

L'ALECA avec l'Europe, que peuvent en penser les citoyens Tunisiens ?

4 Juillet 2018

Rapport élaboré par Dr Thouraya ANNABI ATTIA, présidente de l'Association Maghrébine de Sécurité Sanitaire - Tunisie

Dans le cadre du rapprochement de la Tunisie de l'acquis de l'Union Européenne (UE) en matière d'infrastructure sanitaire et phytosanitaire (SPS), objet des négociations d'un Accord de Libre-Echange Complet et Approfondi (ALECA), diverses activités sont menées, en particulier un programme d'assistance technique de l'UE.

La participation de la société civile a été sollicitée afin de donner son avis sur les préparatifs en cours. En se référant aux documents ci-dessous mentionnés¹, le citoyen tunisien est fortement interpellé sur les finalités de cet accord et ses conséquences sur le commerce des produits tunisiens :

- S'agit-il d'un projet pour l'amélioration des conditions SPS en Tunisie ou de mesures strictes pour la protection de la santé des Européens dans le cas où ils décident *in fine* (l'aboutissement n'étant pas garanti par le projet) d'acheter (importer) des produits tunisiens (animaux, végétaux et autres produits alimentaires industrialisés)?
- Comment la Tunisie pourra-t-elle mettre en place le dispositif prévu par l'accord et surmonter les quelques 150 pages d'insuffisances collectées par les experts ? S'agit-il, d'ailleurs, de vraies insuffisances ?
- Quelles sont les garanties accordées à la Tunisie pour exporter ses produits, en cas d'adoption de l'accord ?

En effet, qu'ajoute cet accord à celui de l'OMC ? Signataire parmi les premiers, la Tunisie s'est efforcée via moult programmes d'aide et de coopération technique à mettre en place les accords SPS qui lui permettraient de commercer avec le monde, en membre assidu des dites "trois sœurs" que sont les organismes de Normalisation spécialisés et cités en référence par l'OMC². Le résultat n'est certes pas excellent, mais la difficulté du changement a toujours été plus prononcée dans les pays en développement que dans les pays développés qui agissent en leaders afin de maintenir un difficile équilibre dans ce village-monde. L'exercice de se mettre aux normes internationales (NU), bien que périlleux, aurait été possible si les efforts convergeaient vers cet objectif. Cependant, chemin faisant, notre meilleur client (voisin riche), nous dit : si vous voulez que je vous achète vos produits, il faut vous conformer à MES règles ! Logique, ce sont les lois du marché. En pays riche, l'UE met la barre haute pour les produits qu'elle achète, l'OMC lui donnant le droit (comme aux autres pays d'ailleurs) de définir le

¹ Présentation du séminaire de restitution de la phase II du projet (Europe Aid/132633/C/SER/Multi contrat cadre 2017 / 386785) ; Rapport de diagnostic Phase 1 activité 3 ; Etude d'écart-Table de correspondance Phase 2 activité 1 ; proposition de l'Union européenne pour un chapitre sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, premier cycle de négociations de l'ALECA UE-Tunisie (18 – 21 avril 2016).

² Codex Alimentarius (FAO – OMS), OIE & CIPV

niveau de sécurité qu'elle juge adéquat pour protéger ses consommateurs³. Il faudrait donc que le pays qui veut lui vendre quelque chose arrive à ce niveau supérieur de sécurité. Comment pourra-t-il quand il n'a pas encore franchi le seuil liminaire imposé par l'OMC, sachant que les pays développés ne cessent d'améliorer leur niveau en introduisant de façon continue des réformes sur leur système, utilisant des outils de production et de contrôle de plus en plus sophistiqués, mettant en place des mesures drastiques pour abaisser le niveau du risque qu'ils évaluent et réévaluent sans cesse grâce à des capacités et des performances scientifiques en constante évolution ? L'image évoquée ici est claire, elle pourrait être illustrée par la carotte pendue à une perche tenue par le muletier assis sur la bête qui avance en croyant pouvoir atteindre "la récompense"... jusqu'à l'épuisement?

Le rapport des experts Européens est d'ailleurs clair, cent cinquante pages d'insuffisances ! Ils prévoient maintenant de passer à la phase III pour nous aider à mettre en place un dispositif qui reproduit celui de l'UE sans être dérangés par le point de départ semble-t-il.

Mais cette histoire n'est pas née d'aujourd'hui, n'est-ce pas ! Tout un historique de coopération technique, d'aide au développement et de jumelage nous unit à l'UE qui a permis aux cadres et autres administratifs tunisiens de tous bords de bien profiter pour se former, s'informer et connaître le vaste monde. Sans doute que l'environnement des pays en développement est-il plus difficile, peu propice au changement, sans doute qu'il faudrait plus de moyens, plus de conscience politique, plus de développement ? Toujours est-il que la Tunisie a avancé tant bien que mal en termes de sécurité sanitaire des aliments (SSA), concept qui peut en quelques sortes cristalliser les mesures SPS prônées (infrastructure). Elle est partie au début du 20^{ème} siècle d'un dispositif légal basé uniquement sur la répression des fraudes⁴ (ce qui était la règle partout dans le monde) pour évoluer vers l'application d'une législation préventive au début des années 90, soit avec un petit retard par rapport à l'Europe qui avait adopté ce type de législation (courant de la protection du consommateur) vers les années 70. A la fin du 20^{ème} siècle, ayant subi de plein fouet plusieurs crises alimentaires graves, l'Europe s'est dotée d'une législation prospective⁵ dès le début des années 2000, basant son système sur l'évaluation scientifique du risque et la transparence. Très vite, la Tunisie en bon client a essayé de suivre le mouvement. En fait depuis plusieurs années déjà des programmes de mise à niveau des organes de production⁶ et de contrôle (notamment les laboratoires) ont été mis en place (notamment avec l'aide de l'UE), mais avec un succès relatif⁷. C'est pour cela qu'au moment de moderniser le dispositif législatif (notamment plus de désengagement de l'Etat et plus de responsabilisation des producteurs et des commerçants) la situation n'était pas vraiment propice à de tels changements. Cependant le dispositif de modernisation était déclenché ; une séparation entre le système normatif (qualitatif et volontaire) et le système

³ Le fameux acronyme ALOP connu sous sa forme anglophone

⁴ Décret beylical du 10 octobre 1919 relatif à la répression des fraudes

⁵ Notamment en introduisant le concept juridique et scientifique de "précaution"

⁶ Promotion de la qualité et la sécurité sanitaire des aliments auprès des entreprises tunisiennes : Programme de mise à niveau, Programme d'appui à la Compétitivité des entreprises et à l'Amélioration de l'accès aux Marchés (PCAM).

⁷ Les entreprises et les services effectivement mis à niveau constituent un faible taux par rapport à la totalité des organismes concernés.

réglementaire (contraignant) avait été entamée dès 2009⁸, un système national d'accréditation mis en place (TUNAC)⁹ et un comité multipartite pour la mise en place d'un système de SSA à travers une réglementation basée sur l'analyse des risques avait débuté ses travaux en décembre 2005. La mise en place de cette loi alimentaire constitue semble-t-il la cristallisation des problèmes en relation avec la consolidation de l'infrastructure SPC en Tunisie, puisque malgré les efforts déployés, elle reste encore en ce mois de juillet 2018 encore en discussion à l'assemblée représentative du peuple (ARP)¹⁰.

Toutefois et dans le contexte du projet ALECA, les divers documents produits ne semblent tenir compte ni de cette évolution, ni du projet de loi alimentaire qui a été certes abordé par les experts, mais de façon peu approfondie. Plus encore, la plupart des "chantiers" qu'ils proposent seraient solutionnés (au moins en partie) par la mise en œuvre de cette loi qui traite les diverses insuffisances soulevées par le rapport des experts, notamment celles liées à l'autorité compétente, l'analyse du risque, la traçabilité, la certification sanitaire, le bien-être animal, le réseau de laboratoires de contrôle, l'adoption des guides de bonnes pratiques et autres obligation de HACCP. A titre d'illustration, le questionnement des experts de ce projet sur le pourquoi de l'option prise par la Tunisie de traiter par la loi alimentaire la SSA et la loyauté des transactions pourrait trouver comme justification le fait que le codex alimentarius traite les deux piliers également ! On pourrait ainsi se demander si "harmoniser" (terme consacré par l'accord SPS de l'OMC) aurait plus de sens s'il était décliné en "copier" la législation de l'UE ?

Dans le même sens et pour donner plus de crédibilité et d'objectivité à ce rapport critique du corpus législatif tunisien, il est pertinent de revoir certaines des affirmations qui sont pour le moins discutables telles que :

Extraits du rapport	Nos commentaires
<p><i>La loi 92-117 du 7 Décembre 1992 « relative à la protection du consommateur » sert de base pour une large partie des activités du Ministère de la santé dans le secteur SPS..... La loi 92-117 est prioritairement une loi anti-fraude.</i></p> <p><i>...Il n'y a pas dans la loi n° 92-117 de dispositions précises concernant les obligations des opérateurs (prérequis sur l'hygiène des locaux et des opérations, autocontrôle, HACCP, etc. ...) qui doivent se conformer « aux spécifications légales et réglementaires en vigueur les concernant ».</i></p>	<p>La loi 92-117 n'est pas uniquement une loi de répression des fraudes, mais c'est une loi préventive de protection du consommateur qui a introduit la notion d'autocontrôle et d'information du consommateur en Tunisie. Elle constitue la base du contrôle alimentaire pour les 4 types de contrôleurs officiels en Tunisie (commerce, santé, agriculture et municipalités) en termes de sécurité du produit et de conformité aux normes.</p>

⁸ Loi n° 2009-38 du 30 juin 2009, relative au système national de normalisation qui modifie la première loi n°82-66 du 6 Août 1982, enlevant la notion de "normes obligatoires" en instaurant une première période de transition jusqu'en 2014 puis en deuxième (Loi n° 2016-16 du 3 mars 2016).

⁹ La loi n°97-40 du 20 juin 1994, modifiée et complétée par la loi n°2005-92 du 03 octobre 2005, portant institution d'un système national d'accréditation des organismes d'évaluation de la conformité.

¹⁰ L'ARP a publié en juin 2018 le rapport de clôture des discussions de la commission spécialisée en date du 28 mai 2018

	Elle a été considérée comme base pour des textes d'application imposant HACCP ou équivalent dans certains domaines ¹¹ .
<i>L'arrêté du 3 septembre 2008, fixe l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées destinées à la consommation et à la restauration collective. ... L'arrêté reproduit très partiellement les dispositions de textes de l'UE tels que le règlement (CE) No 1924/2006, santé et nutrition, le règlement (UE) No 1169/2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires et la directive 2011/91/UE sur les indications et marques d'identification des lots auxquels appartiennent les denrées alimentaires.</i>	Ce texte est conforme aux normes codex qui en sont la référence.
<i>Concernant plus précisément l'emballage et le conditionnement des denrées alimentaires, c'est un décret du Président de la république (n° 2003-1718), ayant pour base juridique la loi n° 96-41 relative aux déchets et au contrôle de leur gestion et de leur élimination, qui fixe les critères généraux de la fabrication, de l'utilisation et de la commercialisation des matériaux et objets destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires.</i>	En fait ce texte est une réplique d'un règlement UE ¹² (certes aujourd'hui obsolète) et il se réfère à 5 textes de base dont le premier est la loi 92-117, la loi sur les déchets n'est que la dernière référence (et c'est légitime car elle encourage le recyclage et la réutilisation, ce qui n'est pas permis pour l'emballage alimentaire).

Il est important de rappeler que l'historique des relations commerciales avec l'UE a été marqué par l'agrèage de la Tunisie pour les produits de la mer, qui avait induit la mise en place d'un dispositif spécial et spécifique, notamment cette déclaration de la Direction Générale des Services Vétérinaires comme seule autorité compétente¹³ et qui a induit toutes sortes d'entorses à la réglementation nationale pour répondre aux exigences de l'UE; chose qui a été relevée par le rapport des experts : "*Lors de certains entretiens, l'existence de « Notes de Service » a été avancée. Ces notes de service ont une réelle importance pour la mise en œuvre sur le territoire national de la réglementation. Il faut reconnaître que la notion de notes de service n'est pas reprise dans la hiérarchie des normes. Il s'agit en quelque sorte d'« infra-droit »*". De même que pour l'exportation d'huile d'olive en UE, le projet d'ALECA prévoit la détermination d'une liste d'entreprises agréées pour l'exportation selon des critères prédéfinis, ce dispositif donnant le droit à l'importateur de venir vérifier par lui-même les conditions de production et autres sur place. Ce dispositif très contraignant et fortement contrôlé par la Tunisie (puisque le projet se targue

¹¹ Notamment l'Arrêté du ministre de l'agriculture du 28 novembre 1995, fixant les règles sanitaires régissant la production et la mise sur le marché des produits de la pêche destinés à la consommation humaine ; l'Arrêté du ministre du tourisme du 1er décembre 2005, fixant les normes minimales de classement des hôtels de tourisme ; Arrêté du ministre de l'agriculture du 6 août 1996, relatif aux normes d'hygiène et à l'inspection sanitaire vétérinaire dans les établissements industriels d'abattage et de découpe de volaille.

¹² Directive 89/109/CEE du Conseil du 21 décembre 1988 (abrogée en 2004)

¹³ Décret n°95-1474 du 14 Août 1995, porte désignation de l'autorité compétente en matière de contrôle technique à l'importation et à l'exportation des produits de la pêche et d'agrèage des locaux

de réformer les services de contrôle nationaux¹⁴) devrait permettre une exportation avec un minimum de contrôle à l'arrivée, chose qui n'a jamais existé dans l'historique et que le nouveau contrat devrait prévoir.

Au total, ce projet pourrait être considéré comme bénéfique puisqu'il permettrait une meilleure protection du consommateur tunisien. Cependant l'expérience des autres accords commerciaux a bien montré que cela ne faisait que créer un marché à deux vitesses, voire deux mondes ! Cette tendance pose questionnement pour l'avenir.

¹⁴ D'ailleurs le 2^{ème} document cité en référence ici (Etude d'écart-Table de correspondance Phase 2 activité 1) s'attache à rechercher dans la législation tunisienne les verbatim contenus dans le RÈGLEMENT (UE) 2017/625 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques