

## Audit du système de contrôle alimentaire au Luxembourg

### Executive Summary

#### Contexte :

La matière du contrôle alimentaire au Luxembourg est vaste et présente beaucoup d'interrelations entre différentes compétences, dans le cadre d'exigences européennes de plus en plus importantes. De plus, de nouvelles tendances rendent la matière encore plus complexe: additifs, alicaments, etc...

#### Constats :

L'audit a tout d'abord mis en exergue la qualité des contrôles et des analyses réalisées, l'engagement des contrôleurs et des organes, le bon niveau de compétence des contrôleurs et des analystes, la disponibilité et l'ouverture des organes, l'avantage que tout le monde se connaît et, au sein du ministère de la Santé, l'existence de multiples collaborations positives: pharmacie, contrôle des OGMs, radioprotection, etc. De plus, un système de Smileys a été mis en place et est apprécié par les opérateurs.

Néanmoins, l'audit a permis d'identifier une série de risques que présente le système de contrôle actuel :

Certains règlements européens ne sont pas respectés, car l'ensemble de la réglementation européenne en matière de contrôle alimentaire n'est pas intégralement appliqué ou transposé. De plus, l'obsolescence de certains règlements luxembourgeois défavorise certaines entreprises luxembourgeoises par rapport à leurs concurrents européens.

Il n'y a quasiment aucun système de sanction en cas de défaillance d'un établissement ou d'une activité. De plus les différents acteurs n'ont pas la même perception du système de contrôle.

Le système actuel, par son cloisonnement et la mauvaise circulation de l'information, présente un risque majeur de manque de réactivité en cas de crise alimentaire. Ce risque est renforcé par la dissymétrie qui règne entre la réalité politique et l'organisation hiérarchique sur le terrain, ce qui entraîne une perte de crédibilité et de cohérence aux yeux des entreprises. Plus généralement, le système démontre une absence de prise en compte des attentes des stakeholders. Les véritables clients (les citoyens, les consommateurs et les entreprises) ne sont pas clairement identifiés.

De manière générale, l'organisation actuelle, très éclatée, génère mécaniquement des économies d'échelle, tant en ce qui concerne les services d'inspection que les labos.

De plus, il n'y a pas système de capitalisation d'expérience sur base des expériences passées, et l'audit a montré qu'il y avait une mauvaise répartition des moyens affectés par rapport aux contrôles à réaliser.

Finalement, l'absence de supervision centralisée peut amener des problèmes de déontologie ou, à tout le moins, une mauvaise compréhension de la mission de contrôle.

En synthèse des constats, l'audit a montré qu'il y un alignement des différents intervenants sur la nécessité de faire évoluer le système dans lequel l'OSQCA n'a jamais joué le rôle que l'on attendait de lui.

## Recommandations :

Les grands enjeux de cette réforme du système du contrôle de la sécurité alimentaire sont donc d'optimiser les responsabilités politiques, d'éliminer les lacunes et les doubles emplois, d'optimiser les capacités analytiques des laboratoires, d'assurer le respect de la réglementation européenne et d'offrir de la visibilité et de la crédibilité vis-à-vis des stakeholders et des clients.

Suite aux entretiens que les auditeurs ont eu avec près de quarante acteurs du système, ainsi qu'à plusieurs workshops avec les contrôleurs dépendant du Ministère de la Santé et du Ministère de l'Agriculture et de la Protection du Consommateur, mais également avec les représentants des laboratoires d'analyse, il apparaît que le futur système devrait se présenter sous la forme d'une administration commune intégrant les différentes compétences du contrôle de la sécurité alimentaire.

Cette administration dépendrait d'une tutelle à définir qui devra respecter les responsabilités politiques de l'actuel gouvernement tout en s'orientant vers une responsabilité unique dès que possible. Ce scénario présente une série d'avantages en clarifiant les rôles et responsabilités, en garantissant l'indépendance de fonctionnement de la nouvelle entité, en donnant les conditions nécessaires à la performance de fonctionnement et aux économies d'échelles (gains potentiels de 20 % selon les benchmarks internationaux) et en rééquilibrant la charge des contrôles entre les services concernés. Il s'agit de la solution qui permet, d'un point de vue organisationnel et économique, de mieux répondre à la déclaration gouvernementale.

Néanmoins, cette option nécessitera un sponsorship très fort pour gérer les relations interpersonnelles dues à l'historique de fonctionnement, aux différences de statuts, d'approches et de métiers pour clarifier et redistribuer les tâches et responsabilités. De plus, il faudra développer le leadership des dirigeants de cette administration commune et clarifier le statut du personnel (notamment pour les agents de SECUALIM).

Différents modèles d'organisation relatifs à la sécurité alimentaire existent en Europe (voir rapport) et peuvent servir de base de discussion afin de tendre vers l'organisation la plus efficiente possible.

Il est également très important d'initier rapidement des actions pour matérialiser le changement, comme par exemple : mettre en place les comités de pilotage et de suivi, réaliser un projet pilote à l'aéroport, réaliser un inventaire des ressources, cartographier les compétences, réaliser des actions de formation, mener des projets d'Excellence Opérationnelle, mettre en commun les bases de données d'inspections et mettre en commun les systèmes qualité.

En matière de laboratoires, des pistes d'améliorations et de synergies ont également été identifiées, telles que le regroupement physique de certaines unités (vers le LNS), la création d'un plateau technique commun (au moins pour les analyses sophistiquées), créer de la transversalité des compétences et des techniques, améliorer la planification des activités, centraliser les systèmes qualité et l'accréditation, augmenter la productivité et la maîtrise des budgets de fonctionnement et en diminuant les investissements en équipement de pointe (via la centralisation des activités), en définissant un LIMS commun (logiciel de gestion des données de laboratoire) et finalement en créant un lien entre le LIMS et les bases de données de la sécurité alimentaire.

Ceci permettrait d'améliorer la productivité de plus de 20% (selon les benchmarks internationaux), de lisser les investissements, de diminuer la sous-traitance et de diminuer les frais de fonctionnement de 10% du budget actuel (ou en terme d'augmentation de l'activité).

## Conclusions :

L'audit confirme que l'amélioration du système de contrôle alimentaire passe par la mise en commun des services concernés sous une tutelle administrative unique qui devra néanmoins respecter les responsabilités politiques.

L'organisation actuelle présente des risques en cas de crise alimentaire, notamment en ce qui concerne la prise de décision et la circulation de l'information.

Cependant, il faut souligner que l'engagement fort des acteurs de terrain permet de limiter ces risques.

Aucune démarche d'amélioration structurée n'ayant été organisée jusqu'à présent, des gains importants peuvent être atteints tant en ce qui concerne les inspections que les laboratoires.

Il est impératif de profiter du "momentum" créé par la volonté politique traduite par cette mission, pour enclencher à très court terme un plan de transformation tel que décrit dans ce rapport.

Il pourrait être intéressant de mettre en place une structure de management provisoire afin de tendre progressivement vers les objectifs décrits au sein du rapport et de répondre aux souhaits formulés par les parties-prenantes internes et externes. Cette méthode permettra d'évaluer plus finement les impacts, notamment juridiques, d'une telle réforme afin de

pouvoir adapter en conséquence la législation tout en allant de l'avant en ce qui concerne les aspects opérationnels générateurs de plus de performance et d'économies d'échelle.

L'attente des gens de terrain et des parties-prenantes est importante et il convient d'y apporter une réponse rapide, sans quoi, le sentiment de frustration se renforcera.