



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

ORGANISATION
MONDIALE
DE LA SANTÉ



F

Point 4.1 a) de l'ordre du jour

GF/CRD Morocco-1

LANGUE ORIGINALE

**FORUM MONDIAL FAO/OMS DES RESPONSABLES DE LA SÉCURITÉ SANITAIRE
DES ALIMENTS**

Marrakech (Maroc), 28 – 30 janvier 2002

QUESTIONS DE RÉGLEMENTATION

Urgences sanitaires nationales et transfrontières liées à l'alimentation

DOCUMENT PROPOSÉ PAR LA DÉLÉGATION DU ROYAUME DU MAROC

Les opinions exprimées dans les documents du Forum mondial sont celles de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de la FAO ou de l'OMS. Les appellations employées et la présentation des données n'impliquent de la part de la FAO et de l'OMS aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

INTRODUCTION :

Le commerce et la fabrication des denrées alimentaires aujourd'hui s'effectuent dans un contexte de vive compétition internationale et d'innovation technique et scientifique sans précédent. Les accords de l'OMC imposent désormais progressivement à l'ensemble des pays signataires des principes de libre marché et de libre circulation des marchandises pour lesquels les contrôles ne doivent pas apparaître comme des moyens de protectionnisme déguisés.

Alors que la liberté des échanges s'impose, l'industrialisation de la fabrication de denrées alimentaires et les innovations scientifiques qui y sont liés, ont pour conséquence de multiplier et complexifier les facteurs de risques. La réglementation et les contrôles doivent être sans cesse adaptés, modulés et révisés.

Les exigences de l'Etat de droit rendent nécessaire un encadrement juridique rigoureux des interventions publiques de réglementation et de contrôle, dans un cadre de concertation élargi.

C'est dans ce triple contexte que l'action des pouvoirs publics doit désormais être modulée par les administrations chargées de la réglementation et des contrôles « dans le respect des libertés économiques et des engagements internationaux et mettre en place un dispositif efficace de prévention de risques et de promotion de la qualité » .

Le contrôle officiel des aliments définit par la FAO comme « toutes les activités obligatoires et nécessaires pour garantir la qualité et l'innocuité des produits alimentaires », joue un rôle important en ce qu'il préserve la santé de la population et assure la qualité des produits à l'exportation et à l'importation.

La nécessité d'un système efficace de contrôle des aliments paraît donc évidente pour garantir aux consommateurs l'innocuité et la qualité de l'approvisionnement, et pour promouvoir et faciliter le commerce des denrées alimentaires à l'intérieur et vers l'extérieur du pays.

Ce contrôle des aliments doit s'appliquer tout au long de la chaîne. Les trois éléments fondamentaux d'une structure de contrôle des aliments sont une législation alimentaire et ses compléments réglementaires, des services d'inspection et de contrôle, et des laboratoires avec leurs services de soutien (études, formation, information, et services de conseil).

I - BASES LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES REGISSANT LE CONTROLE SANITAIRE DES DENREES ALIMENTAIRES

Une législation alimentaire complète et diversifiée est l'expression de la volonté de l'Etat d'assurer la garantie de la qualité et de l'innocuité des aliments et la mise en place, en tant que politique nationale, des mesures nécessaires à la protection des consommateurs.

La réglementation sanitaire des aliments au Maroc ne date pas d'aujourd'hui; elle a été officiellement mise en place dès les années 1914 (dahir¹ du 14 octobre 1914) et des textes d'application concernant l'étiquetage, la présentation des marchandises, les additifs alimentaires....) ont été promulgués. En 1914 et 1916 des dahirs spécifiques respectivement au contrôle sanitaire des animaux et produits animaux à l'importation et à l'exportation ont été promulgués. En 1919 un dahir relatif à l'inspection sanitaire et qualitative des animaux vivants et des produits animaux a été publié.

Actuellement l'arsenal juridique marocain en matière de contrôle sanitaire des denrées alimentaires est constitué par le Dahir portant loi n°1-75-291 du 24 Chaoual 1397 (8 Octobre 1977) édictant des mesures relatives à l'inspection sanitaire et qualitative des animaux vivants et denrées animales et d'origine animale (qui a abrogé le dahir susmentionnée de 1919) et la Loi n° 13-83 relative à la répression des fraudes sur les marchandises, promulguée par dahir n°1-83-108 du 9 moharrem 1405 (5 octobre 1984) (qui a remplacé le dahir du 14 octobre 1914 précité). Sur la base de ces textes plusieurs textes d'application sectoriels ont été promulgués et ont concerné le lait et produits laitiers, les produits

¹ **Dahir** : Acte législatif par lequel le Roi promulgue les lois.

de charcuterie, les aliments de bétail, les additifs alimentaires, l'étiquetage, la durabilité, le transport des denrées périssables,....

En ce qui concerne le contrôle à l'importation et à l'exportation, il est régi par la Loi 24-89 édictant des mesures de police sanitaire à l'importation d'animaux, de denrées animales, de produits d'origine animale et de produits de la mer et d'eau douce. Ce texte a actualisé et abrogé le dahir du 14 juillet 1914 susmentionné. Ce texte délègue expressément le pouvoir au Ministre de l'Agriculture de prononcer, par arrêté, la prohibition d'introduction sur le territoire national d'animaux, de denrées animales, de produits d'origine animale et de produits de la mer et d'eau douce provenant de pays non reconnus indemnes de maladies contagieuses. Sur la base de ce texte le Maroc a pris plusieurs mesures réglementaires interdisant l'importation des animaux vivants et des denrées alimentaires provenant de pays contaminés ou lorsqu'il y a risque sanitaire et en absence de données scientifiques crédibles (ESB, OGM, Dioxine....).

En cas d'absence de référence réglementaire, les mesures aux postes frontières s'inspirent des références réglementaires reconnues dans le cadre des accords internationaux (codex, OMC, OIE,...).

Les mesures prises par les autorités sanitaires centrales sont exécutées par les Directions du Contrôle et de la Qualité aux postes frontières (Trois Directions à Casablanca (90% du trafic), à Agadir et à Tanger). D'autres services de contrôle sont chargés au niveau des aéroports, ports et postes frontaliers terrestres, ouverts à l'importation et à l'exportation.

Les difficultés rencontrées lors du contrôle aux postes frontaliers sont liées notamment au problème d'interprétation des résultats d'investigations analytiques dans le cas d'absence de norme nationale ou du codex. Dans ce cas, faut-il, en dehors des situations d'urgence où le principe de précaution est utilisé, se référer aux normes réglementaires du pays exportateur ou faut-il privilégier les accords sanitaires bilatéraux quand ils existent ?

II - STRUCTURES D'INTERVENTION

Plusieurs départements interviennent dans le contrôle, il y a lieu de citer le Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Eaux et Forêts par l'intermédiaire de la Direction de l'Elevage et des Services Vétérinaires pour tout ce qui concerne la santé animale, le contrôle sanitaire et de salubrité des produits animaux, la Direction de la Protection des Végétaux des Contrôles Techniques et de la Répression des Fraudes pour ce qui est de la recherche des infractions et de contrôle de la loyauté des transactions commerciales de tous les produits agricoles et industriels et l'Etablissement Autonome du Contrôle et de Coordination des Exportations pour tout ce qui concerne le contrôle technique à l'exportation des produits agricoles.

Le Ministère de la Santé intervient par l'intermédiaire de la Direction de l'Epidémiologie et de la Lutte contre les Maladies pour le suivi hygiénique, épidémiologique des déclarations de TIAC et maladies d'origine alimentaire et des déclarations des intoxications et maladies d'origine alimentaires.

Le Ministère de l'Intérieur intervient à l'échelon local par l'intermédiaire des bureaux municipaux d'hygiène, des divisions des affaires économiques et sociales et des Mohtassibs;

Le Ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat est chargé de la gestion du Système normatif du Maroc (coordination des travaux des comités de normalisation des produits).

Malgré l'existence légale de la Commission Interministérielle pour le Contrôle des Produits Alimentaires et la Répression des Fraudes, créée en 1968 pour harmoniser et coordonner l'intervention des différents départements, ces structures agissent sur le terrain de façon cloisonnée et parfois superposée (interprétation différente des textes des missions et attributions des départements concernés), avec toutes les conséquences que cela peut entraîner pour l'Administration et les opérateurs économiques.

A l'échelon du terrain ces structures sont représentées par environ 43 services vétérinaires provinciaux, 40 services de la Répression des Fraudes, 9 inspections vétérinaires au niveau de 9 Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole, 3 services vétérinaires communautaires.

Elles sont aidées dans leur mission de contrôle par un réseau national de laboratoires composé du Laboratoire Officiel d'Analyses et de Recherches Chimiques, de l'Institut National d'Hygiène, de 8 laboratoires Régionaux d'Analyses et de Recherches Vétérinaires, du Laboratoire National de Contrôle des Médicaments Vétérinaires et de l'Institut National des Recherches Halieutiques.

Officiellement c'est le Ministère de l'Agriculture qui est chargé par excellence de la sécurité des aliments par l'intermédiaire de deux services publics (en dehors des situations de crise ou de problème circonstanciel) qui sont la Direction en charge de la répression des fraudes et la Direction de l'Elevage et des Services Vétérinaires en charge de l'hygiène alimentaire et la santé animale. Ces deux autorités interviennent dans la sécurité alimentaire et la prévention des risques et coordonnent leur actions soit au niveau central au à l'échelon du terrain puisqu'elles relèvent du même département ministériel (Agriculture).

II.1 ORGANES DE COORDINATION ENTRE CES STRUCTURES :

- La Commission Interministérielle Permanente de Contrôle Alimentaire et de la Répression des Fraudes, créée par décret Royal n° 129-68 du 29 janvier 1968.
- Le Conseil Supérieur Interministériel de la Qualité et de la Productivité, institué par dahir n° 1-70-157 du 30 juillet 1970 relatif à la normalisation industrielle en vue de la recherche de la qualité et de l'amélioration de la productivité.
- Le Conseil central et commissions régionales d'hygiène et de salubrité publique, créés par l'arrêté viziriel du 8 avril 1941.(non opérationnel)
- La Commission interministérielle pour l'alimentation et la nutrition, créée par décret n° 2-72-490 du 23 août 1972. (non opérationnelle)
- Le Comité interministériel d'hygiène et de salubrité publique, crée par circulaire du premier ministre n° 47/CAB du 2-8-90. (non opérationnel)
- La cellule de veille Sanitaire créée suite aux intoxication dues au botulisme, survenues en 1999.
- La comité national de biosécurité qui en cours de constitution auprès de Monsieur le Premier Ministre qui sera chargée de toutes les questions relatives à la Biosécurité.
- La Commission Nationale du Codex Alimentarius chargée de la coordination des travaux du codex et de la participation de la délégation du Maroc aux travaux du Codex Alimentarius.

II.2 POINTS DE CONTACT AVEC LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES :

- Avec le Codex Alimentarius : La Division de la Répression des Fraudes au Ministère de l'Agriculture ;
- Avec l'OMC : La Direction de la Programmation et des Affaires Economiques au Ministère de l'Agriculture ;
- Avec l'OIE : La Direction de l'Elevage et des Services Vétérinaires au Ministère de l'Agriculture ;
- Avec la FIL : Le Service de la Normalisation Industrielle au Ministère de l'Industrie et du Commerce.

La désignation de ces points de contacts ne tient pas compte des missions spécifiques des structures concernées ; ce qui se traduit par des retards dans la transmission des avis et positions du Maroc aux organisations concernées(avis du Maroc sur des documents du Codex, Notifications d'urgence à l'OMC,...).

N'est-il pas nécessaire à ce que les organisations en question établissent des directives à suivre par les Etats pour la désignation des points de contacts concernés directement?

III - GESTION DES URGENCES SANITAIRES ALIMENTAIRES A TRAVERS DEUX EXEMPLES

En se basant sur les textes actuellement en vigueur et en usant du principe de précaution, les autorités sanitaires concernées décident rapidement des mesures proportionnées au risque évalué par les experts(qui sont à l'état actuel les fonctionnaires chargés au niveau de l'administration centrale de cette

tache - il n'y a pas de structure indépendante chargée de cette mission d'évaluation des risques). Les mesures prises sont proportionnées au fur et à mesure et l'outil réglementaire est régulièrement modifié en fonction des expertises renouvelées du risque et des décisions prises à l'échelle internationale, notamment par l'Union Européenne, le Codex, l'OIE, l'OMS....

Exemple 1 : Crise due à l'Encéphalopathie Spongiforme Bovine (ESB)

Dès la veille de la suspicion du premier cas de l'ESB en Gande Bretagne en novembre 1986 et compte tenu de l'insuffisance des données scientifiques sur la maladie, le Maroc avait interdit l'importation en provenance de ce pays des denrées animales et d'origine animale. Par la suite et avec le développement de cette maladie dans d'autres pays et sa relation avec l'utilisation des farines animales dans l'alimentation des animaux, l'interdiction d'importation d'animaux vivants de l'espèce bovine et des denrées animales et d'origine animale à partir de tous les pays ou des cas d'ESB avait été déclarée. En 1996 une liste de pays à partir desquels l'importation est prohibée avait été fixée. De même un comité national de vigilance avait été institué à l'échelon central chargé de suivi de la situation épidémiologique liée à ladite maladie.

Par la suite et compte tenu des changements intervenus ces dernières années dans la situation sanitaire internationale en matière d'Encéphalopathie Spongiforme Bovine et dans le but de maintenir le statut sanitaire de notre pays indemne de cette maladie et de la nécessité et la priorité impérieuse de préserver la santé du consommateur, les mesures précitées ont été renforcées et des mesures d'interdiction d'importation des animaux vivants, des viandes, des graisses animales et produits à risque et des aliments les contenant ont été prises. Par ailleurs, des mesures réglementaires visant le renforcement de contrôle sanitaire à l'importation ont été prises; ainsi en 1999, l'ESB a été inscrite à la liste des maladies légalement contagieuses, la présentation de documents officiels attestant l'absence de traces de farines animales notamment au niveau des aliments et additifs destinés à l'alimentation animale a été rendue obligatoire. De même un programme national de surveillance de l'ESB a été mis en place: des instructions ont été données à tous les services pour le renforcement de recherche et de diagnostic des maladies nerveuses et de toute suspicion d'ESB. Des séminaires d'information et de formation ont été également organisés au profit des inspecteurs responsables.

Il est important de préciser que les farines animales ne sont pas utilisées au Maroc et que notre pays est indemne de l'ESB. Le Maroc n'a jamais importé de farines animales et ne dispose d'aucune industrie d'équarrissage.

Exemple 2 : Gestion de la crise due à la dioxine survenue en Belgique.

Suite à la déclaration par les autorités belges en 1999 des cas de forte contamination de certains produits d'origine animale liée à la dioxine et malgré que l'évaluation à ce stade était incomplète, le Maroc, en usant de principe de précaution, a décidé de suspendre l'importation à partir de la Belgique des produits incriminés (produits avicoles, graisses animales et produits contenant ces produits) et a fixé des exigences de garanties pour les denrées animales et d'origine animale en provenance des autres pays de l'Union Européenne. Cette décision a été notifiée le jour même, par les moyens les plus express aux importateurs et aux services de contrôle aux postes frontières. Elle a été rapidement transposée sous forme d'arrêté du Ministre de l'agriculture (chargé expressément par la loi n°24-89 à prendre des mesures de prohibition d'importation). Par la suite ce texte a été modifié pour arrêter la liste des produits concernés et pour exiger, à l'importation des autres pays que la Belgique, la présentation de documents officiels attestant l'absence de dioxine (PCB) aussi bien pour les produits animaux que pour les additifs destinés au secteur de l'alimentation des animaux.

Au niveau local des instructions ont été données à tous les services techniques pour procéder immédiatement à la saisie conservatoire de tous les produits incriminés importés de la Belgique et saisir les produits importés d'une manière clandestine.

Des campagnes d'information du consommateur sur les décisions prises et l'innocuité des produits avicoles marocains ont été organisées conjointement par l'administration et les professionnels du secteur avicole.

IV - CONSEQUENCES DES URGENCES ALIMENTAIRES

1°- Suite aux crises alimentaires survenues à l'échelon international, il a été remarqué que les décideurs accordent une priorité aux textes qui traitent de la sécurité sanitaire des aliments. Un projet de loi cadre relative à la sécurité, à la qualité et la réglementation des denrées alimentaires et produits agricoles a été élaboré par le département de l'agriculture ; il a été validé lors d'un séminaire par les administrations concernées, les professionnels et les opérateurs économiques. Ce projet de loi insiste sur la responsabilisation des opérateurs économiques pour mieux préciser leurs obligations dans le nouveau contexte d'un libre marché sur la qualité des produits (obligations de moyens ou de résultats, autocontrôles, HACCP et traçabilité) ; donne des pouvoirs réglementaires et de police aux Ministres concernés dans les domaines techniques qui concernent la qualité pour se doter d'un outil plus souple de mise à jour des réglementation techniques et d'intervention en cas de risques et de crises et enfin il formalise le contrôle administratif des produits importés et exportés par des procédures intégrant et appliquant les principes internationaux de réciprocité, de proportionnalité, de traçabilité et de responsabilité .

Le cadre régissant l'inspection sanitaire et qualitative des denrées animales et d'origine animales a été également actualisé par un projet de loi n°04-01 qui se base sur l'approche intégrée de l'inspection : approche de l'étable à la table, la traçabilité, responsabilisation des producteurs, HACCP, bonnes pratiques d'hygiène,...).Par ailleurs, une loi cadre n°49-99 sur la qualité et la salubrité des produits avicoles est en cours d'adoption par le parlement marocain. Le projet de loi n°27-00 sur la protection du consommateur, présenté par le département du commerce est en cours d'approbation. Egalement, plusieurs décrets sectoriels (lait, charcuterie, transport des denrées périssables, DLV, Additifs alimentaires) ont été adoptés.

Ces mesures réglementaires ont mis de retards pour être adoptées à temps. En effet, le Gouvernement est habilité expressément par la loi à intervenir dans le domaine alimentaire par la loi n°13-83 relative aux fraudes et falsifications et par le dahir portant loi du 8 octobre 1977 qui fixent les conditions et les domaines dans lesquels le Gouvernement peut réglementer le commerce des marchandises. Cette habilitation sous forme de décret présente des inconvénients de procédure réglementaire sous forme de décret, procédure trop lourde pour s'adapter à la rapidité avec laquelle les pouvoirs publics doivent réglementer et modifier les règles relatives aux denrées alimentaires.

Les textes en souffrance auprès du Secrétariat Général du Gouvernement montrent qu'il est urgent d'adopter une procédure plus rapide que le décret. Il n'est d'ailleurs pas convenable de soumettre à l'approbation des plus hautes autorités du Gouvernement des textes techniques. L'habilitation du ministre chargé de l'agriculture à exercer ces compétences réglementaires au nom du Gouvernement paraît logique du fait des missions dévolues à ce département et des structures d'intervention et d'analyses dont dispose. Cette habilitation pourrait se présenter comme un ensemble de compétences matériellement et juridiquement définies(arrêtés interministériels ou conjoints). Cette habilitation réglementaire ne rencontre aucun obstacle juridique de principe, puisque la délégation ministérielle est parfaitement constitutionnelle. Le recueil obligatoire des avis des commissions interministérielles et de l'Agence Marocaine de Sécurité Sanitaire des Aliments (AMSSA), en cours de constitution (voir ci-après) devrait garantir la légitimité de ce transfert de compétence réglementaire.

Par ailleurs des séminaires de sensibilisation des contrôleurs et des cycles de formation et des stages de perfectionnement à l'étranger à leur profit ont été organisés.

2°- Etablissement d'un programme pilote de gestion de qualité des produits de la pêche (PGQ). Le Programme de la Gestion de la Qualité (= PGQ) est un système de gestion de la qualité adopté par les entreprises et par l'Administration. Au démarrage, il concerne uniquement les produits de la pêche. A terme, il doit concerner toutes les filières, de la production au produit fini. Cet un programme établi dans le cadre de la coopération avec le Canada. Son coût est estimé à : 14.700.000,00 DH (Composante Administration) et 17.573.127,00 DH (Composante secteur privé).

3°- Projet de création d'une Agence Marocaine de Sécurité Sanitaire des Aliments (AMSSA) : Le projet de loi n°31-01 portant création d'une Agence Marocaine de Sécurité Sanitaire des Aliments est en cours d'approbation. *Cette proposition vient du fait qu'à l'état actuel aucune autorité autonome indépendante*

et reconnue à cette fin, n'assiste systématiquement le Gouvernement dans l'évaluation des risques et dans les prises de décision touchant le droit de l'alimentation. L'intervention d'un tel organisme scientifique est d'autant plus nécessaire que les accords du GATT signés à Marrakech (1994), auxquels a adhéré le Royaume du Maroc, prévoient que " les mesures sanitaires ou phytosanitaires soient fondées sur des principes scientifiques et qu'elles ne soient pas maintenues sans preuves scientifiques suffisantes " (accord SPS art. 2.2). Le même accord dispose par ailleurs que les réglementations soient élaborées " sur la base d'une évaluation des risques pour la santé et la vie des personnes et des animaux ...compte tenu des techniques d'évaluation des risques élaborées par les organisations internationales compétentes " (accord SPS. , Art. 5-1). Il est donc à la fois légitime et impératif de mettre en place dès maintenant, au niveau national marocain, l'organisme scientifique apte à apprécier les risques, à émettre un avis sur les réglementations qui prétendent les éliminer ou les limiter à un niveau acceptable et ceci, dans le contexte alimentaire et nutritionnel marocain.

4°- Création d'un organisme de coordination dénommé « cellule nationale de veille sanitaire ». Cette cellule, est créée par une circulaire interministérielle (Départements de l'Agriculture, de la Santé et de l'Intérieur). Composée d'une organisation à l'échelon central et locale, elle est chargée de la gestion et du suivi des situations engendrées par des Toxi-infections alimentaires collectives et des fraudes généralisées qui peuvent porter atteinte à la santé du consommateur.

5°- Institution sous la présidence de Monsieur le Premier Ministre, d'une commission nationale de biosécurité chargée de toutes les questions liées aux OGM et aux aliments issus de la biotechnologie.

CONCLUSION

Compte tenu que le système alimentaire (production, transformation, distribution, consommation) est jugé très vulnérable et il met en gare contre de nouveaux risques sanitaires et l'émergence d'anciennes épidémies, il faut plus que jamais être vigilant et ce n'est qu'à cette condition qu'on peut considérer que l'alimentation est la plus sûre possible.

Par ailleurs, pour assurer un niveau élevé de protection sanitaire et espérer une reconnaissance à l'échelon international (crédibilité et garantie de la qualité des produits exportés), il est avéré nécessaire, voire urgent de :

- *mettre en place une entité chargée de l'évaluation des risques pour assurer la séparation fonctionnelle entre les structures chargées de la gestion et de l'évaluation des risques ;*
- *mettre en place un système d'alerte rapide et efficace ;*
- *mettre en place un système de coordination et de concertation entre toutes les autorités et les établissements de recherches concernés par la sécurité des aliments ;*
- *séparer les missions de développement et de production des missions de contrôle sanitaire qui est une mission de nécessité publique ;*
- *Alléger les procédures d'approbation des textes spécifiques à la sécurité des aliments par une habilitation expresse de ministres concernés.*

Bien sûr ces chantiers nécessitent des fonds importants pour leur mise en place et c'est à ce niveau que l'assistance technique et financière aux pays en développement, soit par les pays industrialisés ou par les organisations internationales (FAO, OMS, OMC..), trouve sa place d'une façon très urgente si on veut que ces pays participent réellement à la sécurité sanitaire des aliments.