

Les rencontres de l'AMSSA : Sixième

LE RAPPORT

Conférence/Débat : Celle dont on parle beaucoup et qu'on n'a jamais vue... la loi alimentaire en Tunisie. Où en sommes-nous ? Qu'a-t-on préparé pour la réussite de sa mise en œuvre?

Cela s'est passé à la maison de la culture IBN RACHIK, Av. de Paris-Tunis ; Mercredi 23/03/2016de 14h00 à 16h00

1

Un projet de la loi alimentaire équivalente à la loi européenne et répondant aux édits du commerce international, à la Sécurité Sanitaire des consommateurs et en préparation en Tunisie depuis 2005. De projet, en débat, une version dite finale avait été postée sur le site du gouvernement en aout 2015 pour recueillir les commentaires du public... et depuis un grand silence.

L'AMSSA ouvre le débat sur le texte proposé et met le projet dans son contexte national : est-il faisable ? Sera-t-il efficace pour protéger la santé des consommateurs plus que ne l'a été de la loi 92-117 relative à la protection du consommateur en vigueur aujourd'hui ?

Déroulement

Comme pour les autres rencontres de l'AMSSA, la maison de la culture Ibn Rachik a mis à notre disposition un espace convivial situé en plein du centre-ville, facilement accessible. Malgré la large diffusion de l'information, la mobilisation reste modeste en nombre (une cinquantaine de personnes) mais souvent riche en termes de qualité et des personnes qui participent au débat du point de vue de leur spécialisation dans le domaine du débat et de leur intérêt/implication par rapport au sujet ; cela a été le cas de cette sixième rencontre. En Outre, les invités officiels¹, les profils enregistrés sont principalement, des médecins vétérinaires, des ingénieurs, des médecins de santé publique, des scientifiques et des étudiants. Ils provenaient du secteur public (Ministère de l'agriculture –MA-, de la santé –MS-, du commerce –MC-, Ministère de l'Industrie –MI- et de l'enseignement), mais aussi du privé. Aucun représentant des médias n'a été enregistré². La moyenne d'âge n'a pas pu être calculée, mais diverses tranches d'âge étaient représentées, des plus jeunes aux retraités.

Comme prévu par le programme, deux présentations ont été faites, suivies d'un débat avec une quinzaine de prises de paroles. Des fiches d'évaluation ont été remplies par environ la moitié des présents et un post-meeting a permis de continuer des discussions conviviales.

¹Représentants du MC, du MA et de l'ANCSEP

² Sachant que l'AMSSA n'a pas invité spécialement les médias ni planifié une couverture médiatique

LES PRESENTATIONS

- **Le projet de loi alimentaire, Où on en est ?** par *Mr Lassaad LAABIDI, Ms Haifa AMARA*, Taskforce, Ministère du Commerce.

Il s'agit d'une présentation orale courte qui a rappelé le long historique d'élaboration de la loi débuté vers l'année 2004 et mené par le MC. Il a été rappelé que le premier projet avait été préparé par un groupe multipartite avec représentation de toutes les parties-prenantes et qu'il répondait alors à des obligations internationales (économiques) de la Tunisie. Ce projet avait entamé son processus de discussion par les représentants du peuple en Novembre 2010 à la veille de la révolution. Il avait été repris en 2012 (nouvelle version) sans pour autant entamer le processus consultatif. Ce n'est qu'à la fin de l'année 2014 que le projet a été repris avec une nouvelle énergie grâce à un consensus entre quatre ministres (MS, MC, MA et MI), l'instauration d'une taskforce (comité de pilotage restreint) au MC pour mener le processus et une intégration de l'alimentaire dans une problématique générale de contrôle des produits (alimentaires, industriels, médicaments & produits de santé) avec création de quatre agences indépendantes. Un argumentaire avait été construit et partagé, qui critique le système actuel, rappelle les dispositifs internationaux et propose un dispositif national multi-institutionnel. En conclusion, le projet actuel est issu de ce processus, il ne répond à aucune obligation contractuelle avec l'étranger (toutes les anciennes échéances sont dépassées), il est consensuel et ne présente qu'un seul problème ; s'agissant d'une question institutionnelle de mise de l'agence en charge du contrôle alimentaire, sous la tutelle du MA. Et de rappeler que ce choix gouvernemental avait été basé sur une reconnaissance de la compétence des services vétérinaires jugés capables de mener à bien cette mission étant donnée leur expérience et les preuves historiques de leur efficacité.

- **Une loi spécifique, mais alors, où est le problème ?** par *Dr Thouraya ANNABI ATTIA, Dr Saber MANSOUR, AMSSA*.

La présentation est téléchargeable sur support power-point ci-joint. Elle propose une lecture du texte selon les principes défendus par l'AMSSA. Elle énumère les domaines couverts par la loi et qui sont conformes à ceux du codex alimentaires et de l'UE (contrôle de chaîne entière, alimentation animale en plus des DA, principe d'Analyse des Risques, système d'alerte alimentaire et responsabilité claire des exploitants). Cette loi couvre en outre le principe de loyauté des transactions (spécifique à la répression des fraude et la protection du consommateur qui sont bien développés dans la loi actuelle n°92-117).

Cependant l'AMSSA relève qu'à part la définition des principes de SSA, il s'agit d'une loi classique de protection du consommateur, la sécurité dont il est question étant une « sécurité générale des produits » tout en ajoutant le secteur de protection des plantes. Cette loi met le contrôle de la chaîne alimentaire sous l'autorité du département qui a également la responsabilité de la production, ce qui n'est pas admissible sur un plan conceptuel (juge et partie) ; de même ce « lapsus révélateur » dans la dénomination de l'agence faisant l'amalgame entre Sécurité Alimentaire (SA) et SSA, malmenant ainsi le concept de sécurité sanitaire des aliments qui est en relation directe avec l'impact sanitaire de toute activité/produit alimentaire. Est évoquée également l'incertitude qu'introduit le texte dans la notion d'autorité compétente, nous rappelant le flou actuel entre les divers intervenants. L'AMSSA rappelle aussi que si la base déclarée des mesures à prendre (gestion des risques) est bien scientifique, la source n'en est pas établie par la

[Tapez un texte]

loi, à savoir l'instauration d'une instance/agence d'évaluation des risques ? Le meilleur exemple de cette insuffisance est que ce texte donne au ministère de l'agriculture l'autorité de mettre en place les critères microbiologiques des aliments (seuils d'acceptabilité pour la contamination aussi bien par des germes banaux que pathogènes) sans consulter d'autres autorités !D'ailleurs Le Ministère de la santé n'est pas cité dans le texte.

L'AMSSA a complété sa présentation par une revue des publications récentes, choisissant de citer un éminent tunisien spécialiste international de la SSA (Ezzeddine Boutrif) qui parle des risques nouveaux (tel que l'allergie et l'antibio-résistance) auxquels il ajoute la grande expansion de la fraude, crise oblige. Il évoque la nécessité d'instaurer une culture de SSA (crédos de l'AMSSA) plutôt que de continuer sur le répressif. L'AMSSA a également posé la question à ses amis, en amont de la rencontre, pour connaître leur avis sur le texte. Deux réponses intéressantes ont été présentées, celle d'un fonctionnaire de l'autorité alimentaire européenne qui rappelle que l'UE est actuellement en pleine réflexion pour la révision de sa loi alimentaire (date de 2002) en pointant des aspects sensibles importants que sont le coût énorme du contrôle, la place de plus en plus importante du privé et la part qu'il faut faire entre technicité des contrôleurs et aspects strictement juridiques de la loi. La deuxième réponse rapportée est celle d'un technicien de l'alimentaire engagée dans une démarche associative similaire à celle de l'AMSSA, à un niveau africain ; qui lui, a fait une lecture avec un œil neuf du texte proposé, faisant remarquer que certains domaines ne sont pas spécifiés, donc non concernés (alimentation des rues, alicaments) et que des définitions importantes manquent (restauration collective), tandis que la lecture des articles consacrés aux exploitants porte à confusion (on dirait qu'ils sont chargés du contrôle, tellement l'accent est mis sur leurs responsabilités) et que le profil des contrôleurs n'est pas défini (pré-requis, formation à l'inspection, etc.).

LA DISCUSSION

PROFIL de l'intervenant

Synthèse des interventions

- DGSV³
- Cette différence que vous faites entre Sécurité Alimentaire et SSA n'est qu'un détail,
 - Il y a une urgence et une nécessité à mettre en place cette loi,
 - Les principales insuffisances actuelles sont liées à la fragmentation des responsabilités,
 - Comment dites-vous que le MA est chargé de la production quand l'Etat ne fait plus de production directe. Et même si le MA est un département de production, nous savons faire la part des choses.
 - Etablir les critères microbiologiques des denrées alimentaires sans l'avis du MS est quelque chose de normal car il n'y a pas de monopole.
 - Le MA a une avance sur les autres ministères en termes de savoir-faire. En effet, s'il existe un export des Denrées Alimentaires (DA) aujourd'hui en Tunisie, c'est bien grâce aux services vétérinaires. D'ailleurs plusieurs textes réglementaires équivalents aux législations européennes sont déjà en vigueur en Tunisie, en particulier concernant les produits de la pêche.
 - La notion de Sécurité Sanitaire existe bien dans la loi tunisienne, contrairement à ce qui a été affirmé par l'AMSSA.

³ Direction Générale des Services Vétérinaires (DGSV), Ministère de l'Agriculture (MA)
[Tapez un texte]

- Association écologique - Cette loi est une commande de l'UE, elle ne fait que calquer les normes européennes
- Tout ce qui n'est pas mentionné dans l'article des définitions ne sera pas considéré au sens de cette loi comme denrée alimentaire
- L'article 9 qui parle de l'application du principe de précaution va poser des problèmes de barrières techniques au commerce
- Les fonctions de contrôle, d'homologation et la préparation de guides sont octroyées à la même autorité

- MS - Nous aussi au Ministère de la Santé nous avons les compétences nécessaires (600 contrôleurs qualifiés et 22 laboratoires de DA)
- Le MS a toujours été là pour veiller sur la qualité des DA et préserver la santé des citoyens

- Nutritionniste, Chercheur - En faisant un stage d'analyses de DA au laboratoire pour mes recherches scientifiques, j'ai bien vu que tous les jours des dizaines d'échantillons étaient analysés pour la recherche de contaminants et les résultats transmis aux départements de contrôle ; cependant aucune communication n'est faite au public sur cette activité : à mon avis il y a un maillon de la chaîne qui manque !
- Pourquoi est-ce qu'on contrôle si on ne communique pas aux consommateurs le résultat de ce contrôle ? C'est pour les protéger dit-on que ce contrôle est fait !
- A mon avis le plus gros problème est que personne ne communique sur le risque, personne ne répond au questionnement des consommateurs.

- Vétérinaire de terrain - Le plus gros problème est le non-respect/non-application de la loi, c'est une question de civisme. Il faut donc tout un travail de sensibilisation de la population et de formation des contrôleurs pour consacrer cette « culture ».
- Avant de promulguer une loi il faut s'assurer que les préalables (tel que l'infrastructure nécessaire) existent
- Il faut également s'assurer de l'indépendance du contrôle, la création d'agences est en relation avec cet aspect.

- MS - Pour la différence entre SA et SSA, il ne s'agit pas de dénomination mais bien de concept sous-jacent. Il en va ainsi de changement du nom du Ministère de la santé Publique en Ministère de la Santé.
- L'évocation de la compétence pour l'application de la loi est tout à fait légitime, mais cette compétence n'est pas spécifique à un département, elle est plutôt tributaire d'une formation adéquate, telle que cette capacité manquante de communication qui a été évoquée.

- Vétérinaire du MA - Il ne devrait pas y avoir de concurrence entre les départements, plutôt une complémentarité. Par exemple, le fait que je ne travaille plus à la DGSV, mais dans un département d'exploitation du MA, ne veut pas dire que je considère la DGSV comme ennemi
- Le maître mot est la collaboration, d'autant que les règles sont les mêmes.
- Il y a une notion de complémentarité entre les diverses compétences.

- Coopération technique avec l'UE - La France a vécu un débat similaire vers la fin des années 90 en prenant comme modèle les USA, cela a abouti à la promulgation de la loi sur la sécurité sanitaire en 1998 qui en plus de l'instauration des concepts, a mis en place l'infrastructure nécessaire (en particulier les agences alors créées),
- Le questionnement que vous avez sur l'applicabilité d'une loi européenne en Tunisie est tout à fait légitime puisque vous avez un historique différent (en particulier ces 30 ans d'UE) et une réalité économique différente (par exemple l'importance du marché informel en Tunisie),
- En fait, deux démarches peuvent être envisagées, celle de mettre en place une loi alimentaire complète et cela nécessitera la mise en œuvre de l'infrastructure qui va avec (en particulier les agences de veille et d'évaluation des risques), ou alors mettre en place une loi succincte d'orientation qui vise à se rapprocher des pays avec lesquels on a des échanges, ce qui est beaucoup moins contraignant.

- MS - Pour moi la question réelle qui se pose est celle de l'efficacité, actuellement nous sommes loin d'être efficaces (et de citer un certain nombre d'indicateurs comme le taux d'insalubrité de l'eau dans le milieu rural, la prévalence de la tuberculose bovine et le pourcentage de viande rouge échappant à tout contrôle qui circule sur le marché) : que va ajouter une nouvelle loi ? Est-ce la solution ?
- Représentant de l'ANCSEP⁴ - L'ANCSEP a tenté d'assurer un rôle de coordination des contrôles pendant 15 ans et on sait aujourd'hui qu'un tel mécanisme ne peut pas être efficace,
- La seule solution est la transparence
- Nous proposons aujourd'hui qu'en plus de l'ONSA qui va permettre d'agir plus efficacement et de diminuer les charges de contrôle sur l'Administration, d'unifier également ce contrôle, je propose le pilotage par un comité de santé qui apportera sa valence de protection de la santé des citoyens.

A la fin de la discussion (horaire prédéfini) le représentant du Ministère du Commerce s'est engagé à prendre en compte toutes les remarques pertinentes évoquées, mais qu'il n'était pas opportun de revenir en arrière, avait-il ajouté, car la nécessité de promulguer cette loi a été prouvée.

Cependant, le débat n'étant pas clôturé, des fiches d'évaluation⁵ ont été distribuées, dans lesquelles nombre de présents ont exprimé (en sus de l'évaluation de la séance à proprement parlé) un même sentiment, celui de se trouver face à un combat/concurrence entre institutions et qu'en fait personne ne tenait compte de l'intérêt du consommateur !

Triste conclusion à un débat qui se voulait scientifique et conceptuel et qui a été dévié dès le départ sur une querelle quasi personnelle, nous faisant presque oublier que les Ministères et autres département de l'Etat étaient caractérisés par des fonctions bien définies, auxquelles il eut fallu se référer plutôt qu'à des historiques ou des perceptions. Le débat nous semble également faussé par la « modernité » présumée des agences versus des ministères qui ont jusque là assumé toutes les fonctions que nous voulons aujourd'hui leur soustraire, sans que l'information soit bien claire auprès du commun des mortels sur ce que la création d'agences apporte comme plus-value (rappelons que l'ONSA entre dans un projet annoncé en Décembre 2014 de création d'un set de 4 agences qui vont résoudre tous les problèmes inhérents au contrôle des produits).

⁴ Agence Nationale de Contrôle Sanitaire et Environnemental des Produits

⁵ Vingt-deux fiches remplies