



UNION DES COMORES

MINISTERE DE LA PRODUCTION, DE L'ENVIRONNEMENT,
DE L'ENERGIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'ARTISANAT

Projet STDF/PG/242
COI/14/001/01/99 Comores

APPUI AU RENFORCEMENT DU SYSTEME DE CONTRÔLE DE
LA SECURITE SANITAIRE DES ALIMENTS AU COMORES

**Rapport de mission du consultant international en laboratoire pour l'évaluation de l'offre en
analyse des laboratoires en Union des Comores**

**Rapport préparé par Pierre GAVARD
Mission du 17 au 27 novembre 2014**

Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture

TABLE DES MATIERES

Introduction

A: Date de la mission

B: Termes du mandat

C: Déroulement de la mission et difficultés rencontrées

D: Actions entreprises:

-D-1 : Les analyses prévues dans le programme :

-D-2 : Evaluation des laboratoires

D-2-1 : Laboratoires ou structures visités :

D-2-2 : Bilan des visites par laboratoire

D-2-3 : Bilan général.

E: Les propositions :

F: Chronogramme :

Annexe :

Introduction

Cette mission s'inscrit dans le cadre du projet SPS de renforcement du système de contrôle de la sécurité sanitaire des aliments au Comores. Ce projet comprend une phase d'évaluation qui prévoit, entre autre, de faire un recensement et un diagnostic des capacités analytiques du pays (état des laboratoires). Cette mission a été précisée dans les termes de références préparés par l'équipe du projet pour que cette action soit engagée et que le consultant international puissent utilement émettre un avis sur l'état des laboratoires présents et proposer un plan d'action pouvant conduire à ce que les Comores disposent d'un laboratoire officiel qui s'inscrive dans un processus de progrès pour obtenir l'accréditation selon la norme internationale ISO 17 025.

Nous avons donc engagé la mission en tenant compte des termes de références proposés.

A. DATE ET DUREE DE LA MISSION

Conformément aux Termes de références, la mission s'est déroulée du 17 au 27 novembre 2014.

B. TERMES DU MANDAT

Sous la supervision générale du Représentant de la FAO au Comores, et sous la supervision technique du fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), du bureau sous régional SFS, chargé de la sécurité sanitaire des aliments et en collaboration étroite avec la coordination du projet, l'expert s'acquittera des tâches décrites ci-dessous :

- Dresser une liste des principales ressources analytiques disponibles et visiter les différents laboratoires permettant d'effectuer des analyses sur les denrées alimentaires (microbiologiques, physico-chimiques et de résidus) pour la surveillance de la sécurité sanitaire des aliments dans le cadre d'un système de control national et en particulier déterminer des tests requis pour assurer la certification pour exportation des produits de la pêche sur le marché de la Communauté européenne et des pays du golfe . Le consultant donnera également un avis sur les coûts engendrés par ces analyses,
- Faire un diagnostic exhaustif et détaillé de toutes les structures de laboratoires existantes pour les filières porteuses et identifier leurs besoins et leurs capacités d'offre au regard des analyses nécessaires pour les cultures de rentes et des fruits et des légumes ;
- Evaluer le niveau de fonctionnement et de performance de ces laboratoires
- Sur la base de cette évaluation technique, recommandera les laboratoires auxquels il conviendra d'adresser les échantillons prélevés pour les différents types d'analyses lors des enquêtes sanitaires effectuées dans le cadre du projet
- Formulera des recommandations sur les laboratoires présentant des perspectives stratégiques pour le contrôle alimentaire (volet analytique) dans le court et le moyen terme, ainsi que sur les axes possibles d'intervention technique (laboratoires présentant des perspectives de développement, un niveau de maîtrise des principes de l'assurance qualité permettant d'envisager un accompagnement à l'accréditation dans le cadre d'une autre assistance) ;
- Apprécier les besoins en assistance technique pour les différents établissements, au regard de leur niveau actuel de compétence susceptible d'aboutir à la formulation d'une requête d'assistance

- Formulera des recommandations générales de stratégie, d'organisation et d'architecture des capacités analytiques au niveau national permettant d'assurer les différentes fonctions du contrôle alimentaire (ex. contrôles de base, et certification sanitaire de denrées fondamentales à l'exportation), en explicitant les différentes fonctions analytiques souhaitées (ex laboratoires permettant des contrôles de routine pour le contrôle domestique, laboratoire de référence pour la certification de produits à l'exportation – et typologie d'analyse en fonction des denrées exportées actuellement, laboratoires pour les confirmations et cas litigieux, laboratoire de recherche pour le développement et la validation de méthodes etc.), évaluera la pertinence de sous traitance de certaines analyses sophistiquées à des laboratoires à l'étranger etc.
- Préparer les bases d'un cadre logique d'intervention à discuter avec les responsables du projet ;
- Effectuer toute autre tâche nécessaire à la bonne marche du projet.

Durée de la mission 15 jours

Lieu: Moroni et Anjouan, Comores.

C. DEROULEMENT DE LA MISSION ET DIFFICULTES RENCONTREES

Le consultant a été accueilli par la représentation de la FAO et l'équipe du projet du PNUD qui, tout au long de la mission, lui ont fourni l'assistance utile.

Lors de la phase de visite des laboratoires de la mission, le consultant a apprécié l'implication de M. Ediamine BEDJA du Ministère de la production, Coordinateur national du projet et de M. Hamid papa du PNUD et Coordinateur technique du projet qui nous ont permis de mieux nous intégrer dans le contexte et de gérer en temps réel l'emploi du temps.

Une réunion de débriefing s'est tenue le mercredi 26 novembre 2014, les remarques recueillies lors de cette réunion ont été intégrées au présent rapport.

D. ACTIONS ENTREPRISES

D-1 Les analyses à prévoir dans le cadre d'un contrôle sanitaire des aliments :

D'un point de vue de la sécurité des aliments et des mesures sanitaires et phytosanitaires concernant les animaux et les végétaux, les grandes classes d'analyses à prévoir sont les suivantes :

- Les analyses microbiologiques : Ces analyses vont concerner principalement les aliments. Les contaminations microbiennes recherchées par ce type d'analyses sont très fréquentes et peuvent apparaître très rapidement dès qu'un contact de l'aliment a lieu avec une source de contamination. Les échantillons qui seront soumis à l'analyse doivent être prélevés de manière à garantir leur non contamination par le préleveur. Cependant si le produit est déjà contaminé, il faut conserver l'échantillon de manière à ce que les germes ne prolifèrent pas et le moins longtemps possible. Ceci impose en général un laboratoire de proximité ou des facilités de transport rapide.
- Les analyses nutritionnelles : Ces analyses vont concerner les aliments et doivent servir à informer le consommateur et les autorités dans le cadre de l'évaluation de l'état nutritionnel de la population. La composition des aliments varie peu dans le temps et la fréquence des analyses est moins importante que pour les analyses microbiologiques. Les échantillons prélevés doivent être représentatifs du lot de production mais leur conservation si les règles simples sont respectées donne plus de liberté pour adresser les

échantillons au laboratoire qui de ce fait n'a pas d'obligation à être situé à proximité immédiate du lieu de prélèvement. Seul les aspects de délai vont intervenir.

- Les recherches de contaminants : Les contaminants tels que les résidus de pesticides, les mycotoxines, les métaux lourds ou les résidus de médicaments vétérinaires sont des analyses qui nécessitent de l'équipement plus lourd. Ces analyses s'intègrent dans des plans de surveillance des contaminants tant dans l'environnement que dans les produits finis ; puisque qu'il n'est plus possible de les éliminer lorsqu'ils sont présents la seule option reste la destruction des produits contaminés et la prévention pour éviter les contaminations. Les échantillons prélevés doivent être représentatifs du milieu ou du lot. Ces échantillons doivent être conservés de manière à éviter toute modification du produit pouvant modifier le résultat. Les prélèvements peuvent être faits à tout moment dans le procédé de transformation ou de production ou dans l'environnement, pour permettre d'intégrer la durée de transport dans le délai d'obtention des résultats.
- Les analyses vétérinaires et phytosanitaires : Ces analyses sont spécifiques de la santé animales ou végétales et concernent plus la recherche de maladie (ou de symptômes de maladie) pour évaluer l'état sanitaire d'un animal ou d'un élevage dans le cas des animaux ou bien d'un végétal, d'une parcelle ou d'une région dans le cas du végétal. Les prélèvements sont en général de petite taille, ciblé sur les parties du végétal ou de l'animal pouvant être touchées, ils viennent en complément d'observations macroscopiques de l'individu. La problématique de conservation est plus dans le fait d'éviter la diffusion de l'éventuelle pathologie. Les méthodes d'analyses sont spécifiques.
- ✓ Dans l'objectif de répertorier les laboratoires susceptibles de réaliser ces analyses, nous avons recherché plus particulièrement les techniques ou instruments suivants :
 - Pour la microbiologie, le laboratoire doit disposer du matériel courant de microbiologie alimentaire tel que mélangeur, étuves, milieux de cultures, autoclave, ...) et avoir une expérience dans le domaine.
 - Pour les recherches de contaminants, outre le matériel courant de laboratoire pour la préparation (extraction et purification), il est nécessaire de pouvoir disposer des méthodes suivantes :
 - La chromatographie en phase gazeuse couplée à des détecteurs spécifiques par capture d'électrons (ECD) ou pour la détection de l'azote et du phosphore (NPD) ou mieux couplée à la spectrométrie de masse simple ou en tandem.
 - La chromatographie liquide avec des détecteurs UV, à fluorescence ou mieux couplée à la détection par spectrométrie de masse simple ou en tandem.
 - La spectrophotométrie d'absorption atomique à four graphite ou équivalente (ICP).
 - Pour les analyses nutritionnelles, outre le matériel courant de laboratoire pour la préparation des échantillons, il est nécessaire de pouvoir disposer des méthodes suivantes :
 - Distillation Kjeldahl, extracteur de soxhlet, pH-mètre, réfractomètre, balances analytiques, étuves, ...
- ✓ Dans toutes les visites, nous avons donc plus particulièrement recherché ces techniques tout en évaluant l'ensemble des techniques présentes ainsi que la fonctionnalité des appareils.
- ✓ Nous avons aussi évalué :
 - la maîtrise de ces appareils ou techniques dans un fonctionnement quotidien.
 - La maîtrise de la démarche qualité et son état d'avancement le cas échéant.

D-2 Evaluation des laboratoires

Dans le cadre de cette mission d'évaluation nous avons pu rencontrer les structures chargées des contrôles analytiques. Le but était d'évaluer d'un point de vue technique l'ensemble des structures pouvant être impliquées dans le contrôle analytiques des produits alimentaires ou ayant un impact sur la qualité des produits alimentaires. L'objectif étant de porter une appréciation technique objective sur le potentiel analytique de ces structures et leur possibilité d'évolution vers une accréditation selon la norme ISO 17 025.

Pour chaque structure, les rencontres ont compris un entretien avec les responsables puis une visite du site en appui des discussions techniques.

D-2-1 Laboratoires ou structures visités :

- I. Les laboratoires de l'INRAPE
 - a. Multiplication In vitro
 - b. Phytopathologies
 - c. Biologie marine
 - d. Microbiologie
 - e. Laboratoire Vétérinaire
 - f. Laboratoire de contrôle de la qualité

- II. Les laboratoires de l'Université
 - a. Herbiers des Comores
 - b. Laboratoire d'analyse de l'eau

- III. Le Laboratoire Nectalab

- IV. Le laboratoire de la Société Nationale de Pêche

- V. Autres personnalités ou structures rencontrées
 - a. Mme la représentante de l'OMS
 - b. M. le Coordinateur du projet Codex TCP/COI/Codex/FAO
 - c. M. le Président de l'Université
 - d. M. Le responsable de l'Office National de Contrôle Qualité et de Certification des Produits Halieutiques (ONCQCPH)
 - e. M. Le délégué chargé de la pêche
 - f. Hairu Fisheries Management (Société Nationale de Pêche)
 - g. M. le consultant national juriste projet Codex TCP/COI/Codex/FAO
 - h. M. le coordonnateur du projet du Cadre Intégré Renforcé (CIR)
 - i. M. le Délégué, en charge de l'Économie et du Commerce/ Direction de l'Économie et du Commerce Intérieur
 - j. Les représentants de la SNAC
 - k. M. Le président de le FNAC FA
 - l. M. le Directeur Général de l'INRAPE

D-2-2 Bilan des visites par laboratoire

I. Les laboratoires de l'INRAPE

L'INRAPE ou Institut National de Recherche pour l'Agriculture la Pêche et l'Environnement, est un établissement public à caractère scientifique et technique, créée par la loi N° 95 – 09/AF du 20 juin 1995, portant Création Organisation et Fonctionnement de l'Institut National de Recherche pour l'Agriculture la Pêche et l'Environnement, promulguée par décret N° 95_106/PR du 18 juillet 1995.

Placée sous la tutelle du Ministère de la production, il est composé :

- ✓ D'organes d'administration, de direction et d'orientation (Conseil d'administration, Conseil consultatif d'orientation et de programmation, Direction Générale)
- ✓ Des services d'appui ; et
- ✓ Des services techniques

Doté de la personnalité morale et d'autonomie administrative et de gestion, Il a pour missions de :

- ✓ Concevoir et animer les programmes, les recherches et les études agricoles, halieutiques et environnementales ;
- ✓ Promouvoir et entreprendre tous travaux de recherche et d'expérimentation sur les productions végétales, animales et forestières et leur transformation agroalimentaire et agroindustrielles, sur la préservation et l'amélioration des ressources naturelles concernés par ces productions, ainsi que sur les exploitations agricoles et leur environnement socioéconomiques ;
- ✓ Entretenir les relations avec les organismes de recherche du domaine de l'agriculture, de la pêche et de l'environnement ;
- ✓ Promouvoir les techniques et méthodes permettant un accroissement de la productivité d'agriculture, de pêche et la préservation de l'environnement ;
- ✓ Garantir la qualité des produits d'exportation et d'importation ;
- ✓ Concevoir des programmes de formation et de perfectionnement du personnel technique des services d'encadrement ;
- ✓ Coordonner les aides extérieurs intervenant dans le domaine de ces attributions ;
- ✓ Participer à l'évaluation de l'exécution technique des projets agricoles, halieutiques et environnementaux ;
- ✓ Exécuter les programmes et projets qui lui sont confiés.

Les laboratoires de l'INRAPE sont divisés en 6 unités ayant chacune des missions différentes. Les missions et les moyens sont décrits pour chaque unité ci-après :

a. Multiplication In vitro

Le laboratoire est constitué principalement de 3 pièces consacrées uniquement à la multiplication In-Vitro et la production de plants de bananiers. Des développements sont envisagés vers le manioc ou d'autres végétaux de production cultivés aux Comores. Six personnes sont actuellement employées dans cette unité qui possède à peine l'équipement nécessaire pour remplir sa mission. Aucune des techniques nécessaires à la réalisation d'analyses n'est disponible. Les locaux ne sont ni adéquats ni suffisants pour accueillir un quelconque laboratoire de contrôle en complément des activités existantes.

b. Phytopathologies

Le laboratoire est constitué principalement d'une seule pièce consacrée aux seules analyses macroscopiques sur les pathologies des végétaux. Le laboratoire possède uniquement quelques microscopes ou loupes binoculaires pour ces identifications. Toutes analyses plus développées (tests immuno-enzymatiques ou de biologie moléculaire) sont sous-traités à des laboratoires étrangers avec une gestion « artisanales » de l'envoi des échantillons. En effet, les échantillons sont transmis majoritairement lors de déplacement dans le cadre d'échanges scientifiques ce qui implique des délais parfois long incompatibles avec les délais nécessaires à la maîtrise du développement de certaines maladie. Du matériel de PCR est disponible mais en l'absence de locaux adéquats et de réactifs, il est stocké et non opérationnel. Il est fort probable que en l'absence d'une utilisation régulière, les compétences du personnel pour une utilisation optimales soient à actualiser. Trois personnes sont actuellement employées dans cette unité qui ne possède pas les moyens (équipement et réactifs) nécessaire pour remplir sa mission. En l'état actuel, les locaux ne sont ni adéquats ni suffisants pour accueillir un quelconque laboratoire de contrôle en complément des activités existantes.

c. Biologie marine

Le laboratoire est en phase de redémarrage après une longue période d'inactivité. Il est constitué d'une seule pièce. Aucun matériel opérationnel n'est présent. Les activités reste à développer. Deux personnes sont actuellement employées dans cette unité. En l'état actuel, les locaux ne sont ni adéquats ni suffisants pour accueillir un quelconque laboratoire de contrôle.

d. Microbiologie

Le laboratoire cohabite avec le laboratoire vétérinaire. Il est constitué principalement d'une seule pièce consacrée aux seules analyses de Salmonelles. Le laboratoire possède le minimum de matériel requis pour pouvoir faire les analyses microbiologiques de Salmonelles avec uniquement une première identification. Les identifications de confirmations sont sous traités à l'étranger. La hotte pour les manipulations d'ensemencement n'est pas adéquates pour des travaux de microbiologie et encore moins pour des manipulations sur des microorganismes pathogènes. Du matériel de PCR commun à la physiopathologie est disponible mais en l'absence de locaux adéquats et de réactifs, il est stocké et non opérationnel. Il est fort probable que en l'absence d'une utilisation régulière, les compétences du personnel pour une utilisation optimales soient à actualiser. Deux personnes sont actuellement employées dans cette unité qui ne possède pas les moyens (équipement et réactifs) nécessaire pour remplir sa mission. En l'état actuel, les locaux ne sont ni adéquats ni suffisants pour accueillir un quelconque laboratoire de contrôle en complément des activités existantes. Une accréditation selon la norme ISO 17 025 n'est absolument pas envisageable.

e. Le laboratoire vétérinaire

Le laboratoire cohabite avec le laboratoire de microbiologie. Il est constitué principalement d'une seule pièce. Le laboratoire possède trop peu de matériel pour pouvoir faire les analyses. Deux personnes sont actuellement employées dans cette unité qui ne possède pas les moyens (équipement et réactifs) nécessaire pour remplir sa mission. En l'état actuel, les locaux ne sont ni adéquats ni suffisants pour accueillir un quelconque laboratoire de contrôle en complément des activités existantes. Une accréditation selon la norme ISO 17 025 n'est absolument pas envisageable.

f. Laboratoire de contrôle de la qualité

Le laboratoire est constitué principalement d'une pièce principale consacrée aux quelques analyses de physico chimie mise en place lors d'un projet européen sur les huiles essentielles et de deux ou trois pièces qui servent à l'heure actuelle de stockage. Dans une des pièces, il y a deux chromatographes en phase gazeuse totalement hors d'usage et trop anciens pour pouvoir être redémarrés. Toutes les analyses pour la caractérisation d'huiles essentielles développées dans le cadre

du programme Européen sont documentées et les appareils ont été, selon le responsable, remis en état de marche. Cependant, en l'absence d'obligation de contrôle par une réglementation adaptée, il n'y a pas de demande d'analyses. Trois personnes sont actuellement employées dans cette unité qui ne possède pas les moyens (équipement et réactifs) nécessaire pour remplir une mission d'analyse. En l'état actuel, les locaux ne sont ni adéquats ni suffisants pour accueillir un quelconque laboratoire de contrôle en complément des activités existantes. Lors de la visite le responsable nous a mentionné que le laboratoire situé sur l'île d'Anjouan était plus petit et moins bien équipé que le laboratoire que nous visitons.

II. Les laboratoires de l'Université

Outre ses missions d'enseignement et dans le cadre de ses activités de recherche, l'université des Comores abrite deux laboratoires qui peuvent être impliqués dans la sécurité sanitaire des aliments.

a. Herbiers des Comores

Le laboratoire est constitué d'une pièce principale affectée aux opérations d'identification des plantes mais aussi à de nombreuses tâches connexes (bureau, salle de réunion, Travaux pratiques, ...) et d'une pièce de stockage des spécimens de plantes et végétaux. Les activités d'inventaires ont permis de déterminer les principales caractéristiques des plantes du pays de sorte que ces compétences pourraient être utilisées dans le cadre de la pureté botanique de produits végétaux (tisanes, compléments alimentaires) vendus sous forme transformée broyés en gélule ou en sachet. Dans ce cas il sera nécessaire de prévoir des locaux plus appropriés.

D'autre part, les collaborations mise en place avec des biochimistes sur l'identification et la caractérisation biochimique des plantes pourraient être une aide déterminante dans la certification de produits des Comores.

b. Laboratoire d'analyse de l'eau

Le laboratoire est constitué d'une pièce principale située sur le campus de l'Université. Le laboratoire est équipé de l'équipement le plus simple permettant le contrôle des paramètres de bases en analyse physico-chimiques et microbiologiques de l'eau. Il réalise des prestations pour les usines d'embouteillage d'eau minérale ou de source. Le laboratoire n'est pas équipé pour les recherches de contaminants chimiques (pesticides, métaux lourds). Les locaux où cohabitent les analyses microbiologiques et physico-chimiques ne sont ni adéquats ni suffisants pour un laboratoire de contrôle. De ce fait, l'extension d'activité aux autres matrices alimentaires et une accréditation selon la norme ISO 17 025 ne sont pas envisageables. D'autant plus que sa situation géographique n'offre pas de possibilités d'extension.

III. Le Laboratoire Nectalab

Ce laboratoire est en fait spécialisé dans la production d'huiles essentielles pour l'industrie cosmétique. Il a des compétences en analyses des huiles essentielles mais ne souhaite pas se lancer dans l'analyse de contrôle qualité. Par contre il serait intéressé par un accès à un laboratoire de contrôle qualité indépendant qui lui permettrait de ne pas dépendre des analyses de ses clients.

IV. Le laboratoire de la Société Nationale de Pêche

La Société Nationale de Pêche est en phase de développement. Ce projet prévoit la construction d'unités de transformation de produit de pêche. Le constat a été établi qu'il n'y avait pas à proximité de laboratoire de microbiologie et de physico chimie de base permettant de contrôler les produits et les process. Il a donc été introduit, dans le projet, la construction d'un laboratoire pouvant prendre en charge ces prestations. Nous avons pu visiter les locaux annoncés comme terminé. Les responsables nous ont informé que le matériel est commandé mais il n'est pas installé dans le laboratoire. Le laboratoire est construit, neuf mais pas encore en activité. Nous avons constaté que, en

l'état, plusieurs non conformités par rapport à la norme internationale ISO 72 18, qui décrit les critères généraux pour les analyses microbiologiques, pouvaient déjà être relevées. Ces non-conformités font que de fait, sur la base des locaux, ce laboratoire ne pourra pas être accrédité. L'entreprise ne prévoit que les analyses microbiologiques et physico chimique de base dont elle a besoin pour la maîtrise de son procédé mais ne prévoit pas de recherches de contaminants. Ce laboratoire fait partie intégrante de l'usine.

Un point ressort de l'ensemble de ces évaluations qu'il faudra prendre en compte dans le futur car indispensable pour l'accréditation, c'est la métrologie. Il n'existe pas de centre pouvant prendre en charge cet élément incontournable de la démarche d'accréditation.

V. Autres informations recueillies lors des rencontres avec les personnalités.

D'une manière générale, l'absence de laboratoire pouvant répondre en terme d'analyses est admise par la majorité. Malgré cela, l'ensemble des personnes rencontrées est convaincu de la nécessité d'une telle structure au niveau national.

Les arguments sont différents en fonction des domaines de compétences des interlocuteurs : Pour les représentants du monde agricole, la problématique des produits phytosanitaires avec de nombreux cas de mauvaise utilisation qui conduisent à des produits de mauvaise qualité quand ils ne mettent pas en danger la santé des consommateurs si ce n'est leur vie. Ces abus n'étant jamais contrôlés ne pourront jamais être corrigés.

L'absence de contrôle du commerce par des analyses tant au niveau national que lors de l'importation ou de l'exportation pose un gros problème de crédibilité des inspecteurs et de leur autorité. Ce problème conduit fréquemment à l'absence ou au non respect des contrôles. La conséquence directe est une concurrence déloyale dans la mesure où, pour l'export, les produits Comoriens peuvent être sous-évalués par les acheteurs. Pour l'import, des produits frauduleux peuvent venir concurrencer de manière déloyale les produits et entreprises Comoriennes. Au niveau commerce intérieur, les entreprises peuvent se faire de la concurrence sur le dos de la santé des habitants.

La mise en place de l'Office de contrôle des pêches en tant qu'organisme de contrôle indépendant est une bonne décision. Cet organisme nous a bien mentionné et avec raison, qu'il se heurtait au manque de laboratoire indépendant et compétent en soutien des inspections.

Un autre problème a été soulevé qui rejoint complètement le sujet d'un laboratoire officiel de contrôle. Ce problème concerne les structures complémentaires du laboratoire à savoir : Les structures de contrôles et les structures d'accompagnement. A l'heure actuelle, toutes ces missions, y compris les laboratoires sont réunies dans une même structure (INRAPE) qui, vu l'ampleur de la tâche et la taille atteinte, rencontre de gros problèmes de fonctionnement et d'efficacité au moins du point de vue des utilisateurs.

Le dernier point abordé lors de ces entretiens concerne la réglementation avec une absence, qu'il serait préférable de d'appeler insuffisance, de réglementation. La loi existante sur l'alimentation portant législation alimentaire est incomplète et comporte quelques lacunes. Cet élément est important car si la réglementation ne prévoit une obligation de contrôle, le laboratoire officiel n'a pas de raison d'être puisqu'il ne recevra pas d'échantillons. L'exemple parfait au Comores, les huiles essentielles qui ont été contrôlées tant que les analyses étaient prise en charge par le programme mais que les clients ont arrêtées dès qu'il a fallu les payer. Le paradoxe étant que soumis au seul contrôle des clients, les qualités annoncées ont conduit à maintenir des prix bas.

D-2-3 Bilan général :

Le bilan général est clair concernant les laboratoires, il n'y a pas de laboratoire fonctionnel aux Comores. Le pays dépend entièrement des laboratoires de l'étranger pour les analyses dont le cout

est dissuasif. Ceci conduit à ce qu'il existe très peu d'information sur la qualité sanitaire des produits alimentaires aux Comores. Cette situation s'explique d'autant plus qu'aucune réglementation n'impose clairement des contrôles.

Le rôle du laboratoire de contrôle n'est même pas défini clairement dans les textes. En effet si les statuts de l'INRAPE précisent bien les missions de recherche et de contrôle ; le rôle des laboratoires n'est pas clair entre laboratoire de recherche et laboratoire de contrôle sachant que le fonctionnement des deux n'est pas compatible. Un laboratoire de recherche doit être flexible et doit pouvoir s'adapter aux besoins des projets de recherches alors qu'un laboratoire officiel de contrôle doit au contraire avoir un fonctionnement constant permettant de prouver les compétences dans le domaine et ainsi pouvoir prétendre à une accréditation.

Dans ces conditions, il est donc obligatoire de mettre en œuvre une stratégie qui puisse rendre la souveraineté dans le domaine de l'analyse et pouvoir ainsi mettre en place une réelle politique de contrôle de la sécurité sanitaire des produits alimentaires tant au plan national que pour les produits d'import ou d'export.

E: Les propositions :

En préambule à l'énumération des propositions, nous devons rappeler que toutes ces propositions ne trouveront leur efficacité que dans la mesure où il y a une volonté politique avérée et claire.

- ✓ Le rôle des dirigeants politiques dans l'organisation de l'ensemble du système pour répondre aux besoins sera primordial. Il faudra prendre soin :
 - ✓ d'abord de définir les besoins au niveau national
 - ✓ ensuite de définir les missions des laboratoires pour couvrir ces besoins
 - ✓ enfin de nommer des responsables de laboratoires.
- ✓ Le rôle des responsables de laboratoire sera ensuite de définir, au besoin avec l'aide d'expertises internationales, les moyens nécessaires à la réalisation de leur mission et ensuite de les mettre en œuvre.

Par rapport aux propositions propres à la mission, on note les 4 aspects suivants :

- La réglementation
- Les structures de contrôles et d'appui
- la mise en place d'une stratégie de laboratoire
- La procédure d'agrément des laboratoires

Elles sont détaillées ci-après :

- La réglementation

La réglementation existante est issue de la représentation nationale et indique la volonté politique d'instaurer une politique de sécurité des denrées alimentaires. Cette réglementation de base doit être complétée par des textes qui précisent ces principes et qui soit en accord avec les autres réglementations nationales pour permettre l'exportation des produits Comoriens d'une part mais aussi de contrôler les produits importés et si nécessaire pouvoir refuser les produits non conformes à la législation nationale.

Une solution sera la transposition des 5 règlements du paquet hygiène de l'Union Européenne. Cette transposition devra être effectuée par un expert connaissant la réglementation associé à un juriste national pouvant faire les préconisations d'articulation des nouveaux textes dans la législation Comorienne.

- Les structures de contrôles et d'appui
 - ✓ La structure de contrôle :

En complément de la réglementation, il convient dans un premier temps de mettre en place une structure chargée de la sécurité des aliments aux Comores.

Les grandes lignes et les missions d'une telle structure sont reconnues au niveau international. Une expertise sera donc nécessaire pour définir l'organigramme de la structure en fonction des rôles qu'elle devra remplir : Evaluation des risques, contrôles, inspections, ... ainsi que les missions et la structure juridiques.

Dans un deuxième temps, les structures existantes devront pouvoir prendre place dans cette agence. L'avantage de ce processus est qu'il est plus facile pour une structure coordonnée existante de bâtir des partenariats ou des jumelages avec des structures reconnues à l'étranger pour acquérir les compétences.

- ✓ Les structures d'appui :
 - ✓ L'INRAPE ou l'Université ainsi que les organisations professionnelles ont un grand rôle à jouer dans la mise en place du système global. En effet, en l'état actuel, il ne sera pas très difficile de mettre en évidence des non-conformités. Le problème crucial, et qui n'est pas du ressort des structures de contrôle, sera de développer ou d'assister dans la mise en place de procédés qui permettent de répondre aux critères de la réglementation. Les laboratoires de recherches dans ces structures devront fonctionner et s'équiper en fonction des activités qu'ils prendront en charge. Un centre de formation possédant des compétences en technique analytiques et en formation aux technologies alimentaires devra assurer la formation de techniciens en recherche et développement de méthodes et la formation des techniciens et ingénieurs aux nouvelles technologies mise au point.
 - ✓ Ces structures devront développer les technologies pour améliorer à la fois les rendements et la fertilisation (laboratoire d'analyses des sols, plantes, engrais et eaux) et la transformation des produits et l'élaboration de bonnes pratiques avec une assistance aux opérateurs pour produire en conformité avec les critères de contrôles (laboratoire de technologies alimentaires).

L'argument économique a été évoqué lors de la séance de débriefing. Ceci n'est pas à notre avis un bon argument dans la mesure où les structures actuelles ont un coût mais n'ont pas l'efficacité en retour. La mise en place de ces structures, de part l'impact qu'elle aura au niveau économique, doit se solder par un solde positif d'une meilleure utilisation des ressources.

- Pour la mise en place d'une stratégie de laboratoire

D'une manière générale, le contrôle de la qualité sanitaire des aliments repose sur deux types de laboratoires qui doivent permettre de garder l'indépendance du contrôle tout en permettant aux différents acteurs de se préparer et de contrôler par eux même la qualité des produits qu'ils mettent sur le marché (réalisation des autocontrôles). Ces deux types de laboratoires sont :

- ✓ Les laboratoires de références qui seront chargés du contrôle officiel et de la mise en place des plans de surveillances. Ces laboratoires doivent permettre d'apporter, aux autorités, des informations fiables sur la qualité générale des aliments tant au niveau national qu'au niveau de l'import. Ils permettent de gérer efficacement la politique de sécurité sanitaire des aliments.
- ✓ Les laboratoires prestataires qui sont dissociés des laboratoires de références et sont en général privés et sont parfois des laboratoires d'entreprises. Ils sont dans le secteur concurrentiel ce qui permet de contrôler les prix pour que les entreprises puissent assumer leur part d'autocontrôles. Leurs prestations permettent aux entreprises de se mettre en conformité avec la réglementation et de ne fournir que des produits de qualité pouvant sans crainte subir les contrôles officiels.

Bien entendu ce schéma n'est fonctionnel que s'il y a une réglementation et qu'il y a des contrôles. Il est important que les deux aspects se développent de concert car contrôler des produits sans donner les moyens de se préparer ne fera que mener une répression injuste. Par contre demander des autocontrôles sans faire de contrôle ne sera que vœux pieux sans réel développement des analyses et donc sans amélioration de la qualité des produits.

Nous proposons donc la construction d'un laboratoire de officiel de référence. Cependant au vu de la géographie du pays, nous proposons la création d'un laboratoire central qui regroupera toutes les techniques nécessaires pour prendre en charge la totalité des analyses (microbiologiques, nutritionnelles, recherche de contaminants, environnementales) et un laboratoire dans chacune des deux autres Iles pour prendre en charge les analyses courantes nécessaires (microbiologiques et physico-chimiques de base).

Le laboratoire de la Société Nationale des Pêches fait partie du secteur privé ne figure pas parmi les recommandations car étant dans un secteur concurrentiel il doit être libre de mener sa politique. Cependant au vu du rôle qu'il pourrait jouer pendant une période intermédiaire durant la mise en place du laboratoire officiel, il conviendra peut-être de déterminer en fonction des besoins exprimés si des aides peuvent lui être apportées suivant la politique de l'entreprise.

Pour les laboratoires de références, il est nécessaire d'élaborer le projet en préparant un document reprenant entre autre :

- les objectifs du laboratoire ;
- un répertoire des méthodes d'analyse en vigueur ;
- une liste des équipements et matériels conformes aux normes selon les méthodes d'analyse appropriées ;
- les besoins en personnel du laboratoire (organigramme) ;
- le plan du laboratoire finalisé conformément aux normes et aux besoins ;
- une proposition de profil du personnel des laboratoires ;
- les qualifications et expériences nécessaires ;
- les profils et types de formation requis ;
- les formations requises en complément des profils disponibles ;
- un plan de formation pour le personnel des laboratoires ;
- une liste des réseaux de laboratoires d'inter comparaison ;

Il sera ensuite nécessaire d'envisager le financement d'un tel projet

Soit sur fond propre de l'état

Soit présenter ce projet à des bailleurs de fonds

Dans tous les cas, un tel projet, au vu des profils de compétences dans le pays, il est clair qu'il manque l'expérience dans la réalisation d'un tel projet. Il sera donc nécessaire que les autorités soient accompagnées par des expertises techniques internationales indépendantes.

La métrologie

Une stratégie possible qui devra être réfléchié avant de l'adopter et la valider par les pouvoirs publics pour savoir comment gérer la métrologie des laboratoires. Cette politique pourra s'appuyer sur les organismes nationaux existants en réfléchissant à l'organisation générale de la métrologie dans le pays et les moyens dont ils auront besoins pour mener à bien l'ensemble des missions (métrologie légale, métrologie dans les laboratoires,...)

- La procédure d'agrément des laboratoires

La mise en place d'un laboratoire tel que le projet de laboratoire central et annexes nécessitera du temps (entre 2 et 4 ans suivant la volonté politique et les financements). D'ici là, et comme il a été rappelé lors de la réunion de débriefing, il y a urgence dans la mise en place de contrôle des aliments pour préserver la santé des consommateurs et des produits pour préserver les entreprises Comoriennes.

Durant la période intermédiaire suivant la mise en place de la réglementation et les structures de contrôles jusqu'à la mise à disposition d'un laboratoire fonctionnel, il sera possible de réaliser des analyses dans des laboratoires agréés par les autorités qui devront donc adopter une procédure d'agrément. Les laboratoires ainsi agréés devront réaliser les analyses dans des conditions définies par contrat lors de l'agrément et les résultats pourront être utilisés en tant que résultats officiels. Cette procédure restera valable même après que le laboratoire soit fonctionnel car il sera vraisemblable qu'il ne pourra réaliser (techniquement ou financièrement) des analyses très spécifiques ou en très petit nombre. Le laboratoire pourra alors utiliser cette procédure pour agréer des laboratoires sous traitants.

Le texte de l'Arrêté français du 19 décembre 2007 fixant les conditions générales d'agrément des laboratoires d'analyses dans le domaine de la santé publique vétérinaire et de la protection des végétaux est transmis comme exemple et est joint en annexe. Il permettra de préciser les pièces constitutives du dossier de demande, de faire références aux normes 17025 et 19000 et d'envisager la procédure de retrait.

Il reste aussi important que les auditeurs ne puissent être mis en doute il conviendra donc de préciser leur mode de sélection et de formation.

F: Chronogramme des expertises

A notre avis, il est encore possible de mettre en place les bases du système national de sécurité sanitaire des aliments aux Comores au plus tard en juin 2015. Pour cela, nous pourrions établir le chronogramme suivant :

Janvier, février 2015 : prise de décision politique et préparation des expertises internationales.

Mars à juin 2015:

Première expertise internationale de 15 jours sur place et 1 semaine de préparation du document pour assurer le montage de projet laboratoire. Il sera nécessaire de prévoir des séances de travail avec un juriste local pour envisager le statut juridique des laboratoires.

Mars à juin 2015:

Deuxième expertise internationale de 1 semaine de préparation de la transposition technique des textes du paquet hygiène européen (règlements 178/2002, 852/2004, 853/2004, 854/2004 et 882/2004) et 15 jours sur place en collaboration avec un expert juriste local pour finaliser l'intégration des textes dans le contexte juridique Comorien.

Mars à juin 2015:

Troisième expertise internationale 15 jours sur place en collaboration avec un expert juriste local pour la proposition de l'organisation de la structure en charge de la sécurité des aliments aux Comores et pour finaliser l'intégration des textes dans le contexte juridique Comorien.

A partir de Juin 2015, les expertises techniques seront à même de renforcer les capacités du personnel affecté à des tâches bien précises pour amener l'ensemble du système à un niveau de reconnaissance internationale.

**ANNEXE 2 : Arrêté du 19 décembre 2007 fixant les conditions générales
d'agrément des laboratoires d'analyses dans le domaine de la santé publique
vétérinaire et de la protection des végétaux**

Arrêté du 19 décembre 2007 fixant les conditions générales d'agrément des laboratoires d'analyses dans le domaine de la santé publique vétérinaire et de la protection des végétaux

Le ministre de l'agriculture et de la pêche,

Vu le règlement (CE) no 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux ;

Vu le code rural, et notamment ses articles L. 202-1 à L. 202-5, R. 202-8 à R. 202-21 et R. 202-33 ;

Vu l'avis de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments du 9 mai 2007,

Arrête :

CHAPITRE Ier

Dispositions générales

Art. 1er. – Le présent arrêté fixe les conditions générales de l'agrément des laboratoires d'analyses prévu par l'article L. 202-1 du code rural.

Art. 2. – Suite à la publication d'un appel à candidature, tel que défini à l'article 3, les laboratoires candidats à l'agrément déposent un dossier de candidature conformément à l'article 4 du présent arrêté. Les laboratoires doivent, pour être agréés, satisfaire aux critères généraux de fonctionnement, organisationnels et techniques, des laboratoires d'essais énoncés dans les normes internationales en vigueur et être accrédités selon la norme NF EN ISO/CEI 17025 pour la réalisation des analyses faisant l'objet de l'agrément.

CHAPITRE II

Procédure d'agrément

Art. 3. – Les appels à candidatures pour la création ou l'extension de réseaux de laboratoires agréés sont publiés au *Bulletin officiel* du ministère de l'agriculture et de la pêche.

Ils précisent notamment :

- le domaine analytique ;
- la compétence initiale requise ;
- la base réglementaire du contrôle officiel ;
- la ou les méthodes officielles ou les critères de performance à respecter ;
- les critères de sélection des laboratoires candidats.

Art. 4. – Le dossier de candidature prévu à l'article R. 202-12 est rédigé en langue française et est adressé au ministre chargé de l'agriculture. Il comporte les éléments suivants :

- a) L'acte de candidature, selon le modèle en annexe ;
- b) L'organigramme hiérarchique et fonctionnel du laboratoire ;
- c) Les noms, qualifications et titres des signataires des résultats ;
- d) Les garanties de confidentialité, d'impartialité et d'indépendance du laboratoire (notamment, le cas échéant, la composition de l'actionnariat, l'activité des actionnaires et du gestionnaire du laboratoire, les activités du laboratoire autres qu'analytiques et celles des filiales éventuelles) ;
- e) La portée de l'accréditation en vigueur ; dans le cas où il n'existerait pas encore de programme d'accréditation relatif à l'analyse considérée ou lorsque le laboratoire sollicite un agrément temporaire ou provisoire, respectivement au titre des articles R. 202-8 ou R. 202-11 du code rural, le justificatif de la compétence du laboratoire dans le domaine analytique considéré ;
- f) Les solutions substitutives qui seront mises en oeuvre dans les cas de force majeure empêchant, de façon provisoire, la réalisation des analyses officielles selon les modalités prévues.

Lorsqu'un laboratoire candidat dispose déjà d'un agrément au titre de l'article L. 202-1 du code rural, il est dispensé de fournir les éléments cités aux *b*, *d* et *e* sous réserve que ces informations aient déjà été transmises au ministre de l'agriculture et n'aient pas été modifiées depuis cette transmission.

Art. 5. – L'agrément provisoire ou temporaire d'un laboratoire non encore accrédité pour la prestation envisagée peut être subordonné à la participation préalable à un essai interlaboratoires d'aptitude, avec conclusions favorables, tel que prévu au chapitre IV du présent arrêté.

Art. 6. – Le ministre chargé de l’agriculture décide de l’attribution de l’agrément ; sa décision est notifiée au laboratoire concerné. Les listes de laboratoires agréés sont publiées au *Bulletin officiel* du ministère chargé de l’agriculture.

CHAPITRE III

Obligations des laboratoires agréés

Art. 7. – Dès notification d’un agrément provisoire attribué en application des dispositions de l’article R. 202-11, le laboratoire en bénéficiant sollicite l’accréditation pour l’analyse faisant l’objet de l’agrément et en informe le ministre chargé de l’agriculture.

Art. 8. – Le laboratoire agréé est tenu :

- de participer aux essais interlaboratoires organisés par le laboratoire national de référence ;
- dès lors qu’il est accrédité :
- de justifier en permanence de sa compétence pour l’analyse faisant l’objet de l’agrément en maintenant son accréditation ;
- de réaliser les analyses officielles sous accréditation ;
- de justifier des garanties de confidentialité, d’impartialité et d’indépendance notamment par la production des documents prévus à l’article 4 sur demande du ministre chargé de l’agriculture ;
- de se soumettre aux contrôles réalisés par toute personne mandatée par le ministre chargé de l’agriculture et destinés à s’assurer du respect des obligations et des engagements liés à l’agrément ;
- d’informer sans délai le ministre chargé de l’agriculture de toute modification apportée aux éléments constitutifs du dossier d’agrément du laboratoire (statuts, raison sociale, mode de gestion, accréditation...).

Art. 9. – Le laboratoire agréé réalise les analyses officielles de façon prioritaire et s’organise pour pouvoir réceptionner les échantillons et les traiter dans des délais appropriés, le cas échéant en organisant un service d’astreinte.

Il transmet les résultats des analyses officielles au service de l’Etat qui les a demandées dans les délais et selon les modalités fixés par le ministre chargé de l’agriculture. En particulier, il peut être tenu de rendre les résultats des analyses officielles sous forme dématérialisée et sécurisée au système d’information du ministère chargé de l’agriculture.

Il informe le service de l’Etat ayant fait la demande d’analyse lorsque l’échantillon n’est pas analysable dans les délais appropriés.

Art. 10. – Le laboratoire agréé s’engage à informer trois mois à l’avance le ministre chargé de l’agriculture de sa décision d’arrêter ou de suspendre la réalisation des analyses officielles pour lesquelles il est titulaire de l’agrément.

CHAPITRE IV

Essais interlaboratoires d’aptitude

Art. 11. – Les essais interlaboratoires d’aptitude mentionnés aux articles 5 et 8 sont organisés par les laboratoires nationaux de référence selon les principes du guide ISO 43-1 et selon une périodicité fixée par le ministre chargé de l’agriculture. Les frais liés à ces essais sont à la charge des laboratoires candidats.

Art. 12. – Lors de l’organisation des essais interlaboratoires d’aptitude mentionnés aux articles 5 et 8, le laboratoire national de référence informe les laboratoires agréés ou dont la candidature à l’agrément a été retenue des modalités de mise en œuvre ainsi que des critères de réussite et communique ces informations au ministre chargé de l’agriculture.

Art. 13. – En cas de résultats défavorables à un essai interlaboratoires d’aptitude, le laboratoire concerné, avec au besoin le concours du laboratoire national de référence, doit en identifier les causes et y apporter, dans les plus brefs délais, les mesures correctives. Afin de valider l’efficacité de celles-ci, le laboratoire national de référence pourra proposer au laboratoire de participer à un nouvel essai d’aptitude. A la fin de cette procédure, les conclusions du laboratoire national de référence seront transmises au ministre chargé de l’agriculture.

CHAPITRE V

Suspension et retrait de l'agrément

Art. 14. – L'agrément peut être suspendu en cas de manquement aux obligations résultant des articles R. 202-8 à R. 202-21 du code rural et des actes pris pour leur application ou au terme de la procédure décrite dans l'article 13 du présent arrêté.

Après que le responsable du laboratoire a été mis en mesure de produire ses observations, la décision de suspension lui est notifiée par le ministre chargé de l'agriculture. Cette décision précise les conditions à satisfaire par le laboratoire pour permettre la levée de la suspension.

Dans le cas prévu à l'article 10, l'agrément peut être suspendu sur simple demande.

Art. 15. – La suspension est levée lorsque le ministre chargé de l'agriculture a approuvé les justificatifs fournis par le laboratoire concerné. Dans le cas contraire, la décision de retrait d'agrément pour tout ou partie d'analyses (notamment en cas de méthodes multiples) est notifiée par le ministre chargé de l'agriculture.

Art. 16. – Outre le cas prévu à l'article 14, l'agrément peut être retiré en cas de manquements graves ayant un impact sur l'action des services de l'Etat chargés des contrôles officiels ou en cas de perte de l'accréditation.

Après que le responsable du laboratoire a été mis en mesure de produire ses observations, la décision de retrait d'agrément pour tout ou partie d'analyses (notamment en cas de méthodes multiples) est notifiée par le ministre chargé de l'agriculture.

Dans le cas prévu à l'article 10, l'agrément peut être retiré sur simple demande.

Art. 17. – Lorsqu'un laboratoire dont l'agrément est suspendu ou retiré détient des échantillons non analysés ou en est destinataire à la date du retrait, celui-ci est tenu de les transférer immédiatement au laboratoire agréé désigné par le service de l'Etat ayant fait la demande d'analyse.

CHAPITRE VI

Dispositions finales

Art. 18. – Les laboratoires habilités ou précédemment agréés, pour la réalisation d'analyses de contrôles officiels, en vertu de dispositions antérieures, sont agréés pour une durée de cinq ans à compter de la date de publication du présent arrêté.

Les laboratoires qui étaient habilités disposent d'un délai de dix-huit mois pour se mettre en conformité avec l'ensemble des dispositions du présent arrêté. A ce titre, ils transmettent en tant que de besoin au ministre chargé de l'agriculture l'ensemble des pièces mentionnées à l'article 4.

Art. 19. – Le directeur général de l'alimentation est chargé de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 19 décembre 2007.

Pour le ministre et par délégation :

Le directeur général de l'alimentation,

J.-M. BOURNIGAL