fins d'analyses bactériologiques et physico-chimiques.

Ces prélèvements sont adressés au laboratoire central de la santé.

Concernant plus particulièrement la région du Mont Liban, le consultant s'est intéressé au bilan d'un mois d'activité.

Au cours du mois de novembre 1993, dans la toute la région du mont Liban, il a été procédé au contrôle de 3 établissements commercialisant des denrées alimentaires, et au prélèvement de 3 échantillons.

Dans le cas de non conformité du produit révélée par l'analyse, le Directeur régional informe le Directeur Général de la Santé qui décide des mesures à prendre, et contacte le Procureur Général.

Seule l'autorité judiciaire (Procureur Général) est à même d'imposer la destruction de la marchandise.

La marchandise sera alors détruite sous l'autorité des agents de la force publique.

PROGRAMMATION/SUIVI/EVALUATION.

Il n'existe pas de programmation et de plan d'intervention au niveau national.

La priorité de l'intervention est motivée par l'urgence du problème.

En ce qui concerne la direction régionale du Mont Liban, une circulaire a été adressée aux départements, afin de demander en priorité une inspection des laiteries.

Concernant le service de la santé de la région précitée, il est tenu une "main courante" indiquant chronologiquement toutes les actions menées et mesures prises (envoi de courrier, contrôles et prélèvements effectués ...), concernant l'ensemble des missions du service régional.

Il n'est pas tenu de registre spécifique aux prélèvements et aux dossiers contentieux.

COMMENTAIRE.

Prélèvement de conserves et envoi au laboratoire à des fins d'analyse bactériologique.

Analyse bactériologique non effectuée, mais le laboratoire conclut sur la qualité du produit après une étude de l'étiquetage.

V-3-2 Laboratoire Central de la Santé.

Le laboratoire Central de la Santé a toujours été considéré comme le laboratoire de référence en matière d'analyse des denrées alimentaires.

Cet établissement était équipé de matériels performants mais qui ne sont pas ou plus utilisés.

Le personnel est très réduit: 2 personnes sont affectées au département des analyses bactériologiques, et 4 personnes à celui des analyses physico-chimiques.

En fait, ce laboratoire ne procède plus qu'à des déterminations analytiques très simples: humidité, cendres, acidité, salinité et matières grasses.

Ces seules déterminations ne permettent pas, sauf dans de rares cas, de déceler des falsifications de denrées alimentaires.

Les échantillons adressés à des fins d'analyse physico-chimique proviennent de prélèvements effectués par le service des fraudes.

Si en toute logique les inspecteurs sanitaires adressent les échantillons au laboratoire de leur ministère, c'est par habitude et par facilité que les agents du ministère de l'économie apportent leurs échantillons à ce laboratoire, qui se situe près des bureaux du service des fraudes.

En l'état actuel ce laboratoire n'est pas en mesure d'apporter un soutien actif aux services de contrôle.

Il est très regrettable que le potentiel de ce laboratoire ne soit pas mis à profit.
Une réhabilitation est prioritaire.

Les statistiques qui nous ont été fournies attestent que durant les six derniers mois de 1992, le laboratoire central de la santé a procédé à 595 analyses physico-chimiques, dont 262 effectuées sur des produits prélevés sur le marché intérieur, et 333 sur des produits prélevés à l'import. Le service des fraudes a fourni 592 échantillons et le Ministère de la santé 3.

227 échantillons se sont révélés non conformes (38%), la non conformité résultant quasi systématiquement d'un dépassement de la date de péremption, décelée par lecture de l'étiquetage....

En ce qui concerne le nombre d'échantillons reçus à des fins d'analyses microbiologiques, ainsi que les résultats obtenus, et malgré l'engagement pris par le directeur du Laboratoire, ces informations ne nous ont pas été communiquées.

V-4 MINISTERE DES MUNICIPALITES

Théoriquement, les municipalités peuvent désigner des inspecteurs sanitaires chargés, sur le territoire de la commune, de procéder entre autres au contrôle sanitaire des installations et des denrées.

En fait, et hormis Beyrouth, aucune municipalité ne dispose d'un corps de contrôle.

La gestion et la surveillance des abattoirs relèvent de la compétence des municipalités, mais, faute de moyens, cette mission n'est pas assurée.

L'abattoir de BEYROUTH ayant été totalement détruit, actuellement aucune structure officielle n'existe et de fait les abattages, plus ou moins clandestins, sont effectués sans contrôle et dans des lieux ne présentant pas les garanties sanitaires requises.

La cuisine libanaise est essentiellement élaborée à partir de viandes crues.

La consommation de viandes non contrôlées fait courir un risque certain à la population. Des intoxications dues à la trichinose ont été déclarées.

La surveillance des lieux d'abattage est primordiale.

L'absence depuis longtemps d'un abattoir, les contrôles insuffisants réalisés au niveau du marché intérieur, ont fait que les consommateurs ne font plus confiance aux autorités légales.

Le consommateur Libanais préfère voir l'abattage effectué par son boucher, sur le trottoir, il a ainsi la certitude de consommer de la viande fraîche, dont il connaît la provenance...

V-5	MUNICIPALITE DE BEYROUTH
-----	--------------------------

La ville de BEYROUTH jouit d'un statut spécial.
 Cette ville a une administration autonome relevant de la compétence du Préfet de BEYROUTH.

Existence d'un Service d'Hygiène ayant en charge, entre autres le contrôle sanitaire des établissements, du personnel et des denrées alimentaires.

V-4-1 Service d'Hygiène de la Ville de BEYROUTH.

MISSION

Ce service est chargé du contrôle sanitaire intra-muros dans l'agglomération de BEYROUTH (750 000 habitants).

TEXTE JURIDIQUE

Ce service tire ses pouvoirs et ses prérogatives des textes généraux applicables aux agents du Ministère de la santé, ainsi que de textes spécifiques (arrêtés Municipaux).

STRUCTURE/EFFECTIF/MOYENS.

Ce service emploie 10 Inspecteurs sanitaires diplômés de l'école nationale de la santé.

Chaque inspecteur a en charge le contrôle d'une partie de l'agglomération.

Les moyens logistiques sont très restreints (pas de véhicule de service, pas de matériel de prélèvement).

ACTIVITE

Les agents procèdent à des contrôles de routine et à l'instruction de plaintes.

Le nombre de plaintes reçues par ce service est important, et deux inspecteurs sont spécialement affectés à cette tâche.

Le rôle de ces agents se limite de fait au contrôle sanitaire des installations et du personnel.

En ce qui concerne les produits, leur rôle se limite à la vérification des dates de péremption.

Les agents ne procèdent pas à des prélèvements d'échantillons, faute de moyens (caisse glacière, matériel aseptique...).

Chaque établissement faisant commerce doit solliciter une "autorisation sanitaire".

Cette autorisation est délivrée par le service d'Hygiène, après contrôle de la conformité de l'installation.

Par ailleurs, le personnel travaillant dans ces établissements doit être muni d'un "certificat de prévention sanitaire", délivré par le service d'Hygiène et renouvelé tous les trois mois.

La non présentation, au cours d'un contrôle, de "l'autorisation sanitaire" ou du "Certificat de prévention sanitaire" est passible d'une amende.

Le consultant a accompagné deux agents lors d'une tournée d'inspection sur le terrain.

Ont été contrôlés des établissements de restauration rapide et un restaurant traditionnel.

Les Inspecteurs ont vérifié les conditions sanitaires des locaux et du personnel.
 Ils ont procédé également à des vérifications d'ordre administratif: présentation des carnets sanitaires des employés.
 Ce certificat atteste que la personne n'est pas porteuse du vibron cholérique.
 L'examen clinique nécessaire coûte à l'assujetti 40 dollars....
 L'absence de certificat est très fréquente....

Lors de ces contrôles le consultant a pu se rendre compte de la difficulté de la mission des Inspecteurs, notamment à Beyrouth ouest. Dans un climat difficile, voire tendu, l'autorité des services de l'état n'est pas totale... .

PROGRAMMATION/SUIVI/EVALUATION.

Le consultant a pu noter dans ce service une certaine rigueur administrative. Les Inspecteurs se présentent tous les matins au bureau et signent un registre en indiquant leur programme journalier.

Généralement, les contrôles de routine s'effectuent dans un lieu géographique précis, programmé. (Rue).

Tous les actes sont comptabilisés et les rapports des agents sont mensuels. En 1993 le rapport global s'établit comme suit:

1263 lieux ont été inspectés
 45 contraventions dressées
 273 sommations effectuées
 65 notifications rédigées

COMMENTAIRES.

La délivrance d'une "autorisation sanitaire" et de "certificat de prévention sanitaire" donne lieu parfois au versement de gratifications de la part de la personne concernée.

V-6 MINISTERE DES FINANCES

Le Service des Douanes n'est investi, officiellement, d'aucune mission dans le contrôle des denrées alimentaires, qu'il s'agisse d'une vérification de la salubrité ou de la conformité (qualité) des denrées. En fait, par son action, le service des douanes participe "officieusement" mais activement à ce type de contrôles.

MISSION

Le service des douanes a essentiellement une mission économique: percevoir les taxes douanières à l'importation et à l'exportation des marchandises.

Le but des contrôles effectués par les agents de ce service est de vérifier que les déclarations effectuées par les importateurs et exportateurs sont sincères, et que les marchandises correspondent bien aux spécifications prévues dans les différentes rubriques du code de la nomenclature douanière.

En aucun cas, la responsabilité du service des douanes n'est engagée en ce qui concerne la salubrité et la qualité des marchandises importées ou exportées.

Ces responsabilités incombent aux services du Ministère de l'Agriculture et de l'Economie.

Pour les denrées alimentaires importées, et dans le cadre de l'établissement des documents douaniers en vue de la mise à la consommation de la marchandise, le service des douanes est tenu:

- de joindre les certificats sanitaires délivrés par les services précités
- de présenter le dossier au Directeur du Département de la protection du consommateur qui assume la responsabilité quant à la qualité du produit alimentaire importé.

STRUCTURE/EFFECTIF/MOYEN

Le service des douanes est structuré comme suit:

Trois directions régionales qui regroupent plusieurs bureaux de dédouanement.

Région Nord TRIPOLI 4 bureaux (1 port, 3 bureaux terrestres)

Région BEKAA 4 bureaux (terrestres)

Région Sud BEYROUTH 4 bureaux (3 port, 1 aéroport)

C'est le port de BEYROUTH qui à lui seul assure la plus grande activité en matière d'importation.

Le consultant s'est rendu dans les bureaux de la Direction Régionale des douanes du port de BEYROUTH.

En ce qui concerne les denrées alimentaires, deux services sont concernés: service des passagers qui en fait a en charge le contrôle denrées périssables

service des opérations commerciales qui a en charge le contrôle des denrées non périssables

Sur le port de BEYROUTH travaillent environ 300 douaniers (100 agents de bureau et 200 brigadiers).

En comparaison avec les installations des services du Ministère de l'Agriculture, présents également sur le port, les services des Douanes disposent de véritables bureaux, dans des locaux fonctionnels...

ACTIVITE.

Afin d'accomplir leur mission, et en cas de doute, pour s'assurer que le produit correspond effectivement à la nomenclature sous laquelle il a été déclaré, les douaniers peuvent être amenés à effectuer un prélèvement en trois échantillons.

Un échantillon est transmis au laboratoire du FANAR ou au laboratoire Central de la santé.

Le service des douanes travaille en étroite collaboration avec les services du Ministère de l'Agriculture.

Pour les produits alimentaires autres que ceux d'origine animale, il arrive fréquemment que les agents du Ministère de l'Economie demandent aux Douaniers de prélever des échantillons.

Comme il a été dit précédemment le Service des Fraudes a en charge le contrôle qualitatif des denrées importées.

Les échantillons prélevés par les douanes sont alors transmis au service des fraudes, qui les transmet à son tour au laboratoire. Dans ces circonstances, le service des douanes travaille en tant que prestataire de service pour le compte du service d'un autre ministère.

Concrètement, de par sa situation stratégique, le service des douanes est fortement sollicité par les autres services chargés du contrôle des marchandises à l'importation.

Les douaniers connaissant, par habitude, les missions des différents services chargés du contrôle des denrées alimentaires, informent les services concernés, les alertent, et même exécutent leurs tâches (prélèvements, vérification des dates de péremption...)

PROGRAMMATION/SUITE/EVALUATION.

De part la connaissance des importations et exportations des denrées alimentaires, le service des douanes est le "programmateur" de l'activité des services chargés du contrôle sanitaire et qualitatif des denrées.

En ce qui concerne l'importation, la nécessité d'un certificat sanitaire et l'obligation d'information du service des fraudes, constituent théoriquement des moyens efficaces qui devraient permettre la maîtrise des contrôles.

Les prélèvements effectués par le service des douanes, tant en ce qui concerne les prélèvements officiels transmis directement aux laboratoires, que ceux "officieux" faits au titre de la prestation de service, ne font l'objet d'aucun enregistrement.

COMMENTAIRE.

Alors que les ministères chargés du contrôle des denrées alimentaires revendiquent chacun le leadership, on constate que, par manque de personnel, les services délèguent leurs propres missions...

Il est paradoxal de constater que c'est le seul service qui ne soit pas officiellement chargé du contrôle qualitatif et sanitaire des denrées alimentaires, qui assume de fait un nombre important d'actes matériels (prélèvements d'échantillons).

VI SITUATION ACTUELLE ET MESURES PRECONISEES

Avant de dresser un bilan de la situation du contrôles des denrées alimentaires au Liban, il convient, en liminaire, de prendre en considération des données spécifiques relatives au contexte socio-politique de ce pays.

Les notions de "souveraineté de l'état", de service public, de référence à un texte législatif, ne paraissent pas profondément ancrées dans l'esprit du citoyen, et dans la culture libanaise.

Au sortir d'une période de dix-sept ans de troubles, il n'est pas surprenant de trouver une administration désorganisée, manquant de moyens.

S'il est évident que le contrôle des denrées alimentaires revêt une importance fondamentale, il convient néanmoins de situer ce problème dans l'ensemble de toutes les mesures prioritaires entreprises par les libanais pour la reconstruction de leur pays.

En ce qui concerne la situation du contrôle des denrées alimentaires, les principaux problèmes décelés par le consultant sont les suivants:

1° Textes législatifs et règlementaires.

Les textes législatifs régissant l'organisation et le contrôle des denrées alimentaires sont pour la majorité anciens et n'ont pas fait l'objet de modifications.

Certains de ces textes ont été élaborés en fonction de circonstances particulières, mais ne sont plus adaptés.

Il convient de prendre en compte l'évolution de la situation et un "toiletage" s'impose.

En ce qui concerne les missions et prérogatives attribuées à chaque service chargé du contrôle des denrées alimentaires, les textes règlementaires sont imprécis, ambigus voire contradictoires.

L'ensemble des textes règlementaires est méconnu de la part même des responsables chefs de services.

En fait, chaque service prend en référence le texte qui lui est le plus favorable et lui donne le plus de pouvoirs et prérogatives.

2° Organisation générale du contrôle des denrées alimentaires.

La répartition officielle des tâches de contrôle prenant en considération, d'une part le stade de commercialisation (import et marché intérieur), et d'autre part l'objet même du contrôle (contrôle sanitaire et qualitatif), est cohérente, et devrait permettre théoriquement de maîtriser le contrôle des denrées alimentaires au Liban.

Si le respect, par les différents services, du stade de l'intervention est respecté (contrôles à l'import et sur le marché intérieur) et ne pose pas problème, il en va différemment en ce qui concerne les missions.

Une lutte d'influence existe entre le ministère de la santé et celui de l'agriculture en ce qui concerne le contrôle de l'état sanitaire des denrées d'origine animale.

Il peut paraître paradoxal que des services revendiquent des missions supplémentaires qu'en aucun cas, et compte tenu des moyens dont ils disposent, ils ne seront à même d'accomplir.

3° Missions.

Actuellement, les services de contrôle relevant du Ministère de l'agriculture (Département des ressources animales et végétales) sont chargés du contrôle **sanitaire des denrées à l'importation et à l'exportation.**

Les contrôles sont menés par des inspecteurs vétérinaires et des aides-vétérinaires ayant acquis une formation technique certaine et incontestable pour les vétérinaires diplômés.

Il peut paraître regrettable que cette compétence ne soit pas mise à profit pour contrôler les marchandises produites, transformées et vendues sur le territoire national.

Dans l'optique d'un contrôle à la production, tel qu'il sera décrit dans le chapitre suivant, la technicité des agents ayant en charge le contrôle sanitaire des denrées d'origine animale et des végétaux, est à prendre en considération.

Les agents du Ministère de la santé ont en charge le contrôle des conditions sanitaires dans les locaux de production, de préparation de manutention et de vente de produits alimentaires.

Le contrôle sanitaire des installations, des lieux de vente est actuellement au Liban un problème très important qu'il convient de résoudre rapidement.

Le contrôle sanitaire des lieux de production et de vente des denrées alimentaires n'est qu'une partie réduite de l'activité des agents du Ministère de la santé, et s'inscrit dans le cadre plus large de la mission de salubrité publique.

Le contrôle des installations, des locaux, du personnel constitue déjà une mission fort importante, nécessitant des moyens en personnel conséquents. Cette mission doit être exercée par le ministère de la santé, toutefois le contrôle **sanitaire des denrées** pourrait être confié à des services ayant déjà en charge cette mission au stade de l'importation.

Les agents du Ministère de l'économie ont en charge le contrôle qualitatif des denrées alimentaires, et la mission de veiller à la loyauté des transactions, au stade de l'importation et du marché intérieur.

Si la notion de contrôle de la salubrité des aliments est bien assimilée, par contre la notion du contrôle de la qualité n'est perçue que très approximativement par les agents chargés de ce type de contrôle.

En matière du contrôle de la qualité, les laboratoires n'apportant pas le soutien logistique indispensable, les enquêteurs sont désemparés. Ce problème sera évoqué plus avant dans la rubrique "relation avec les laboratoires".

4° Mode d'inspection

Lors de prélèvements, il n'est mis en oeuvre aucune technique d'échantillonnage.

Dans ces conditions, l'échantillon prélevé n'est pas représentatif du lot de marchandise soumis au contrôle, et sur lequel on doit porter un jugement.

Une formation du personnel aux techniques de prélèvement est nécessaire.

Les méthodes d'investigation des agents chargés du contrôle de la qualité des denrées, doivent être élargies et ne pas se limiter à des prélèvements d'échantillons et à la vérification des dates limites de consommation.

Cette vérification est également effectuée par les agents du Ministère de la santé qui estiment que cette mission a un caractère sanitaire et relève de leur compétence.

Les constatations directes réalisées dans les entreprises au stade de la fabrication et de l'importation, tant sur les matières premières que sur les produits finis, sont prioritaires.

Dans la majorité des cas, elles permettent de faire l'économie de déterminations analytiques complexes portant sur des produits composés, prêts à la vente.

A ce titre, le problème relatif à la fabrication de l'arack est exemplaire.

Ce produit devant provenir exclusivement du raisin serait adultéré par ajout d'alcool autre que vinique. Au cas d'espèce, les moyens analytiques disponibles ne permettent pas de déceler une falsification.

Le seul prélèvement d'échantillon du produit fini ne constitue donc pas un moyen d'investigation suffisant.

Seule une enquête "à la production", fondée sur des constatations directes, sur l'examen des matières premières, et des documents commerciaux pourrait permettre la mise en évidence de pratiques frauduleuses.

Autre problème évoqué et qui ne saurait être résolu par la seule technique de prélèvement d'échantillons: modification du mode de présentation..

Des importateurs peu scrupuleux procéderaient au réétiquetages de conserves périmées.

Ce type de fraude nécessite une enquête d'envergure sur filière.

Outre un contrôle des lieux de stockage, les contrôles doivent être opérés auprès de divers intervenants (importateurs, transitaires, imprimeurs.....).

Ce type de contrôle est basé sur un examen et une étude de l'ensemble des documents commerciaux, afin de procéder à des recoupements.

5° Motivation des agents.

Le manque de motivation ne saurait être un reproche à l'encontre des personnels d'inspection et de laboratoire, compte tenu de la situation dans laquelle ils se trouvent.

Ce problème s'inscrit dans la problématique du statut de la fonction publique au Liban.

Le consultant a pu constater la haute qualification des personnels chargés des contrôles.

Il peut paraître surprenant que le salaire d'un inspecteur, diplômé de l'enseignement supérieur (250 \$/mois), soit de moitié inférieur à celui d'une

secrétaire du secteur privé.

Avec un salaire ne pouvant assurer leur subsistance et celle de leur famille, l'intégralité des agents appartenant à des services chargés du contrôle des denrées alimentaires, sont tenus d'exercer un autre métier.

Cette situation, ce manque de considération, sont fort préjudiciables à la bonne marche et à la performance des services, et ont pour conséquence que:

- les agents n'ont pas "bon moral"
- ils travaillent à mi-temps de 9h00 à 13h00
- les agents travaillent au pro rata de leur salaire
- le rendement et l'efficacité sont médiocres,
- les meilleurs éléments s'en vont, attirés par des emplois plus rémunérateurs
- le recrutement est problématique.

Dans un tel système, il paraît très difficile de motiver les agents, de leur demander un effort supplémentaire, un investissement personnel, une présence quotidienne et continue...

Tous les agents sont amenés à délivrer, dans le cadre de leur activité, des certificats sanitaires ou des autorisations de mise à la consommation.

Connaissant les faibles ressources des agents chargés du contrôle, les importateurs, fabricants ou commerçants leur attribuent, à titre de "remerciement", des "gratifications"...

Cette situation, si elle n'est pas maîtrisée et éradiquée à très court terme, est la porte ouverte à une corruption généralisée.

Le consultant n'ose pas voir dans cette situation la motivation et le zèle des services de contrôle à vouloir s'octroyer de nouvelles missions.

La rémunération des agents d'inspection chargés des contrôles, ou des agents des laboratoires chargés des analyses, doit être comparable à celle d'employés exerçant des fonctions similaires dans le secteur privé, et en rapport avec leurs fonctions de réglementation et leurs responsabilités.

Ce problème de fond est crucial, et toute solution "technique" d'amélioration est vouée à l'échec si ce problème n'est pas résolu.

Une solution de financement pourrait être l'officialisation de la perception d'une taxe payée par les importateurs, fabricants ou commerçants lors de la délivrance des certificats évoqués précédemment. La contribution aux frais d'analyse permettrait également aux laboratoires de s'auto-financer.

6° Moyens matériels.

La pénurie de moyens matériels mis à la disposition des services chargés du contrôle des denrées alimentaires, a des conséquences similaires à celles évoquées supra.

Logement: Les locaux, quand ils existent, sont vétustes, très très peu confortables...

Les agents du service des ressources animales sont logés dans un container aménagé...

Quant aux agents du service des ressources végétales, ils n'ont aucun local. Le mobilier, réduit au strict minimum, ne permet pas de satisfaire aux besoins de tous les agents...

Matériel: Le matériel de prélèvement est inexistant. Les agents ne peuvent prélever des produits réfrigérés ou congelés, faute d'un matériel Isotherme ou d'appareil permettant la conservation au froid.

L'utilisation de matériels stériles lors des prélèvements bactériologiques rendrait l'opération plus fiable...

Il est primordial de prévoir l'attribution à chaque agent du matériel de contrôle (thermomètre, sonde, sacoche...)

Moyen de transport: Les services chargés des contrôles ne disposent pas de véhicule.

Les agents, sans percevoir d'indemnisation, sont amenés à utiliser leur véhicule personnel. Situation ayant une incidence financière se cumulant à celles évoquées précédemment.

Il convient de noter le cas particulier de BEYROUTH où la circulation est très dense et difficile.

Se rendre du centre de la ville à la périphérie demande plus d'une heure de trajet. Sachant que les agents travaillent au maximum de 3 h à 3h30, certains quartiers sont rarement visités....

7° Effectifs.

130 agents, appartenant à différents services, et procédant au contrôle des denrées alimentaires ont été officiellement recensés.

Toutefois et compte tenu de ce qui a été dit précédemment en ce qui concerne les horaires de travail, le temps partiel, et les missions dévolues, autres que le contrôle des aliments, on peut considérer que le travail accompli actuellement correspond à l'activité effective de 20 agents.

Dans ces conditions, il est évident que ce nombre est insuffisant pour remplir les missions de contrôle des denrées alimentaires sur tout le territoire libanais.

8° Concertation entre les laboratoires.

Une concertation entre les laboratoires officiels chargés des analyses, soit le laboratoire de l'institut de recherche agronomique, et le laboratoire de la santé, s'impose.

En matière d'analyse bactériologique, suite à un premier prélèvement qui s'avère non conforme, et avant d'entamer des poursuites et de décider du devenir de la marchandise, un second échantillon est transmis au deuxième laboratoire.

Dans de pareils cas, il est arrivé que les laboratoires fournissent des conclusions différentes.

Ce type de situation, outre qu'il laisse les services de contrôle dans la perplexité, est une source de conflit et peut avoir pour conséquences des suites juridiques diligentes, par exemple par l'importateur à qui l'on a refusé sa marchandise.

Cette situation découle de la mise en oeuvre par chaque laboratoire de méthodes d'analyses différentes et de critères d'interprétation variables. Il est impératif que dans les plus brefs délais une réunion de concertation ait lieu entre les laboratoires, afin de s'entendre sur l'harmonisation des méthodes d'analyses, sur l'utilisation de référentiels communs (codex alimentarius).

9° Relations entre services d'inspection et laboratoires.

Le manque de relation et de concertation entre les services de contrôle et les laboratoires est apparu de façon évidente au consultant. Ce manque de concertation est très préjudiciable à la bonne marche des services et des laboratoires, et à la réalisation des objectifs poursuivis.

- En ce qui concerne les contrôles bactériologiques, et nonobstant les conclusions différentes données par les laboratoires, le but du prélèvement dans sa finalité est parfaitement compris et admis par les agents chargés du contrôle, qui s'en remettent à la conclusion du laboratoire.

- Par contre, en ce qui concerne les prélèvements à des fins d'analyse physico-chimique, la plus totale incompréhension existe. Les agents de prélèvement n'orientent pas les laboratoires dans leurs recherches. On ne connaît pas la motivation de l'agent qui a procédé au prélèvement d'échantillon.

S'agit il de vérifier la présence d'un additif Interdit, de vérifier la réalité d'allégations figurant sur l'étiquetage, de connaître le pourcentage d'un ingrédient

En matière de produits Importés, nécessitant un accord du service des fraudes avant mise à la consommation, le prélèvement est effectué par l'agent afin d'obtenir une réponse du laboratoire et pouvoir clore le dossier.

Le service de contrôle qui assume la responsabilité d'autorisation de mise sur le marché s'en remet aux conclusions du laboratoire.

Le prélèvement est apprécié comme une obligation, comme une fin en soi, et comme la possibilité de prendre une décision en étant "couvert" par la conclusion du laboratoire.

Pour sa part, le laboratoire de la santé, principalement sollicité pour les analyses physico-chimiques, ne procède pas à des analyses qualitatives de composition des produits. Le laboratoire vérifie la contenance ou le poids, et vérifie la date de consommation figurant sur l'étiquetage....

Les analyses relatives à la recherche de composants sont rares, et les bulletins d'analyses sont abscons.

Dans ces conditions, l'efficacité d'un contrôle de la qualité est très limité, et le rendement très faible, au regard du nombre de prélèvements effectués.

Il est impératif que des discussions s'engagent entre les services d'inspection.

Les responsables des laboratoires doivent déclarer par catégories de denrées:

- quelles sont leurs possibilités analytiques,
- ce qu'ils peuvent ou non rechercher,
- quel nombre d'échantillons ils peuvent traiter mensuellement.

Ce type de données permettrait par ailleurs d'établir un plan de charge par laboratoire, et d'orienter l'échantillon prélevé vers le laboratoire compétent.

La situation actuelle, peu rationnelle, fait que des échantillons sont adressés à un laboratoire non équipé pour un type d'analyse, alors que l'autre serait à même de donner un résultat....

Les agents de prélèvement doivent être sensibilisés, et le cas échéant formés, à la notion de "contrôle de la qualité".
L'acte de prélèvement n'a une signification que s'il est motivé par la connaissance d'un résultat d'analyse précis.
Une véritable synergie doit exister entre les services de contrôle et les laboratoires.

10° Organisation/Suivi/Evaluation.

La gestion administrative pourrait être améliorée et une plus grande rigueur devrait être observée.

La comptabilisation des actes, l'enregistrement des procès verbaux de prélèvement et des résultats d'analyses devrait être systématique.

La rédaction de bulletin de contrôle, de compte rendu mensuel devrait être généralisée.

A partir des renseignements recueillis et après synthèse, il serait alors possible de déterminer les produits posant problème, leur origine, les causes de non conformité, ... et en conséquence d'établir un plan de contrôle.

Il est également impératif que l'information circule entre les services d'un même ministère, mais également entre tous les services chargés du contrôle des denrées alimentaires.

VII PERSPECTIVES

Les perspectives en matière d'amélioration du contrôle de la qualité des denrées alimentaires doivent être élaborées en prenant en compte, d'une part les critères généraux applicables en la matière, et d'autre part la situation particulière du Liban.

Quels sont les objectifs à atteindre ?

Il s'agit de protéger les intérêts des consommateurs. L'intérêt du consommateur est d'avoir à sa disposition des produits sûrs, de bonne qualité, et répondant à ce qu'il peut légitimement en attendre. Il attend du contrôle que les produits dangereux et non conformes soient éliminés des filières avant qu'ils ne parviennent au stade de la vente de détail.

Il s'agit de lutter contre les pratiques déloyales, c'est à dire vérifier si le produit est loyal. Il est nécessaire de s'assurer que le produit a bien la qualité réglementaire minimum, qu'il n'est pas dangereux, que son étiquetage est conforme. Ainsi on garantit une concurrence loyale entre les intervenants producteurs, importateurs, négociants.

Enfin, il s'agit d'aider à développer une politique de qualité. Le relèvement du seuil de qualité est la volonté des entreprises.

Quels sont les moyens de contrôle ?

Le contrôle officiel consiste en une ou plusieurs des opérations suivantes:

- Inspection
- prélèvement d'échantillon et analyse
- contrôle de l'hygiène du personnel
- examen du matériel scriptural et documentaire

Particularités du Liban

Importation massive.

Le Liban importe 85% des denrées alimentaires nécessaires à ses besoins.

Ces denrées transitent par des points de dédouanement peu nombreux (6), le port et l'aéroport de Beyrouth enregistrant à eux seuls la majorité des flux d'importation.

Problèmes majeurs.

Les problèmes majeurs apparaissant ne résident pas tellement dans la qualité hygiénique initiale du produit lui-même, que dans les conditions de détention, de stockage et présentation à la vente du produit, les mauvaises conditions entraînant rapidement une altération de la marchandise.

La mission de contrôle qualitatif des produits, de vérification de la publicité, n'est quasiment pas assurée.

Méthodologie de contrôle.

Le contrôle officiel tel qu'il est actuellement pratiqué au Liban se limite au cadre étroit de l'inspection, et de l'échantillonnage des produits.

Les contrôleurs accoutumés à exercer l'essentiel de leur activité au stade de l'importation et de la distribution, préfèrent recourir à l'aide des laboratoires officiels d'analyses pour les soutenir, lorsque leurs constatations les conduisent à opérer des prélèvements d'échantillons de produits suspects.

La prise en compte de ces données nous amène à concevoir une nouvelle approche des contrôles.

VII-1 Législation alimentaire.

Responsabilisation du professionnel.

Il paraît souhaitable de promulguer un texte pénal qui édicte une obligation générale de conformité des produits, vis à vis de la réglementation en vigueur, avant leur mise sur le marché.

Le texte français prévoyant ces mesures est ainsi libellé:

"Dès la première mise sur le marché, les produits doivent répondre aux prescriptions en vigueur relatives à la sécurité et à la santé des personnes, à la loyauté des transactions commerciales et à la protection des consommateurs.

Le responsable de la première mise sur le marché d'un produit est donc tenu de vérifier que celui-ci est conforme aux prescriptions en vigueur.

A la demande des agents habilités pour appliquer la présente loi, il est tenu de justifier les vérifications et les contrôles effectués".

Par ce biais on crée donc une obligation de conformité. Il s'agit d'une obligation d'auto-contrôle pour les fabricants, Importateurs, transformateurs.

En matière de sécurité hygiénique des aliments, afin d'assumer leur responsabilité, les fabricants ou les Importateurs devront faire procéder à leurs frais à des analyses des produits.

En matière de qualité, les Importateurs devront apporter la preuve de la conformité des produits. L'Importateur devra fixer des exigences précises à son fournisseur, demander des certificats de conformité,...

Tous ces éléments à présenter lors de contrôles attesteront du respect des obligations imposées aux professionnels.

Dans cette hypothèse, le contrôle des services de l'autorité publique se situe à un deuxième degré puisqu'il s'agit alors de vérifier que "l'auto-contrôle" a été effectué.

VII-2 Contrôle "à la source".

Il conviendrait de sortir de ce cadre limité prélèvement/analyse du produit, pour envisager un système qui engloberait toutes les mesures nécessaires à la protection de la qualité et de la salubrité des aliments, depuis le début des opérations jusqu'à l'obtention du produit final, en passant par les étapes de la production, du traitement, ou de la transformation, de l'entreposage et de la préparation des denrées, en vue de la vente au consommateur.

Il convient d'appréhender les problèmes le plus en amont possible, étant entendu qu'il est plus efficace de remonter à la source que de faire des contrôles répressifs ponctuels à la distribution.

Le contrôle "à la source", c'est à dire au stade de la production et de l'importation, répond à cette attente.

La méthodologie qui devra être mise en oeuvre vise à compléter le mode de surveillance traditionnel basé sur des prélèvements d'échantillons effectués par sondage. Aussi, le contrôle en entreprise ne concerne pas que le contrôle des produits, mais peut comprendre le contrôle de l'hygiène du personnel, l'examen des technologies de fabrication, la consultation des documents, et également le prélèvement d'échantillons et leur analyse.

Le contrôle en entreprise est fondé sur une inspection méthodique de l'entreprise et des produits qu'elle traite. Il concerne l'ensemble des secteurs professionnels: production, traitement, importation, et prestataires de services. Le transport, le stockage et la distribution peuvent faire l'objet, également, de contrôles.

Objectifs du contrôle.

les objectifs du contrôle en entreprise sont à la fois préventifs et répressifs.

Il s'agit:

- de déceler les technologies et pratiques interdites (par exemple utilisation d'un additif non autorisé)
- de repérer les marchandises non conformes ou dangereuses, et d'empêcher leur commercialisation
- d'évaluer les moyens mis en oeuvre par les professionnels pour s'assurer de la bonne exécution de leurs activités, au regard des obligations réglementaires, et pour remédier aux anomalies détectées à l'occasion des contrôles
- enfin, d'informer le professionnel de ses obligations, de l'évolution de la réglementation, et d'instaurer avec lui un dialogue permanent.

Ces investigations peuvent ne pas être systématiquement de nature coercitive, mais permettent, le cas échéant, de privilégier la concertation.

VII-3 Services intervenants.

Dans l'optique de l'acceptation et de la mise oeuvre d'une telle stratégie, les différents services existant pourraient être chargés respectivement des missions suivantes:

- Service d'Hygiène Alimentaire (Quarantaine animale).

Contrôle sanitaire des denrées d'origine animale aux stades de l'importation, de la fabrication, de la distribution.

- Service de la surveillance des végétaux.

Contrôle sanitaire des denrées d'origine végétale et du respect des normes, aux stades de l'importation, de la fabrication, de la distribution.

- Service de la répression des fraudes.

Contrôle qualitatif et surveillance du respect de la loyauté, aux stades de l'importation, de la fabrication, de la distribution.

- Service d'Hygiène Du Ministère de la santé et des municipalités.

Contrôle des conditions sanitaires des locaux de production, de stockage et de distribution de marchandises, ainsi que du personnel y travaillant.

VII-4 Ecueils prévisibles

L'application d'une telle stratégie ne peut être immédiate.

En matière de contrôle des installations sanitaires, et nonobstant les difficultés évoquées précédemment (insuffisance notoire de personnel, manque de moyens...), les agents du Ministère de la santé et des municipalités sont formés et opérationnels, les missions leur incombant ne seraient pas nouvelles.

Cette mission peut et doit s'exercer sans discontinuité.

En matière de contrôle sanitaire des denrées végétales et animales, les agents bénéficient indiscutablement de connaissances techniques en ce qui concerne les produits.

En toute logique, et dans un souci d'optimisation des ressources humaines, l'activité de ces agents doit s'exercer non seulement au niveau de l'importation, mais également au stade de la production (unités de transformation) et de la distribution.

Le nombre d'agents doit de ce fait être augmenté de façon conséquente.

Une formation doit être assurée en matière de technique de prélèvement et d'échantillonnage.

En matière de contrôle qualitatif et de répression des fraudes, c'est manifestement le point où le plus d'efforts restent à accomplir.

Une formation au contrôle à la distribution (technique de prélèvement et d'échantillonnage) doit être assurée.

Ces agents seront amenés à procéder à des contrôles qualitatifs "à la source".

Ce type de contrôle à la source fait appel à une méthodologie, à une technique d'investigation particulières, auxquelles ils devront être formés.

Par ailleurs des formations "sectorielles" sont à envisager en fonction des catégories de produits à contrôler.

VII-5 Constitution d'une Brigade de Contrôle Nationale .

Conscient de l'ensemble des difficultés rencontrées, et afin de répondre à une situation d'urgence tout en élaborant un système propre à une situation normalisée, le consultant préconise une mesure transitoire.

Il pourrait être constituée une "Brigade de Contrôle Nationale"

Cette structure, placée directement sous l'autorité du secrétariat général du comité interministériel, aurait en charge l'ensemble des missions évoquées ci-avant.

Cette structure "légère" serait composée de 6 à 10 agents, appartenant aux différents services chargés des contrôles.

Les agents mis à disposition devront répondre à un certain "profil", avoir une expérience des contrôles sur le terrain, un niveau de formation et des connaissances techniques suffisants.

Leur motivation et leur intégrité sont des éléments fondamentaux à prendre en considération.

La mobilité, la disponibilité, l'aptitude à répondre à des besoins ponctuels tout en assurant une mission "de fond", figurent parmi les avantages d'une telle structure.

La formation aux techniques de contrôle de ces agents motivés, techniquement compétents, et peu nombreux, serait facilitée.

Tout en assurant une productivité, une telle structure permettrait de dynamiser, de catalyser l'activité de l'ensemble des services chargés de l'inspection et du contrôle des denrées alimentaires au Liban.

Il est évident que l'efficacité d'une telle structure repose en premier sur la motivation des agents, et sur les moyens mis à leur disposition.

Au regard de la disponibilité, de la compétence et de l'investissement personnel demandés à ces agents, cette motivation ne saurait être envisagée sans une rémunération conséquente et en rapport avec les responsabilités.

La prise en compte de ce problème constitue un préalable incontournable à la décision de constitution de cette Brigade de Contrôle Nationale".

Compte tenu du nombre restreint d'agents nécessaires à la constitution d'une telle structure, ce problème ne doit pas être insurmontable.

VII-6 Formation des agents de contrôle.

Le consultant, et selon les termes de son mandat, doit participer à la formation des agents aux méthodes les plus récentes, en matière d'inspection et d'échantillonnage des denrées alimentaires.

Compte-tenu de la situation observée et des perspectives envisagées, le consultant propose une formation d'ordre général complétée par des formations spécifiques aux contrôles de certains produits ou secteurs d'activité.

Ces applications constitueraient des exemples concrets sous forme de "travaux dirigés".

Formation générale.

Techniques d'investigation
Méthodologie du contrôle en entreprise.

1° Techniques de prélèvement d'échantillons .

- Contrôle Microbiologique des denrées alimentaires.
Modalités de prélèvement, conservation des échantillons...
- Contrôle Physico chimique des denrées alimentaires.
Quantité à prélever, technique, plan d'échantillonnage, matériel....
- Applications à différents produits.
Produits en vrac, préemballés, liquides, pulvérulents.....

2° Les autres techniques d'Investigation:

Constats directs

Le contrôle scriptural
(Documents à consulter, réalisation de bilan compte-matière...)

Le contrôle métrologique des préemballages.

La vérification des allégations publicitaires

3° Méthodologie du contrôle en entreprise.

- Les phases du contrôle (préparation, exercice, suites)
- Applications des techniques d'investigation aux stades:
 - de l'importation
 - de la production
 - de la distribution

Applications.

- 1° Le contrôle de la restauration commerciale
- 2° Le contrôle des produits laitiers
- 3° Le contrôle des produits de la charcuterie.

Lors de cette formation seront remis aux participants des fiches techniques destinées, en raison de leur caractère pratique, à servir de soutien à l'exercice des contrôles et enquêtes.

Cette formation est prévue sur une durée d'une semaine, et concerne l'ensemble des agents des différents services, mais plus particulièrement ceux des départements des ressources animales et végétales du ministère de l'agriculture, et en priorité ceux du service des fraudes du ministère de l'économie et du commerce.

Le nombre de participants ne devrait pas se situer au delà de 20 personnes.

Il serait particulièrement souhaitable, et dans l'éventualité où la proposition d'une constitution d'une Brigade de Contrôle Nationale serait retenue, que les agents la composant suivent cette formation.

Cette cession de formation pourrait avoir lieu au cours du mois d'avril 1994, et être programmée dans la semaine qui précède la tenue à Beyrouth du "séminaire national sur le contrôle alimentaire".

Le consultant préconise que les responsables, chefs de service d'inspection dans la structure actuellement mise en place au Liban, ainsi que les inspecteurs de la Brigade de Contrôle Nationale, puissent suivre une formation dans un pays d'Europe.

Ce stage d'une durée minimale de deux mois pourrait se dérouler dans un centre national de formation d'une administration chargée du contrôle des denrées alimentaires, et être complété par un stage pratique, sur le terrain, dans des Inspections régionales.

Un stage d'une durée plus réduite devrait concerner également les directeurs de laboratoires afin qu'ils s'informent sur les modes de gestion, de structure, et les capacités analytiques des laboratoires officiels d'état chargés de l'analyse des produits alimentaires.

La France a un système de contrôle se rapprochant de celui du Liban (service d'hygiène alimentaire, direction de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes, direction de l'action sanitaire et sociale,..) et possède des centres de formation, services d'inspection décentralisés, laboratoires....

VIII CONCLUSION

Force est de constater qu'en l'état actuel de la situation, le contrôle sanitaire des denrées alimentaire au Liban n'est qu'imparfaitement réalisé, quant au contrôle qualitatif il est quasiment inexistant.

Cette situation n'est pas, et ne sera pas, sans poser problème.

Outre les risques encourus par les consommateurs, c'est l'économie même de ce pays qui s'en trouvera affectée.

Les autorités gouvernementales doivent se donner les moyens, afin de protéger la santé du consommateur et garantir la loyauté des pratiques commerciales.

Le contrôle des aliments doit être intégré au plan de développement, non seulement parce qu'il est primordial, mais aussi en raison de son incidence indéniable sur de nombreux autres programmes nationaux, hautement prioritaires.

La publicité négative qui entoure l'inefficience, le scandale et la corruption peut causer un grave préjudice aux services de contrôle des aliments.

L'insuffisance des moyens est souvent la cause du discrédit.

Des moyens et des pouvoirs attribués au haut comité interministériel de l'alimentation et de la protection du consommateur va dépendre la réussite de la démarche engagée.

RESUME DES RECOMMANDATIONS

1° La concertation et l'établissement de relations entre les différents services et laboratoires chargés des contrôles alimentaires sont indispensables.

Nécessité impérieuse d'une concertation entre les laboratoires afin notamment de définir des méthodes d'analyses communes, et de s'accorder sur un référentiel commun.

Nécessité de l'établissement de relations permanentes et d'une collaboration entre les laboratoires et les services d'inspection.

Sans délai, les laboratoires doivent recenser et faire connaître leurs capacités et possibilités analytiques, les agents de contrôle doivent pour chaque échantillon prélevé orienter les recherches, et adresser les échantillons au laboratoire compétent.

L'efficacité des contrôles dépendra de l'existence d'une synergie entre les différents services .

2° Evaluation. Centralisation et circulation de l'information.

Une plus grande rigueur administrative doit être observée.

La tenue de registres comptabilisant les actes de contrôles, les prélèvements effectués et les résultats obtenus, ainsi que la rédaction de rapports, permettront la collecte d'informations.

La centralisation de ces données et leur analyse par le Haut Comité Interministériel permettront de cibler les problèmes, d'orienter les contrôles et de définir des priorités.

3° En matière de contrôle des denrées alimentaires au Liban, les efforts prioritaires à déployer concernent:

- les contrôles qualitatifs au stade de l'importation
- les contrôles sanitaires des lieux de stockage et de distribution.

Dans l'organisation actuelle du système, et la répartition des missions, le consultant estime que la compétence des agents du service des ressources animales et végétales devrait se prolonger au delà du stade de l'importation, et concerner le contrôle sanitaire des produits sur le marché intérieur.

Le ministère de la santé, libéré du contrôle sanitaire des denrées, intensifierait les contrôles des installations sanitaires et des personnels.

L'activité du service des fraudes doit être stigmatisée.
La méthodologie du contrôle qualitatif à l'importation doit être reconsidérée.

4° Il convient de sortir du cadre limité prélèvement/analyse et d'envisager un système qui engloberait les mesures nécessaires à la protection de la qualité et de la salubrité des aliments, depuis la fabrication ou l'importation jusqu'à la mise en vente au consommateur.

Le contrôle en entreprise faisant appel à diverses méthodes d'investigations répond à cette attente.

5° A titre de mesure transitoire, le consultant préconise la constitution d'une Brigade de Contrôle Nationale composée d'un nombre restreint d'Inspecteurs (6 à 10).

Cette structure placée sous l'autorité directe, et unique du secrétariat général du Haut Comité Interministériel, rapidement opérationnelle, permettrait de faire face à une situation d'urgence, et de dynamiser le système.

6° La formation des agents chargés du contrôle des denrées alimentaires doit être assurée; elle est prévue en ce qui concerne: les techniques de prélèvement d'échantillons, le contrôle scriptural, la méthodologie du contrôle en entreprise aux stades de l'importation, de la fabrication et de la commercialisation.

7° Une motivation des personnels d'inspection et des laboratoires ne peut être envisagée que par la prise en considération de leurs missions et l'octroi d'une rétribution décente.

La mise à disposition des agents de contrôle de matériel de prélèvement s'impose.

La réhabilitation du laboratoire central de la santé et le développement des équipements scientifiques du laboratoire du Fanar sont nécessaires afin de pouvoir répondre aux besoins analytiques.

8° Lors de la rédaction de la loi-cadre portant sur le contrôle des denrées alimentaires, il conviendrait d'instituer une obligation générale de conformité des produits, vis à vis de la réglementation, avant leur mise sur le marché.

Une telle mesure obligerait les importateurs, fabricants et transformateurs des produits alimentaires, à effectuer un auto-contrôle et à faire procéder à leur frais à l'analyse des produits.

Service	Effectif	Mission	Texte habilitation	Lieu d'intervention
Ministère Agriculture Service de la la quarantaine animale	21	Contrôle sanitaire des produits d'origine animale à l'importation et à l'exportation.	Décret n°12301 du 20/03/63	Port, Aéroport postes frontalières (6 sites)
Service de contrôle des végétaux	37	Contrôle sanitaire des produits d'origine végétale à l'importation et à l'exportation.	Décret n°14148 du 21/10/63	Port, Aéroport postes frontalières (7 sites)
Ministère Economie Service des Fraudes	14	Contrôle de la qualité de tous produits alimentaires à l'import et sur le marché intérieur	Décret loi 54/83 du 29/07/1982	Tout le territoire (plus importation)
Ministère Santé Service du Génie sanitaire	48	Contrôle des conditions sanitaires dans les locaux de production, préparation stockage, vente de produits alimentaires	Décret loi 71/83 du 9/09/83	Tout le territoire (sauf importation)
Municipalité Beyrouth Service de santé	10	Contrôle des conditions sanitaires dans les locaux de production, préparation stockage, vente de produits alimentaires	Décret loi 71/83 du 9/09/83	Ville de Beyrouth (sauf importation)

PERSONNES RENCONTREES **الجمهورية اللبنانية**

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

Ministère de l'Agriculture.

Mr Adel CORTAS	Ministre de l'Agriculture
Mr Adel CHOUEIRI	Directeur Général de l'Agriculture
Dr Wael HAIDAR	Directeur Dépt Ressources animales
Dr Mansour KASSAB	Directeur Département Santé Animale
Mr Samir CHAMI	Directeur Dépt Ressources végétales
Dr Fadlallah MOUNAYAR	Chef du service de la quarantaine
Dr Christo HILAN	Directeur du laboratoire du Fanar
	Directeur national du projet

Ministère de l'Economie et du Commerce.

Mr Hagob DIMERDJIAN	Ministre de l'Economie et du Commerce
Mr Mohamed ALAMINE	Directeur Général de l'Economie
Mr Khalil HADDAD	Directeur Dépt Protection Consommateur
Mr Hassan SKAINEH	Chef du service Répression des Fraudes
Mr Nabil AKAR	Inspecteur Répression des fraudes
Mr Tanios HABCHI	Inspecteur Répression des fraudes

Ministère des Municipalités

Mr Suleiman FRANGIE	Ministre des Municipalités
---------------------	----------------------------

Ministère de la Santé.

Dr Walid AMMAR	Directeur Général de la Santé
Dr Khalil ADWAN	Directeur de la santé région Mont Liban
Dr Samir HADDAD	Laboratoire Central de la Santé
Dr Hela HOUT	Laboratoire Central de la Santé

Ministère de l'Intérieur

Mr Naef MAALOUF	Préfet de Beyrouth
Mr Amine HAMMOUD	Préfet du Mont Liban

Ministère des Finances

Mr Elie AZAR	Inspecteur principal des douanes
Mr AbdelKader KAHIL	Inspecteur principal des douanes

Municipalité de Beyrouth

Dr Elie HAYECK	Chef du service de santé
Mr Joseph SALAH	Inspecteur sanitaire
Mr Tony ARAMAH	Inspecteur sanitaire

FAO

Mr Amor Ben ROMDHANE	Représentant permanent
Mr Makram LAMY	Chargé de programme

PNUD

Mr Philippe POINSOT	Officier de programme
---------------------	-----------------------

Me Walid El KHAZEN	Consultant juriste national
--------------------	-----------------------------