

B. 19
الجمهورية اللبنانية
مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

ES:TCP/LEB/8822

PROGRAMME DE COOPERATION TECHNIQUE



Republic of Lebanon
Office of the Minister of State for Administrative Reform
Center for Public Sector Projects and Studies
(C.P.S.P.S.)

RENFORCEMENT DES CAPACITES NATIONALES DANS LE CONTROLE ALIMENTAIRE

LIBAN

Compte rendu final du projet
préparé pour
le Gouvernement du Liban
par
l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE

Rome, 2001

1. INTRODUCTION

Les événements qu'a connus le pays entre 1975 et 1991 ont rendu difficile la mise en œuvre d'activités de contrôle des denrées alimentaires. Cependant, le Gouvernement a appliqué des mesures pratiques pour encourager les industriels à améliorer la production locale d'aliments de qualité.

Entre 1991 et 1996, le projet PNUD/FAO/LEB/90/003 avait entrepris une série d'actions de développement pour relancer le système de contrôle alimentaire (en particulier la mise à niveau des laboratoires de contrôle), pour assurer la formation du personnel technique et pour préparer un projet de réglementation des denrées alimentaires, fondé sur le modèle FAO/OMS, ainsi que sur les normes et le code d'usage du Codex alimentarius. Malheureusement, les frais requis pour ces différentes actions ont dépassé les limites de ce projet et plusieurs aspects n'ont pu être pris en considération tels que la formation des inspecteurs et la mise en place d'une cellule de normalisation fonctionnelle, participant activement aux travaux de la Commission du Codex alimentarius.

Au cours des derniers mois du projet PNUD/FAO, la presse locale a rapporté de nombreux cas de fraudes et d'intoxications alimentaires dans le pays. Des mesures ont alors été prises par le Gouvernement pour renforcer le contrôle sur les sites de production et de vente des produits locaux, ainsi qu'aux points d'entrée des produits importés. Cependant, la capacité du système de contrôle de détecter et de traiter les problèmes étant relativement limitée, le Gouvernement a requis une aide d'urgence à la FAO. Cette assistance s'est concrétisée par le projet identifié en page de titre et financé par le Programme de coopération technique.

La contribution de la FAO, de 192 000 dollars EU, a couvert des frais de consultations, des missions d'appui technique, des voyages officiels, l'achat d'équipements, de matériels et de fournitures, ainsi que des frais généraux et directs de fonctionnement.

Le Ministère de l'agriculture, par l'intermédiaire de l'Institut de recherche agronomique, a été désigné comme organisme gouvernemental chargé de l'exécution du projet.

Le projet a commencé en mai 1998 et s'est achevé en mars 2000.

L'assistance avait pour objectif de contribuer à améliorer l'efficacité du système de contrôle des denrées alimentaires dans le pays en:

- optimisant son organisation, ainsi que la planification des contrôles;
- formant des formateurs dans le domaine des techniques modernes d'inspection et d'assurance qualité;

- formant le personnel des industries alimentaires.

Plusieurs consultants ont donc été recrutés dans le cadre du projet:

- un consultant spécialisé dans la formation des inspecteurs et des industriels à l'assurance qualité et aux techniques d'inspection, en mettant l'accent sur une nouvelle philosophie des contrôles;
- un consultant spécialiste des normes alimentaires, chargé d'aider l'Institut libanais de normalisation (LIBNOR) à travailler en pleine connaissance du cadre international, c'est-à-dire en bénéficiant des travaux réalisés par la Commission du Codex alimentarius et en connaissant les nouveaux accords commerciaux internationaux (notamment dans le cadre de la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), en particulier en ce qui concerne les accords SPS [mesures sanitaires et phytosanitaires] et OTC [obstacles techniques au commerce]).

Ces consultations extérieures ont été complétées par un service de conseil et de supervision technique du Siège de la FAO pour l'organisation générale des contrôles, pour la répartition des responsabilités au sein des ministères et pour la coordination entre les différents services de contrôle. Le projet LEB/90/003 avait mis en exergue les interférences entre les administrations et le caractère obsolète de certains textes. Un schéma réglementaire des normes libanaises avait été mis en œuvre et le LIBNOR, créé par la Loi du 25 juillet 1962, malgré ses moyens limités, s'est employé à rédiger un recueil de normes, en adéquation avec les principes du Codex alimentarius et les accords internationaux régissant les échanges.

Le projet LEB/90/003 avait également proposé un avant-projet de Loi générale alimentaire qui, complétée par son projet de décret, constitue le cadre législatif et réglementaire moderne du contrôle alimentaire au Liban. A l'issue de ce projet, il est donc apparu nécessaire de reprendre, dans la phase terminale, le cours de la concertation initiale entreprise avec les différentes administrations concernées et de vérifier leur motivation quant aux axes dégagés et à l'introduction des textes préparés dans le circuit gouvernemental. Il était aussi nécessaire de rappeler l'intérêt que présentaient ces textes pour la sécurité des consommateurs et le respect de la loyauté des transactions.

En outre, la conclusion des accords fondateurs de l'OMC, en 1995, et principalement celle des accords SPS et OTC, rendaient hautement recommandable l'intégration de leurs principes dans les législations nationales, dans la mesure où ils doivent être respectés dans toute transaction effectuée sur le plan international. Le Liban n'est pas encore signataire des accords de l'OMC, mais il est appelé à évoluer commercialement dans un environnement dont les règles de fonctionnement sont plus clairement définies que par le passé.

2. RESULTATS DES TRAVAUX REALISES ET CONCLUSIONS

La première mission d'appui technique effectuée par un fonctionnaire de la Division de la nutrition de la FAO a permis de prendre contact avec la coordination nationale et de sélectionner les consultants nationaux impliqués dans le projet. Elle a également permis de déterminer un calendrier d'activités, qui tient compte de la disponibilité des différents fonctionnaires devant intervenir dans les activités du projet (notamment pour la formation).

Il est à noter que le projet TCP/LEB/8822, qui a été formulé sur la base des connaissances acquises durant le projet LEB/90/003, n'a pas eu à produire de "première phase" de diagnostic et a pu entreprendre directement des activités précises pour atteindre les objectifs qui lui étaient assignés. Les consultants internationaux du premier projet, dont le travail a été repris et poursuivi, ont, dans la mesure du possible, été réengagés pour le projet TCP afin d'assurer la continuité des actions.

Les résultats ont porté principalement sur la définition du cadre juridique des contrôles, sur le fonctionnement de l'Institut libanais de normalisation, ainsi que sur la formation des inspecteurs et des producteurs.

2.1 Activités de formation

Elles se sont déroulées en deux temps: formation de formateurs au cours de la session d'avril 1999, puis élargissement de cette activité à d'autres bénéficiaires, en donnant aux formateurs précédemment formés l'occasion de mettre en pratique leurs connaissances en compagnie du consultant international et des consultants nationaux.

Pour la formation de formateurs, l'approche retenue dans le contexte libanais a privilégié des cours mixtes, c'est-à-dire organisés à la fois à l'intention des fonctionnaires des services de contrôle et des responsables des Services de qualité de plusieurs entreprises privées. Cela allait de pair avec la nouvelle philosophie des contrôles que le projet s'est efforcé de promouvoir, philosophie qui prévoit un travail commun des contrôleurs et des contrôlés pour améliorer la qualité des denrées alimentaires. Il était donc intéressant que les inspecteurs et les responsables de la qualité reçoivent en même temps le même message. Au total, 55 participants ont suivi la première session, d'une durée de deux semaines (la première semaine portant sur les techniques d'inspection et la seconde sur le système HACCP [Hazard Analysis Critical Control Point]) et la gestion de qualité GMP (Good Manufacturing Practices).

A la suite de cette formation, il a été convenu, d'un commun accord avec les futurs formateurs et les consultants nationaux, que les sessions ultérieures de formation directe, autrement dit de "démultiplication" ne dureraient que trois jours et s'adresseraient à un public de niveau et d'attentes homogènes. Suite à un questionnaire d'évaluation du stage, il s'est avéré que la "cohabitation" des cadres de la fonction publique a été jugée intéressante à haut niveau, mais d'un intérêt moindre pour les employés; elle aurait été davantage un facteur de dispersion de l'attention, en délivrant un message moins ciblé pour son receveur.

Chaque groupe de formateurs a ainsi travaillé à l'identification du type de problèmes plus fréquemment rencontrés par les futurs stagiaires. La seconde vague de formation a ciblé chaque institution étatique responsable du contrôle alimentaire. Elle a concerné 120 personnes du secteur public (inspecteurs des Ministères de l'agriculture, de la santé, de l'économie et du commerce, ainsi que des municipalités), et 55 du secteur privé (industries des produits laitiers, des jus et boissons non alcoolisées, des viandes transformées et de la chair de poulet, des conserveries et de la biscuiterie - biscotterie - confiserie - chocolaterie). Force est de constater que l'interaction secteur public/secteur privé, clé d'un système de contrôle efficace, est moins aisée que ce que l'on souhaiterait, et que de telles actions sont de réels précurseurs dans les mentalités. Il a par exemple été plus difficile de mobiliser les industriels que les services publics pour ces formations ciblées, et la visite d'entreprises, comme exercice de terrain des inspecteurs, a souvent rencontré la méfiance des propriétaires.

Il y a tout lieu de se féliciter quant à la qualité des cours organisés, au ciblage du message et à la qualité de l'information transmise. Un aspect a cependant semblé moins réussi: il s'agit de la formation de formateurs en tant que telle. Il ne semble pas acquis que les futurs formateurs se sentent réellement capables de diffuser le message. Cela s'explique par deux facteurs: le premier cours n'a pas assez insisté, faute de temps, sur l'aspect formation à la communication en tant que telle; en second lieu, les candidats qui ont été désignés par les Directeurs Généraux des services étatiques concernés, n'ont pas été sélectionnés en fonction de leurs aptitudes à la formation, ou même de leur position dans un service de formation, mais plus en fonction de leur position de cadres, recevant le même message, mais plus élaboré que celui qui serait ultérieurement diffusé parmi les subordonnés. Cela aura donc un effet limitant par la suite dans la diffusion de ce message, ou obligera les organisateurs à s'adresser à ceux-là mêmes qui ont assuré la formation tout du long du projet, à savoir les consultants nationaux.

2.2 Contexte juridique des contrôles

Deux types d'actions ont été menées en parallèle:

- un appui au LIBNOR dans l'élaboration des normes;
- une concertation nationale sur la coordination des contrôles et la mise en œuvre d'une loi générale alimentaire et de ses décrets d'application, ainsi que sur la constitution d'un comité national du Codex alimentarius.

L'appui direct au LIBNOR a été réalisé par le consultant international en normalisation, dont la tâche a consisté dans l'identification des textes d'application et des normes nécessitant la refonte ou la révision au regard des accords fondateurs de l'OMC, ainsi que dans la sélection des normes existantes obsolètes et de celles prioritaires à préparer. Outre l'analyse des normes déjà adoptées (au nombre de 13), le consultant a assisté au travail de plusieurs comités techniques (étiquetage, fruits et légumes, eaux potables et embouteillées, fromages, chocolat, colorants, miel, poulets frais, arak), et a apporté son expertise, notamment en ce qui concerne l'adéquation des textes adoptés avec ceux en vigueur au niveau régional ou international. Durant la visite du consultant, une réunion de la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO) a eu lieu afin de promouvoir l'harmonisation des normes et faciliter les échanges entre les pays de langue arabe. Y étaient représentés le Secrétariat de la Commission du Codex alimentarius, la Commission économique pour l'Europe (CEE), la Commission européenne (CE) et l'Organisation des pays arabes pour le développement agricole (OADA). Les principales recommandations de cette réunion ont mis l'accent sur:

- une participation accrue aux travaux des différentes organisations internationales œuvrant dans le domaine des normes pour éviter la création de barrières non tarifaires au commerce;
- une aide à l'organisation des instituts de normalisation en cours de développement;
- l'accréditation de laboratoires dans les pays partenaires pour faciliter la certification;
- un renforcement de l'assistance technique et financière aux organismes de normalisation des pays de la région;
- l'utilisation accrue des instituts techniques et des références documentaires des pays les plus avancés pour faciliter l'élaboration de normes;
- la préparation d'un système type d'élaboration de normes adapté à l'ensemble des pays de la région;
- la mise en place d'un comité de suivi au sein de la CESAO pour assurer l'application de ces travaux;

- la formation de tous les agents impliqués dans le contrôle alimentaire;
- une meilleure définition des rôles et des responsabilités des différents ministères impliqués dans le contrôle alimentaire.

La mission de concertation nationale sur l'organisation des contrôles, après rediscussion du projet de loi cadre sur le contrôle alimentaire, traduit en arabe, et après examen individuel par toutes les administrations concernées, a abouti à la tenue d'un séminaire portant simultanément sur:

- une sensibilisation des cadres dirigeants aux accords fondateurs de l'OMC (en particulier en ce qui concerne les accords SPS et OTC);
- un travail commun sur le projet de loi générale alimentaire pour son lancement officiel au niveau gouvernemental, avec le soutien de toutes les administrations concernées; cette loi est complétée par son décret d'application;
- l'élaboration d'une loi portant création d'un comité national du Codex alimentarius au Liban.

Ces textes devraient être adoptés prochainement (les élections législatives qui ont eu lieu au mois de septembre 2000 ont quelque peu ralenti le processus), en bénéficiant déjà de l'appui des administrations concernées.

3. RECOMMANDATIONS

La véritable réussite des objectifs de l'assistance réside dans l'aval donné par le Gouvernement aux textes de lois préparés et discutés par le projet. Ces textes, une fois entérinés, pourront servir d'assise à la pratique quotidienne des contrôles. Tous les autres résultats du projet (revue des normes et réglementations techniques, formation des inspecteurs aux techniques d'inspection et à leur nouvelle philosophie, formation du personnel des entreprises privées aux système HACCP) ne prendront leur véritable dimension que si ce pas est franchi. Il est donc recommandé de faire procéder à l'adoption parlementaire de ces textes du fait de l'urgence réelle que leur mise en application constitue, tant pour la santé des consommateurs que pour la promotion des exportations libanaises.

Il est souhaitable de rappeler que le volet analytique des contrôles devrait être renforcé. Il s'agit de l'équipement du/des laboratoires de contrôle, mais aussi de la formation de leur personnel aux techniques d'analyse modernes. Ces points devraient faire l'objet de discussions de la part de la contrepartie avec divers bailleurs de fonds.

Il est aussi souhaitable qu'une formation continue des inspecteurs et des responsables de contrôle des entreprises agro-alimentaires soit assurée afin de renforcer le contrôle alimentaire aux différents niveaux de la chaîne alimentaire.

Annexe

LISTE DES DOCUMENTS PREPARES AU COURS DU PROJET

Rapport de mission de consultation en normalisation. R. Barthomeuf. Avril/mai 1999.

Rapport de mission de consultation. Programme de formation de formateurs pour l'inspection des denrées alimentaires et l'application du système HACCP. M. Coëz. 19-30 avril 1999.

Rapport de mission d'appui technique du Siège. C. Bessy, 12-18 septembre 1999.

Rapport de mission de consultation. Formation sur le système HACCP et l'inspection des denrées alimentaires. M. Coëz. 12 septembre-9 octobre 1999.

Rapport de mission conjointe. E. Boutrif (FAO) /R. Barthomeuf. 28 février-4 mars 2000.

الجمهورية اللبنانية

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام