

Référé du Premier Président de la Cour des Comptes relatif à la gestion des abattoirs

Les travaux de contrôle réalisés par les Cours régionales des comptes, entre l'année 2007 et l'année 2015, ayant porté sur plus de 70 abattoirs, à travers le territoire national, ont permis l'identification de carences récurrentes en matière de conditions hygiéniques et sanitaires ainsi qu'au plan de la gestion. Ces insuffisances affectent d'une manière conséquente la qualité des viandes et constituent un handicap majeur sur le chemin de la modernisation de l'activité de production et de distribution des viandes rouges, malgré les efforts de mise à niveau du secteur entrepris par l'Etat qui a fait de l'activité d'abattage l'un des principaux axes des deux contrats programmes, 2009-2014 et 2014-2020, conclus avec les professionnels de la filière des viande rouges.

Le présent référé relate principalement des observations portant sur les contraintes liées à la mise en œuvre du cadre juridique des abattoirs, la non adéquation des sites d'implantation, leurs sous-équipements, la défaillance du contrôle sanitaire et les insuffisances de gestion. Ce référé comporte également des recommandations de la Cour en vue de redresser la situation.

A. Des insuffisances liées à la mise en œuvre du cadre juridique des abattoirs

Les abattoirs sont régis par un ensemble de textes juridiques et réglementaires qui portent sur les modalités de création et de fonctionnement, les modes de gestion, ainsi que les conditions d'hygiène et de salubrité auxquelles doivent répondre les structures d'abattage.

La mise en œuvre de certaines dispositions de ces textes se heurte à des difficultés inhérentes, particulièrement, à l'inadaptation des structures d'abattage aux normes techniques, environnementales et sanitaires, aux limites liées à l'action des différents opérateurs et à des défaillances en matière de gestion.

1. Un modèle de cahier des charges non adaptés aux différents types d'abattoirs et non établissement de celui relatif à l'activité de la distribution

Le cahier des charges, fixant les conditions sanitaires, hygiéniques et d'équipement auxquelles doivent répondre les abattoirs, a instauré des normes à respecter par tous les abattoirs abstraction faite de la taille, de l'emplacement ou de la capacité de production.

Le diagnostic a révélé que l'essentiel des structures dédiées à l'abattage sont des microstructures qui ne réunissent pas les conditions de base exigées dans le domaine. Ainsi, seules cinq structures d'abattage ont été agréées par les services compétents.

L'absence de traitement différencié entre les différents types d'abattoirs ne permet pas d'assurer la mise en œuvre des stipulations du cahier des charges, vu les exigences qu'il impose et qui nécessitent la mobilisation d'importantes ressources financières et un grand effort organisationnel.

A la différence de la production, la distribution n'a pas fait l'objet un cahier des charges qui accompagne la réglementation en vue d'arrêter les bonnes pratiques devant être suivies par les opérateurs.

2. Un cadre juridique à compléter pour accompagner l'ouverture du secteur d'abattage aux opérateurs privés

L'article 83 de la loi organique n°113.14 du 07 juillet 2015 relative aux communes dispose que ces dernières procèdent, en parallèle avec d'autres acteurs du secteur public ou privé, à la création et à la gestion des abattoirs, à l'activité d'abattage et au transport de viandes.

Cette disposition met ainsi fin au monopole de la gestion des abattoirs par les communes et ouvre la branche à d'autres opérateurs notamment ceux relevant du secteur privé. Néanmoins, cette ouverture n'a pas été accompagnée de mesures législatives et réglementaires fixant les rôles des différents intervenants, les modalités de régulation, le régime des taxes fiscales et parafiscales, l'organisation et les modes d'intervention des opérateurs dans la chaîne d'abattage (chevillards, bouchers, transporteurs,...).

3. Non-respect des dispositions relatives au contrôle et à la vente des viandes foraines

Contrairement aux dispositions de l'article 2 du décret n°2.12.612, du 04 décembre 2012, relatif au contrôle de la salubrité des viandes foraines, celles-ci continuent à provenir d'abattoirs non agréés sur le plan sanitaire. Les services vétérinaires de l'ONSSA délivrent des certificats sanitaires sur la base d'une lettre de son directeur général ordonnant la certification sanitaire des viandes foraines préparées dans des abattoirs municipaux non agréés.

Néanmoins la Cour prend note de la mesure prise, depuis janvier 2016, de limiter la circulation de viandes rouges à celles provenant des abattoirs agréés ou ceux autorisés provisoirement par l'ONSSA.

4. Non-respect des dispositions juridiques relatives au marquage et à la traçabilité des animaux abattus

Pour des considérations de traçabilité, l'article 14 de la loi n°28.07, du 11 février 2010, relative à la sécurité sanitaire des produits alimentaires prescrit aux détenteurs d'animaux destinés à la consommation humaine, de procéder au marquage de leurs animaux nés sur leur exploitation ou acquis sans avoir été marqués par le détenteur d'origine et de tenir à jour un registre d'élevage servi convenablement et permettant l'identification des animaux.

Néanmoins, il a été observé dans la majorité des abattoirs contrôlés que les animaux abattus ne font pas l'objet de procédés de traçabilité. Les chevillards n'accordent pas d'importance à l'observation de cette prescription et le contrôle sanitaire ne veille pas suffisamment à l'application de cette procédure.

5. Non-respect des normes auxquelles doivent satisfaire les engins de transport des viandes rouges

L'article 4 du décret n°2-97-177, du 23 mars 1999, relatif au transport des denrées périssables et l'arrêté conjoint du ministre de l'agriculture et du développement rural et

du ministre de l'équipement et du transport n°1196-03, du 30 avril 2004, définissent les normes auxquelles doivent satisfaire les engins de transport isothermes, réfrigérants ou frigorifiques et fixent les méthodes d'essai et de contrôle qui leurs sont appliquées, les conditions d'attribution des certificats d'agrément ou d'attestations de conformité et leurs modèles, les insignes à mettre sur les engins ainsi que la nature des documents qui doivent les accompagner au cours de leur déplacement.

Néanmoins, ces prescriptions ne sont pas toujours observées comme en attestent les faits relevés de manière récurrente par les cours régionales des comptes. En effet, les engins de transport de viandes ne disposent souvent pas du certificat d'agrément défini par l'article 21 du décret susvisé. En outre, ces engins sont fréquemment non réfrigérants et non isothermes et ne sont pas soumis à l'examen de la visite technique et sanitaire prévue à l'arrêté susmentionné.

B. Des sites d'implantation non adéquats, des locaux inappropriés, des équipements insuffisants et des procédés non conformes

1. Emplacement inadéquat des locaux des abattoirs

Les structures d'abattage en tant qu'établissements classés insalubres doivent être implantées dans des lieux excentrés par rapport aux zones d'habitation, conformément aux dispositions du dahir du 03 Chaoual 1332 (B.O. du 04 septembre 1914) portant réglementation des établissements insalubres, incommodes ou dangereux.

Le respect de cette prescription est remis en cause du fait notamment du développement des agglomérations urbaines, faisant en sorte qu'une bonne partie des structures concernées se trouve actuellement localisée à proximité ou au milieu de ces agglomérations.

L'emplacement inadéquat de ces entités entraîne des effets croisés sur la population et sur les viandes étant donné les risques sanitaires induits par les conditions de traitement et d'évacuation des déchets et par l'existence de vecteurs de transmission de pathologies.

2. Absence d'une chaîne d'abattage proprement dite séparant le secteur propre du secteur souillé

A cause de l'absence de locaux séparés pour la saignée, l'habillage et l'éviscération, la plupart des abattoirs fonctionnent selon un modèle à postes de travail fixes ne permettant pas le déploiement de la règle de la marche en avant du secteur souillé vers le secteur propre. Ainsi, les trois actes se font dans la même salle en contradiction avec les normes prescrites par le cahier de charges susmentionné, (visant à prévenir la contamination des carcasses).

Même dans les abattoirs disposant de locaux séparés, les conditions hygiéniques d'abattage ne sont pas prises en considération ; les opérateurs (personnel, chevillards) se déplacent entre le secteur propre et le secteur souillé sans transiter par un dispositif de désinfection.

3. Insuffisances en termes d'agencement des locaux et de conformité des murs et sols aux prescriptions du cahier des charges

Plusieurs abattoirs ne disposent pas de locaux convenablement agencés, notamment pour la protection contre l'intrusion d'animaux et d'insectes pouvant contaminer les viandes et constituer des vecteurs de transmission de maladies.

Egalement, les murs et les sols ne sont pas conformes aux stipulations du cahier des charges en termes de résistance, d'imperméabilité, de conditions de nettoyage et de désinfection. Parfois, même la hauteur des murs des salles de saignée est inadaptée introduisant des facteurs d'insalubrité dus au contact des viandes avec le sol et les murs.

4. Défaut de raccordement des abattoirs aux réseaux d'eau potable, d'électricité et d'assainissement

Un nombre important d'abattoirs n'est pas raccordé aux réseaux d'eau potable, d'assainissement ou d'électricité ce qui est de nature à altérer l'hygiène de l'opération d'abattage.

Face à cette situation, l'approvisionnement en eau se fait parfois à partir des puits non contrôlés en dépit des risques sanitaires que ce procédé sous-tend.

5. Absence de blocs et de dispositifs sanitaires

La plupart des abattoirs sont dépourvus de blocs sanitaires et manquent de dispositifs pour le nettoyage et la désinfection des mains et du petit matériel, qui selon les normes prescrites par le cahier des charges devraient être placés le plus près possible des postes de travail. Globalement, les normes préconisées ne sont pas observées, notamment les provisions :

- d'eau chaude et froide ou d'eau pré-mélangée à une température appropriée ;
- de produits de nettoyage et de désinfection ;
- de moyens hygiéniques de séchage des mains ;
- de dispositifs pour la désinfection des outils, pourvus d'eau d'une température minimale de 82°C.

6. Absence d'équipements associée à un manque d'entretien approprié

La plupart des abattoirs ne disposent pas des équipements appropriés au bon déroulement des opérations d'abattage et à la préparation hygiénique des viandes. Il s'agit notamment :

- des équipements pour la manutention hygiénique et la protection des viandes pendant les opérations de chargement et de déchargement des carcasses ;
- des outils et des équipements résistants à la corrosion et répondant aux exigences de l'hygiène pour la contention des animaux, des récipients séparés pour la viande et pour recueillir le sang, des bacs ou autres dispositifs appropriés pour recevoir directement, au moment de l'éviscération, les organes abdominaux et pelviens.

Le matériel et équipements des abattoirs, notamment les crochets, rails et treuils utilisés pour la manutention des carcasses des animaux de boucherie, souffrent d'une importante oxydation, situation souvent aggravée par le manque d'entretien.

Il a été noté que la disponibilité de ces équipements au niveau de certains abattoirs n'empêche pas que des méthodes traditionnelles et non hygiéniques dans l'abattage

continuent d'être pratiquées. En outre, les carcasses sont basculées manuellement vers les chambres froides quand les équipements de manutention ne fonctionnent pas correctement.

7. Absence de traitement organisé et hygiénique des sous-produits

Des espaces sont exploités au sein des abattoirs pour le traitement des sous-produits d'abattage, sans que les conditions élémentaires d'hygiène et de sécurité alimentaire soient assurées. Les déchets de cette activité constituent un facteur de transmission des maladies comme les kystes hydatiques. Cette situation enfreint les dispositions du décret n°2-10-473, du 06 septembre 2011, pris pour l'application de certaines dispositions de la loi n°28.07 relative à la sécurité sanitaire des produits alimentaires, qui soumet cette activité à l'agrément sanitaire.

En outre, même les machines automatisées installées dans certains abattoirs destinées au traitement des sous-produits de la triperie ne sont souvent pas utilisées laissant place à des procédés manuels pratiqués à l'air libre.

8. Absence de chambres frigorifiques

Les abattoirs, notamment en milieu rural, ne disposent pas de chambres de réfrigération destinées au stockage des viandes et au ressuyage des carcasses et des abats.

De plus, ces carcasses sont mises en vente, directement après l'abattage, entraînant, sous les effets combinés de la poussière, de la température élevée et de la présence des insectes, des risques de contamination de la viande et des abats.

Il convient de noter l'inobservation, même dans des abattoirs urbains, des normes prescrites par le cahier des charges susmentionné concernant le ressuyage des carcasses.

9. Non prise en compte de la dimension environnementale dans la gestion des abattoirs

Les constats sur place ont révélé le non-respect des dispositions juridiques relatives à la protection de l'environnement, en ce sens que les déchets liquides et solides à forte concentration en matières organiques ne sont pas traités conformément aux prescriptions légales. Des rejets interdits tels que les eaux usées, les graisses, le sang..., issus de l'opération d'abattage, sont directement et sans traitement préalable, déversés dans le réseau public d'assainissement quand il existe.

Ce problème se pose même au niveau de certaines structures industrielles d'abattage équipées de stations d'épuration mais qui sont, souvent, hors usage ou n'ayant pas fait l'objet d'entretien.

En outre, l'obturation et la défectuosité des canalisations des réseaux internes d'évacuation entraînent le déversement des eaux d'abattage à plein le sol, à l'intérieur et à l'extérieur des abattoirs.

L'élimination même des déchets solides et des viandes dénaturées après saisie, est faite selon des procédés non conformes en méconnaissance des protocoles d'incinération prévus par la réglementation en vigueur.

C. Insuffisances sur le plan du contrôle sanitaire

1. Part importante des viandes non contrôlées

En 2016, la production totale des viandes rouges a été estimée à 550.000 tonnes alors que la quantité produite et contrôlée au niveau des abattoirs n'a été que de 300.029 tonnes. Cette situation montre que plus de 45% des viandes produites ne provient des abattoirs et n'a pas fait l'objet de contrôle. Une partie de ces viandes est issue de l'abattage rituel ou festif effectué directement par les ménages.

Néanmoins, une part importante des viandes consommées non contrôlées proviendrait des circuits clandestins. En l'absence de statistiques officielles, ce phénomène serait imputable à une série de facteurs notamment la multiplicité des taxes qui pèsent sur le coût, l'insuffisance du service rendu, la fuite devant le contrôle sanitaire et l'inefficience des contrôles et des sanctions.

2. Carence de l'autocontrôle au niveau des unités de production

La loi n°28-07, du 11 février 2010, relative à la sécurité sanitaire des produits alimentaires prévoit, dans son article 9, que les exploitants des établissements et entreprises du secteur alimentaire doivent mettre en place, appliquer et maintenir dans leurs établissements ou entreprises un programme d'autocontrôle ou suivre un guide de bonnes pratiques sanitaires approuvé par les autorités compétentes.

De même, comme il est prévu par l'article 44 du décret n°2-10-473 du 7 chaoual 1432 (6 septembre 2011) pris pour l'application de certaines dispositions cette loi, ainsi que le cahier des charges, susmentionné, cet autocontrôle doit être basé sur les principes du système de l'analyse des risques et la maîtrise des points critiques conforme à la norme NM 08.0.002 (HACCP) ou toute norme la remplaçant ou tout autre système équivalent permettant d'atteindre les mêmes objectifs.

Néanmoins, des carences ont été constatées dans la mise en œuvre de cet autocontrôle au niveau des unités de production des viandes. Cette situation constitue un obstacle majeur au déploiement d'un contrôle sanitaire efficace de la part des services de l'ONSSA eu égard, surtout, aux moyens limités dont il dispose en comparaison avec le nombre important des unités à contrôler.

3. Insuffisance du contrôle depuis l'introduction des animaux à l'abattoir jusqu'à la distribution

Selon les statistiques de l'ONSSA, il est procédé au contrôle de 698 abattoirs sur les 898 structures d'abattage existantes au niveau national (dont 181 abattoirs municipaux, 3 abattoirs privés agréés et 714 tueries rurales). Il en résulte que 200 structures (un abattoir municipal et 199 tueries rurales) ne subissent aucun contrôle sanitaire.

En outre, il a été fréquemment constaté que les animaux introduits tardivement aux abattoirs ne sont pas enregistrés sur l'ordre de sacrifice et que le repos de 12 heures avant l'abattage des animaux n'est généralement pas respecté. Cette situation, qui ne permet pas de révéler les bêtes éventuellement malsaines, affecte négativement la portée de l'inspection ante mortem et est de nature à présenter des risques d'insalubrité de la viande produite ou d'en altérer la qualité.

Sur le plan de la distribution, l'absence d'un cahier des charges définissant les bonnes pratiques ainsi que le manque de cartes permettant d'identifier les établissements, constituent des facteurs qui limitent l'exercice du contrôle.

4. Non tenue des dossiers médicaux du personnel manipulant les viandes

Selon les prescriptions du cahier des charges susmentionné, un dossier médical doit être exigé de toute personne manipulant les viandes et doit être renouvelé annuellement. Ce dossier doit être tenu à la disposition du vétérinaire inspecteur. Néanmoins, il a été observé que le personnel est rarement muni de certificats médicaux qui, du reste, ne sont pas renouvelés.

D. Insuffisances en matière de gestion

1. Insuffisance dans la gestion des offres de prix pour l'exploitation des abattoirs

Plusieurs communes connaissent des difficultés dans la gestion des offres de prix d'affermage relatif à l'exploitation de l'abattoir en raison de l'absence de maîtrise des paramètres qui permettent de définir les niveaux raisonnables des soumissions par rapport à l'importance de l'activité. De même, des faiblesses ont été relevées en matière de mise en concurrence.

2. Insuffisances organisationnelles

A ce sujet, la Cour insiste sur les défaillances organisationnelles marquant les abattoirs en tant qu'établissement liées notamment à l'absence d'une organisation spécifique, à l'absence d'un règlement interne propre et d'un système de contrôle interne. En conséquence, il se pose spécialement et avec acuité le problème de maîtrise des opérations liées à l'activité, des conditions de travail et d'interventions des différents opérateurs, de la disponibilité des informations les ces derniers et sur les animaux introduits et sacrifiés (nombre, origine et identité des animaux sacrifiés et les redevances perçues...).

Ces insuffisances impactent négativement le processus d'abattage ainsi que la perception des droits d'abattage.

3. Insuffisances dans la gestion déléguée de l'abattoir de Casablanca

La gestion de l'abattoir de Casablanca présente, dans l'ensemble, les mêmes insuffisances relevées de manière récurrente lors du contrôle des gestions déléguées. Il s'agit notamment, d'insuffisances liées à la conclusion du contrat, au respect des engagements contractuels, à l'entretien et à la maintenance des installations et au suivi de l'exécution dudit contrat.

Dans ce cas spécifique, il a été constaté l'absence de certains documents contractuels, nécessaires à la bonne exécution du contrat, tels que les inventaires et les annexes complétant et clarifiant les dispositions contractuelles liées, à titre d'exemple, à la distinction entre la maintenance et le renouvellement des équipements, les modalités de gestion du Fonds des réserves et le traitement comptable des différentes activités de l'abattoir. De plus, des insuffisances ont été relevées au niveau de l'exécution des engagements contractuels du délégataire surtout ceux en rapport avec la maintenance des équipements à haut risque (équipements de pression, les conduites du gaz

réfrigérant...). D'autres insuffisances au niveau du contrôle mené par le service permanent relevant de l'autorité déléguée dans la partie relative aux investissements, la maintenance et les conditions d'exploitation ont été constatées.

E. Recommandations

Compte tenu de ce qui précède et en harmonie avec le nouveau cadre juridique des collectivités territoriales, notamment l'article 83 de la loi organique n°113.14 du 7 juillet 2015 relative aux communes, la Cour des Comptes préconise les recommandations suivantes :

1. Adopter un nouveau référentiel réglementaire pour la gestion du secteur permettant d'accompagner la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions, notamment, à travers une approche participative, des mécanismes de régulation et de contrôle et l'établissement de cahiers des charges en fonction de l'importance respective des structures d'abattage.
2. Mobiliser les leviers de nature à prendre en charge les investissements nécessaires pour mettre à niveau et développer les capacités de production soit à travers la gestion directe, la gestion déléguée ou l'intervention de l'investissement privé. L'arbitrage entre ces différents modes de gestion devrait privilégier la capacité de mobilisation des ressources ainsi que les impératifs de qualité et de professionnalisme.
3. Développer un schéma directeur intégré d'implantation des structures d'abattage assurant une couverture optimale du territoire devant être fondé sur :
 - la satisfaction des besoins en quantité et en qualité de viandes rouges ;
 - le respect des normes environnementales et de salubrité notamment s'agissant de l'implantation des structures d'abattage en dehors des zones d'habitation et de leur connexion aux réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissement ;
 - la prise en charge des investissements par des promoteurs privés ou par des collectivités territoriales à travers des mécanismes de coopération entre ces collectivités sous forme de groupements ou par l'intermédiaire de sociétés de développement local ou d'autres formes de partenariat public-privé ;
 - la prise en considération du potentiel lié à la valorisation de l'assise foncière des abattoirs existants comme source de financement des investissements dans le secteur d'abattage ;
 - l'étude de l'opportunité de mettre à niveau les structures d'abattage en prenant notamment comme objectif à moyen terme, la disparition des unités non viables et des tueries rurales pour moderniser le secteur, normaliser les pratiques et assurer plus de visibilité aux opérateurs ;
 - la libre circulation des viandes produites et contrôlées.

4. Mettre en place un plan logistique d'accompagnement du schéma directeur en vue de :
 - l'extension et la modernisation de la flotte de transport de viandes notamment à travers le développement de l'investissement privé ;
 - l'adaptation des mesures réglementaires relatives aux conditions de transport et les dispositifs de contrôle y afférents ;
 - le renforcement du contrôle du respect des normes techniques par les services compétents ;
 - le développement et la modernisation des structures dédiées à la réfrigération et au stockage des viandes au sein des abattoirs ou dans les aires logistiques appropriées ainsi que la fixation des modalités d'intervention des secteurs public et privé dans ce domaine.
5. Passer d'un mode de tarification fiscale à un mode de tarification par le prix en vue de pallier aux distorsions générées par le système actuel caractérisé notamment par la lourdeur et la multiplicité des taxes, l'absence de lisibilité et le manque de lien par rapport au service rendu.
6. Concevoir une politique de tarification prenant en considération le caractère de service public des prestations, la structure des coûts et les principes de juste rémunération des capitaux investis et de régulation.
7. Restructurer, moderniser et améliorer la chaîne de production et de distribution des viandes notamment à travers :
 - le respect des exigences en matière de traçabilité, notamment par la généralisation des procédés de marquage des animaux accédant aux structures d'abattage ;
 - la professionnalisation des opérations postérieures à l'abattage notamment à travers des structures organisées au sein des abattoirs ou dans des aires appropriées, pour la découpe des viandes, la récupération, la valorisation des produits annexes (cuire, peaux, abats, têtes et pattes) et des sous-produits (triperie, boyaux, sang, os,...) ;
 - la modernisation du réseau de distribution par l'adoption d'un cahier des charges et des guides des bonnes pratiques et par la mobilisation, le cas échéant, de mécanismes de soutien en faveur de la mise à niveau des boucheries.
8. Renforcer l'efficacité des dispositifs de contrôle en privilégiant l'autocontrôle au niveau des structures d'abattage à travers la mise en place des mécanismes appropriés.
9. Améliorer les conditions de fonctionnement et de gestion des structures d'abattage notamment à travers :
 - le respect des règles d'accès, de circulation et de suivi sanitaire des différents intervenants dans la chaîne d'abattage ;

- la coordination de l'action des opérateurs particulièrement les communes et les services vétérinaires chargés des contrôles sanitaires notamment en ce qui concerne l'autorisation d'implantation des abattoirs ;
- le renforcement des capacités managerielles des intervenants particulièrement en ce qui concerne la formation des ressources humaines et la mise à niveau des procédures.

10. Renforcer les efforts de lutte contre les pratiques informelles liées notamment à l'abattage clandestin à travers :

- l'accélération du processus de modernisation et la consolidation des dispositifs de transparence et de contrôle ;
- l'adhésion des partenaires particulièrement les chevillards, notamment, en les associant à la chaîne de valeurs ;
- la réduction du poids de la charge fiscale sur le produit ;
- le renforcement du dispositif de contrôle et de sanctions.