

Research Article

L'AUTORISATION DE MISE SUR LE MARCHÉ DES DENRÉES ALIMENTAIRES, DES ALIMENTS POUR ANIMAUX ET DES ADDITIFS ALIMENTAIRES, UN LABEL OFFICIEL DU MALI PRIS DANS UN ENGRENAGE PÉRILLEUX

^{1,*}Kalifa TOURE et ²Fana COULIBALY

¹Inspection de l'Élevage et de la Pêche. Darsalam, BP : E3034, Bamako, Mali. Tel : (223) 20 22 91 24

²Agence Nationale de la Sécurité Sanitaire des Aliments, Quartier du fleuve, BPE : 2362 Bamako (Mali). Tél : (+223) 20 22 07 54

Received 19th March 2024; Accepted 20th April 2024; Published online 31st May 2024

RESUME

Le Mali, dans un contexte d'intégration communautaire et de libéralisation du commerce tente par la mise en place de l'infrastructure nécessaire de démontrer une conformité acceptable aux exigences techniques afin de protéger sa population, promouvoir ses produits locaux et satisfaire les normes et standards exigeants du marché international. Des textes législatifs et réglementaires ont été relus ou élaborés sur la base des normes internationales et des Règlements communautaires. Ils portent notamment sur la normalisation, le contrôle qualité, la stratégie et politique nationale de sécurité sanitaire des aliments. L'Autorisation de Mise sur le Marché des denrées alimentaires, des aliments pour animaux et des additifs alimentaires promulguée en 2006, un label officiel, a été analysée au regard des textes nationaux et du règlement CM/UEMOA. L'analyse révéla des points de convergences mais aussi d'énormes disparités qui constituent des entraves sérieuses à la promotion du label. Les dix-huit ans d'acquis de l'outil doivent cependant être préservés conformément aux directives du règlement communautaire.

Mots Clés: Sécurité Sanitaire, AMM, Règlements, CM/UEMOA.

INTRODUCTION

Le Mali, conformément à ses engagements internationaux, notamment le respect des Accords sur l'application des mesures Sanitaires et Phytosanitaires (SPS) et des Obstacles Techniques au Commerce (OTC) de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), a mis en place l'infrastructure nécessaire pour démontrer une conformité acceptable aux exigences techniques facultatives et obligatoires en vue de protéger sa population, promouvoir ses produits locaux et satisfaire les marchés d'exportation. Il institua en 1992 le Système National de Normalisation et de Contrôle de Qualité. En 2002 la Politique Nationale de la Sécurité Sanitaire des Aliments a été adoptée et concrétisée par la création de l'Agence Nationale de la Sécurité Sanitaire des Aliments (ANSSA) en 2003 et la promulgation de l'Autorisation de Mise sur le Marché (AMM) en 2006. L'AMM est un document spécifique délivré à un tiers, par le ministre en charge de la santé, sur avis écrit et motivé de la Commission Nationale des AMM (CNAMM), portant sur la cession à titre gratuit ou onéreux des denrées alimentaires, des aliments pour animaux et des additifs alimentaires. Un moratoire de cinq (5) ans au départ a été mise à profit, sur instructions du Conseil d'Administration de l'ANSSA et de la CNAMM, de mener des activités d'accompagnement, de formation et des campagnes de sensibilisation afin d'avoir l'adhésion populaire (Mali, 2013). Des données factuelles sur un tel dispositif existaient dans la sous-région (ADJE, 2013 ; GRET et DIEDHIOU, 2010a) mais quasi inexistantes sur le plan national. Force était de reconnaître qu'après plus d'une décennie, certains facteurs écornaient l'effectivité de son application.

Ce travail s'était alors proposé d'analyser l'AMM des aliments du Mali au regard d'autres textes nationaux et du Règlement N°07/2007/CM/UEMOA pour plus d'opérationnalité.

MATERIEL ET METHODES

Matériel

Divers matériels ont été utilisés dont : le recueil de textes législatifs et réglementaires du Mali et de la sous-région ouest-africaine ; la liste des membres de la Commission Nationale des AMM ; et la liste actualisée (2015) des produits et denrées alimentaires autorisés etc.

Méthodes

Le travail était une étude descriptive transversale. Il a utilisé deux approches méthodologiques : collecte des informations axée sur une revue documentaire ; traitement et analyse des données recueillies.

La revue documentaire a concerné les textes législatifs, réglementaires et normatifs du secteur sur internet et auprès de certaines structures telles : Agence Nationale de la Sécurité Sanitaire des Aliments (ANSSA), Direction Régionale des Services Vétérinaires du District de Bamako (DRSV-DB), Direction Nationale des Industries (DNI), Direction Nationale de l'Agriculture (DNA), Direction Nationale du Commerce, de la Concurrence et de la Consommation (DNCC), Direction Générale des Douanes (DGD), Institut National de la Statistique (INSTAT), Laboratoire Central Vétérinaire (LCV), Laboratoire National de la Santé (LNS), Institut d'Économie Rurale (IER).

Les textes réglementaires concurrents de l'AMM au Mali ont aussi été recherchés et identifiés. L'analyse documentaire comparative a été réalisée en 2015. Elle a concerné l'AMM et les textes concurrents d'une part et d'autre part l'AMM et le Règlement n°07/2007/CM/UEMOA relatif à la Sécurité Sanitaire des Végétaux, des Animaux et des Aliments dans l'UEMOA. Le dispositif de contrôle des aliments au Mali a subi le même traitement. Les données recueillies ont été traitées par le logiciel Microsoft office Word 2013.

*Auteur de correspondance : Kalifa TOURE,

¹Inspection de l'Élevage et de la Pêche. Darsalam, BP : E3034, Bamako, Mali.

RESULTATS

Recherche et identification des textes apparentés à l'AMM au Mali

La recherche documentaire avait mis en exergue des textes réglementaires qui jouaient les mêmes rôles que l'AMM. C'est le cas de l'Ordonnance n°2012-016/P-RM du 19 mars 2012 portant création de l'Agence Malienne de la Normalisation et de la Promotion de la qualité (AMANORM) qui stipule, chapitre I, que l'AMANORM a pour mission d'assurer la mise en œuvre de la politique nationale en matière de normalisation et de promotion de la qualité. A ce titre, elle est chargée de créer la marque nationale de conformité aux normes et de gérer son utilisation (Article 2 alinéa 7). Tout comme le logo de la CNAMM, cette marque permet la libre circulation des produits alimentaires au Mali et sur les marchés sous régionaux.

C'est aussi le cas de l'Arrêté Interministériel n°0345/MS-MF-MEIC-MEP-MA du 13 février 2008 qui fixe les modalités de contrôle de qualité des médicaments, aliments, boissons et eaux conditionnées, importés ou fabriqués localement ayant obtenus l'AMM ainsi que la tarification des opérations de contrôle de qualité (article 1). Cet Arrêté édicte un contrôle qualité à posteriori à l'AMM or les formalités techniques d'octroi de l'AMM exigent de prime abord une évaluation de la qualité sanitaire. Par ailleurs, les articles 8, 9 et 10 annoncent : les importateurs sont tenus d'informer dans les quarante-huit (48) heures le LNS par courrier de l'arrivée des médicaments, aliments, eaux ou boissons dans leurs entrepôts. Le LNS dispose de quarante-huit (48) heures après notification de l'arrivée du médicament, aliment, eau ou boisson pour procéder aux prélèvements des échantillons. Les importateurs sont tenus de joindre un certificat d'analyse du fabricant à chaque lot de médicaments, aliments, eaux ou boissons soumis au contrôle de qualité du LNS. Après émission par le LNS d'un « certificat provisoire de qualité », ils peuvent alors procéder à la mise à la consommation des produits. Dans le cas contraire ils devront attendre le certificat d'analyse du LNS dans les huit (8) jours qui suivent la date de prélèvement avant de mettre les produits à la consommation du public.

Sur un autre plan et en rapport avec les aliments en général, l'Arrêté Interministériel n° 08-2688/MA-MAF-SG du 29 septembre 2008 fixant le taux et les modalités de perception de la taxe de délivrance du certificat phytosanitaire et du permis d'importation des végétaux, produits végétaux et denrées alimentaires d'origine végétale annonce « la délivrance du certificat phytosanitaire et du permis d'importation des végétaux, produits végétaux et denrées alimentaires d'origine végétale est assurée par les agents phytosanitaires assermentés de la Direction Nationale de l'Agriculture » (Article 2). Or ces permis d'importation, en l'absence de mesures de maîtrise postérieures, servent de facto d'attestation de mise en vente pour l'opérateur économique.

En guise de complément à cette analyse documentaire, la réforme actuelle du Ministère de la Santé et des Affaires Sociales précédemment Ministère de la Santé et de l'Hygiène Publique, alourdit administrativement la CNAMM en diluant l'ANSSA dans un ensemble avec des orientations nouvelles. En effet l'Ordonnance N°2019-011/P-RM du 27 mars 2019 portant création de l'Institut National de Santé Publique (INSP) stipule : « l'INSP a pour mission la mise en place d'un système de veille sanitaire et de surveillance épidémiologique et la promotion de la recherche sur les politiques et systèmes de santé » (chapitre I, article 2). Des tentatives infructueuses peinent à démêler cet imbroglio politico administratif.

Analyse de l'AMM du Mali au regard du règlement CM 007/2007/UEMOA

Le règlement N°07/2007/CM/UEMOA a été signé à Lomé (Togo) le 06 avril 2007 et s'impose à l'ensemble des membres de l'UEMOA. Au-delà du titre de présentation de la terminologie, le règlement est subdivisé en cinq (05) titres qui eux-mêmes sont structurés en chapitres. Les détails des différents chapitres sont réunis en 93 articles, le tout rassemblé dans un document de 42 pages.

Titre 1^{er} du règlement CM 007/2007/UEMOA (Chapitre I : Objet, champ d'application).

Le Règlement vise à établir les principes généraux, les dispositions et procédures organisationnelles au niveau communautaire et national. Le champ d'application s'étend à toutes les activités et à toutes les dimensions de la sécurité sanitaire des végétaux, des animaux et des aliments, y compris les produits issus des biotechnologies.

Similitudes : Les acteurs élaborent des politiques et mettent en œuvre toute action visant à garantir la sécurité sanitaire des végétaux, des animaux et des aliments au Mali (Décret N° 02-404/P-RM).

Différence : L'AMM du Mali ne couvre pas la totalité des denrées alimentaires. Elle tient compte d'une liste de denrées alimentaires non soumises à l'AMM (Arrêté Interministériel N°07-2651/MS-MEP-MA-MIC-SG). Il s'agit des denrées alimentaires non transgéniques n'ayant pas subi de transformation.

Titre II du règlement CM 007/2007/UEMOA (Dispositions Institutionnelles)

Un Comité régional de sécurité sanitaire des végétaux, des animaux et des aliments fut créé et placé sous l'autorité de la Commission de l'UEMOA. Il est la structure technique consultative compétente dans le domaine sanitaire au sens des articles 5 à 8 du Règlement N° 01/2005/CM/UEMOA du 04 juillet 2005 portant schéma d'harmonisation des activités d'accréditation, de certification, de normalisation et de métrologie dans l'UEMOA (Article 13, chapitre I). Il est chargé d'assister la Commission dans ses activités. (Article 14, chapitre I). Le financement du fonctionnement du Comité Régional de Sécurité Sanitaire et de ses sous-comités est assuré par le budget général des organes de l'Union (Article 16, chapitre I). Dans la mise en œuvre de ses missions, le Comité régional de sécurité sanitaire s'appuie sur les mécanismes d'expertise et de coopération basés sur les réseaux et les observatoires (Article 17, chapitre II).

Similitudes : La Mise en place d'une Commission Nationale des AMM placée sous l'autorité du Ministre chargé de la Santé. Elle est chargée d'examiner le rapport des experts techniques notamment microbiologistes, analystes, toxicologues et biologistes. Elle donne au Ministre chargé de la santé un avis écrit et motivé concernant l'octroi, le refus ou la suspension des AMM (Arrêté N° 07-3110/MS-SG).

Différences : Le financement des activités de l'ANSSA provient des ressources telles : revenus des prestations de service ; produits d'aliénation des biens meubles et immeubles ; revenu du patrimoine ; subventions de l'Etat ; dons, legs, subventions autres que celles de l'Etat ; fonds d'aide extérieur ; concours des personnes physiques ou morales nationales ou internationales ; emprunts et des ressources diverses.

Titre IV du règlement CM 007/2007/UEMOA : Règles sectorielles [chapitre III (Section 1) : Obligations des acteurs du secteur de la sécurité sanitaire des aliments]

Les Etats membres prennent les mesures utiles et nécessaires pour interdire dans l'espace UEMOA, la mise à la consommation de tout aliment, denrée ou produit alimentaire préjudiciable à la santé et

impropre à la consommation humaine et à l'alimentation animale (Article 78, section 1). Ils mettent en place les structures et dispositifs nationaux en vue de leur participation aux mécanismes de coopération et d'expertise de sécurité sanitaire des aliments (Article 79, section 1).

Les opérateurs économiques du secteur alimentaire sont responsables de la qualité sanitaire des denrées alimentaires qu'ils mettent sur le marché de l'Union (Article 80, section 1). La mise en œuvre de l'autocontrôle préalable incombe au responsable de la première mise sur le marché (ou de l'importateur pour les denrées importées) qui est tenu d'en apporter les justifications nécessaires. Chacun des Etats-membres doit se doter d'un Conseil consultatif d'analyse des risques de sécurité sanitaire des aliments afin d'assister l'autorité ministérielle en charge de la sécurité sanitaire des aliments et afin d'arrêter toute ou partie des mesures nécessaires à l'analyse des risques pour la prévention des risques. Ce Conseil travaille en étroite collaboration avec les structures et mécanismes de coopération et d'expertise de l'Union, notamment le réseau d'expert, le réseau des laboratoires et le réseau d'alerte (Article 83, section 1, chapitre III).

Similitudes : L'obligation de mettre à la disposition du consommateur des aliments, denrées ou produits alimentaires sains et propres à la consommation humaine quelle que soit la forme de cession (Article 5, chapitre II du Décret N°06-259/P-RM). La mise en place depuis 2002, d'un dispositif institutionnel notamment la Politique Nationale de la Sécurité Sanitaire des Aliments (Décret N° 02-404/P-RM).

Différence : Les opérateurs économiques du secteur de l'agroalimentaire peinent à assumer leur pleine responsabilité. Ils contreviennent pour la plupart allègrement aux dispositions des textes législatifs et réglementaires. La collaboration des structures partenaires et d'appui n'est pas systématique. Le système de réseau d'appui est insuffisamment représenté dans le dispositif institutionnel de sécurité sanitaire des aliments. Le réseau d'alerte et les observatoires sont inefficaces et/ou inexistantes.

Titre IV du règlement CM 007/2006/UEMOA [Chapitre III (Section 2) : Contrôle et inspection des aliments]

Les vérifications de conformité ont pour objectif de prévenir la production ou la mise sur le marché des denrées alimentaires : dangereuses pour la santé des hommes et des animaux; ne répondant pas à l'obligation d'information des consommateurs; ne répondant pas au code de déontologie du commerce international des denrées alimentaires de la Commission du Codex Alimentarius des Nations Unies; ne répondant pas aux obligations de précaution attachées à l'expérimentation ou à la mise sur le marché d'aliments ou ingrédients nouveaux. Elles concernent également le contrôle de la conformité réglementaire des opérateurs économiques du secteur alimentaire (Article 84, section 2).

Les Etats membres fixent la liste des agents habilités à effectuer des vérifications de conformité des denrées alimentaires. Ces derniers disposent des pouvoirs utiles et nécessaires à la bonne exécution de leur tâche (Article 85, section 2). En cas de danger grave ou immédiat pour la santé humaine, des mesures de police sont mises en œuvre par l'organisme national de sécurité sanitaire des aliments qui prend les mesures les plus appropriées afin de faire cesser le danger (Article 86, section 2).

Similitudes : Les services vétérinaires, les services de douanes, les services du commerce et de la concurrence, les services de l'agriculture, veillent sur l'application effective sur le terrain des

prescriptions réglementaires relatives à la détention, la fabrication et la commercialisation des produits alimentaires d'origine animale ou végétale au Mali (Article 21 et 23, chapitre V du Décret N° 06-259/P-RM).

Différence: Le dispositif de contrôle est limité pour diverses raisons dont : le manque d'uniformisation des textes législatifs et réglementaires du domaine ; la faiblesse voire l'inexistence de formalisation dans pratiquement tous les domaines : réactivité en cas d'urgence, communication avec le secteur privé, rappel/ retrait des produits à risque. Aussi, des irrégularités (défaut de déclaration, véhicule de transport banalisé...) dans le circuit d'importation et de commercialisation ne font pas l'objet de mesures réellement dissuasives. Les différents textes relatifs aux AMM ne contiennent pas de mesures coercitives.

DISCUSSION

L'examen des textes réglementaires a révélé des incohérences graves à l'origine des quiproquos, de la cacophonie et autres chevauchements qui existent sur le terrain entre les agents des différents services techniques du domaine de l'agroalimentaire. L'AMM, telle que stipulé au chapitre I est en discordance avec d'autres textes du domaine de l'agroalimentaire (Cf. textes concurrents de l'AMM), d'où des inquiétudes sur l'efficacité d'un outil confronté au multiples défis liés à l'ouverture des marchés sous régional et continental.

L'AMM des denrées alimentaires du Mali et les textes de l'ANSSA créée en décembre 2003, ont, de toute évidence, servi de base à l'élaboration de la réglementation sous régionale notamment le Règlement n°07/2007/CM/UEMOA relatif à la Sécurité Sanitaire des Végétaux, des Animaux et des Aliments dans l'UEMOA. L'analyse comparative de l'AMM du Mali à ce règlement révéla des similitudes et des différences. Les insuffisances observées sont de réels motifs de relecture et d'adéquation des textes réglementaires en général (Mali/MS, 2002 ; FAO/OMS, 2003).

Actuellement, le label AMM est pris dans un dispositif institutionnel qui pourrait menacer son existence si les mesures idoines de préservation et de promotion ne sont pas prises par les autorités de tutelle. Les dix-huit ans d'acquis de l'AMM doivent être préservés conformément aux directives du règlement N°007 : 2007 CM/UEMOA qui prône l'établissement d'une stratégie commune de sécurité sanitaire des végétaux, des animaux et des aliments dans l'Union en termes de création ou renforcement des infrastructures, et aussi d'harmonisation des mesures sanitaires (art. 23 à 35, chapitre II à V-titre III).

Les argumentaires en faveur de l'AMM visent à établir les risques véritables plutôt qu'hypothétiques associés au commerce international des produits et denrées alimentaires. Certains ouvrages passent en revue les mesures susceptibles d'atténuer ces risques (France/MAAF, 2012 ; ATENBAUM, 2013; OIE, 2013; CEDEAO, 2010). Toutefois ces analyses intègrent peu certains aspects dont la prise en charge serait déterminante dans l'accroissement de l'efficacité et de l'efficience des systèmes de protection de la santé publique. Ce sont notamment : l'implication effective de la société civile (les consommateurs) dans l'élaboration, la planification, la mise en œuvre et la gestion des programmes et projet de santé publique; la prise en compte des voies et moyens susceptibles d'intéresser l'opérateur économique ; la mondialisation et l'ouverture du marché généralement propice aux multinationales qui phagocytent les petits producteurs nationaux... D'autres facteurs contribuent à accroître ces insuffisances, ce sont l'obsolescence, à l'image de ceux du Sénégal

et le manque d'harmonisation des textes législatifs et réglementaires (GRET et DIEDHIOU, 2010b).

La lecture approfondie suggère de transformer les contraintes observées en opportunités de développement. Il s'agit de mieux communiquer et d'harmoniser les points de vue tout en s'inscrivant dans la durée. L'éducation peut être privilégiée, depuis l'école fondamentale par exemple, sur l'hygiène, l'assainissement et toutes les précautions susceptibles d'éveiller la conscience des décideurs et, surtout des consommateurs, facteur clé de succès. La promotion de l'autocontrôle des entreprises agroalimentaires par l'adoption du HACCP et de l'ISO 22000 est aussi gage de l'efficacité et de l'efficience du système.

CONCLUSION

L'AMM instituée par le Mali pour juguler les risques sanitaires liés aux produits alimentaires, commercialisés a des difficultés à se faire valoir même si elle est de mieux en mieux perçue par les acteurs du domaine. L'analyse de l'AMM au regard de certains textes nationaux et du règlement N°07/2007/ CM/UEMOA révéla une cohérence d'ensemble et certaines insuffisances. Ces résultats, au contraire des orientations politiques, montrent des failles dans le dispositif de protection des consommateurs. Les réformes souhaitées doivent avoir comme socle des textes de lois en adéquation les uns avec les autres, d'où la nécessaire harmonisation de la réglementation et de la législation dans le domaine de l'agroalimentaire en général.

INTERETS CONCURRENTS

Les auteurs étaient du personnel de l'ANSSA, ils déclarent n'avoir aucun intérêt concurrent.

CONTRIBUTION DES AUTEURS

KT est à l'origine de l'article tiré de la thèse « Etat des lieux de l'Autorisation de Mise sur le Marché (AMM) du lait et des produits laitiers importés et commercialisés à Bamako » soutenue en 2015. FC a participé à la rédaction du document. Tous les deux ont animé le Secrétariat Permanent de la CNAMM.

REFERENCES

- ADJE K. J. F., 2013. Evaluation des systèmes de contrôle et d'inspection des établissements de transformation, de distribution et de commercialisation des denrées alimentaires d'origine animale par les services vétérinaires dans l'espace UEMOA :cas de la Côte d'Ivoire. Mémoire de master en sante publique vétérinaire : EISMV. 45p.
- ATENBAUM J. C., 2013. Denrées alimentaires plus sûres : Nouvelle réglementation pour le respect des normes de santé et de sécurité sanitaire 09/05/2013 ; 18:42. <en ligne> <http://www.actualites-news-environnement.com/30608-Denrees-alimentaires-sures-nouvelle-reglementation-respect-normes.html>, consulté le 7/8/14 à 14h43.
- CEDEAO, 2010. Plan stratégique de développement de cyber santé dans l'espace CEDEAO 2011-2013 : décembre 2010, p77.
- FAO/OMS, 2003. Garantir la Sécurité Sanitaire et la Qualité des Aliments : Directives pour le renforcement des Systèmes Nationaux de Contrôle Alimentaire. Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture / Organisation Mondiale de la Santé. ISBN 92-5-204918-5. p88.
- France/MAAF, 2012. Bilan des non-conformités enregistrées à la DGAL pour l'année 2011. Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt. Information : Note de service DGAL/MUS/N2012-8185. p14.
- GRET C. B., DIEDHIOU Y., 2010. Législation sur les produits laitiers au Sénégal. Note rédigée en mai 2005-actualisée en octobre 2010, p9. <en ligne> <http://www.senegalbusinessservices.com/livestock-sector-in-senegal/dairy-product/legislation-on-dairy-products-in-senegal>.
- Mali, 2013. Présentation sur les systèmes nationaux de contrôle des aliments. -atelier pré-CCAfrica : 28 janvier 2013 à Yaoundé (Cameroun).
- Mali/MS, 2002. Document de Politique Nationale et de Cadre Institutionnel de Sécurité Sanitaire des Aliments. Ministère de la Santé : Comité de réflexion sur la Sécurité Sanitaire des Aliments : novembre 2002. p34.
- OIE, 2013. Outil de l'OIE pour l'évaluation des performances des Services vétérinaires (Outil PVS de l'OIE) Sixième édition. Organisation mondiale de la santé animale, (OIE : Office International des Épizooties). p70.
