

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Organe parlementaire de contrôle de
l'administration

CH-3003 Berne

Tél. 031 323 09 70

Fax 031 323 09 71

www.parlament.ch

pvk.opca@pd.admin.ch

Sécurité des denrées alimentaires : évaluation de la mise en œuvre en Suisse

Rapport

à l'attention de la Commission de gestion du
Conseil national

Berne, le 26 juin 2003

L'essentiel en bref

En Suisse, la politique de la sécurité alimentaire est traitée dans de nombreuses lois, dont la loi sur les denrées alimentaires et les objets usuels, la loi sur l'agriculture et la loi sur les épizooties. Cette thématique confronte les intérêts liés à la protection des consommateurs et à la politique agricole. Selon les experts, le point d'équilibre entre santé et production devrait être déterminé de manière plus claire par les autorités politiques.

Le principal instrument chargé d'assurer un niveau élevé de sécurité alimentaire est l'autocontrôle, dont la responsabilité incombe aux entreprises de la chaîne alimentaire. Le rôle des autorités est surtout de définir le cadre légal et d'intervenir par une variété de contrôles officiels. Le dispositif est complété par des mesures comme l'autorisation des denrées, l'information des consommateurs, la traçabilité et les sanctions. Les experts s'accordent pour dire que ce dispositif est complet et que les principaux problèmes se trouvent dans la mise en oeuvre.

Plusieurs acteurs officiels sont chargés d'appliquer la législation, les principaux étant l'Office fédéral de la santé publique, l'Office vétérinaire fédéral, l'Office fédéral de l'agriculture, les chimistes et les vétérinaires cantonaux.

La Confédération autorise les nouvelles denrées alimentaires. Quant aux organes fédéraux, ils effectuent deux types de contrôles : les contrôles des aliments pour animaux et ceux liés aux importations. Si les premiers ont été démultipliés, particulièrement depuis la création de l'unité ESB, les seconds restent marginaux, les douanes n'ayant ni les ressources ni les connaissances pour effectuer des contrôles. La Confédération est impliquée dans la mise en place de la banque de données sur le trafic des animaux, qui rencontre encore de nombreux problèmes. Elle est également présente au niveau des conditions de production (organismes génétiquement modifiés, exploitations biologiques). Enfin la Confédération joue un rôle prépondérant, quoique discuté, dans l'information des consommateurs.

Dans le système fédéraliste, les cantons sont principalement chargés de la mise en oeuvre de la législation et donc des contrôles, alors que la Confédération exerce un rôle de surveillance. Elle obtient des cantons les données sur leurs contrôles et leurs analyses, mais elle n'a pas encore connaissance du nombre et de la nature des sanctions prises. Elle ne connaît pas non plus les ressources cantonales disponibles pour la mise en oeuvre. Enfin, selon les domaines de mise en oeuvre (agriculture, animaux, produits laitiers, santé publique), la densité, la qualité et le degré d'harmonisation des contrôles officiels varient fortement. L'Office fédéral de la santé publique a une influence limitée dans ces domaines. Les mesures additionnelles décidées au niveau fédéral (nouvelles normes, nouveaux contrôles) ne sont pas suivies par la mise à disposition de ressources supplémentaires de manière équivalente dans tous les cantons.

Enfin, vu le nombre d'acteurs impliqués, des mesures de coordination sont nécessaires pour assurer une mise en oeuvre optimale. Or, la coopération entre les trois principaux offices fédéraux, situés dans des départements différents, est rendue difficile par les divergences de stratégies, entraîne des dépenses supplémentaires et ne favorise pas le recours à des mesures préventives. La coordination est également problématique avec les cantons : la structure de la coordination varie d'un domaine à l'autre et les moyens de coordination passent souvent par des canaux juridiquement non-contraignants. La coordination intercantonale au travers de l'Association suisse des chimistes cantonaux ne repose pas sur des bases légales assez solides pour imposer des solutions coordonnées et harmonisées dans les cantons.

The Essentials at a Glance

In Switzerland, food security policy has been set down in numerous laws such as the Law on Foodstuffs and Consumer Items, the Law on Agriculture, and the Law on Epizootics. The topic confronts issues linked with consumer protection and agricultural policy. According to the experts, the political authorities should determine more clearly the balance between health and production.

The principal instrument charged with ensuring a high level of food security is the system of autonomous control. The responsibility for its implementation is vested in the enterprises operating within the food chain, the role of the authorities being primarily that of defining the legal framework and intervening by way of selected official controls. Regulatory measures such as the authorization of foodstuffs, consumer information, traceability requirements, and sanctions round off the list of official mechanisms. The experts agree that these regulations manifest no gaps and that the main problems emerge when putting them into practice.

The main public agencies that have been conferred with the task of enforcing the legislation are the Federal Office of Public Health, the Federal Veterinary Office, the Federal Office for Agriculture, and the cantonal chemists and veterinarians.

Authorization of new foodstuffs falls within the competence of the Federal government. Furthermore, Federal bodies conduct two types of control, namely the control of animal fodder and controls in connection with food imports. While controls falling within the first category have been increasing, particularly with the creation of the BSE Unit, controls of the second type remain marginal as the customs authorities lack both the manpower and the specialist knowledge to carry them out. The Federal government is also involved in the creation of an animal transport database - an activity which is still encountering numerous problems. The conditions of production represent yet another domain of Federal interest, e.g., genetically modified organisms, biofarming, etc. And finally, the Federal government plays a preponderant, albeit somewhat controversial, role in the domain of consumer information.

In the Swiss federalist system, implementation of Federal legislation, and hence of control measures, is primarily entrusted to the cantons, while the Federal government carries out the role of surveillance. The government receives pertinent data on controls and analyses conducted by the cantons, yet it remains ignorant both of the number of cases in which sanctions have been applied and the nature of these sanctions. Neither does the government dispose of information concerning the cantonal resources allotted to these tasks. Finally, the frequency, the quality, and the degree of cantonal harmonization with respect to official controls is characterized by a considerable degree of divergence as a function of the domain in which measures are being implemented (i.e., agriculture, animals, milk products, public health, etc.). The Federal Office of Public Health has but little influence in these domains. Moreover, the different cantons do not consecrate equivalent efforts when deploying the additional resources required to implement supplementary measures decided at the Federal level (new norms, new controls, etc.).

In conclusion, considering the number of actors involved, coordination measures are indispensable if implementation is to be optimised. Cooperation between the three principal Federal offices concerned - attached to different Federal departments - is not only complicated by diverging departmental strategies, but also entails supplementary

costs and does little to facilitate any recourse to preventive measures. Coordination with the cantons is also an arduous task: coordination structures vary according to the domain (agriculture, veterinary, public health) and the means available often rely on non-compulsory channels. Intercantonal coordination, primarily conducted by the intermediary of the Swiss Association of Cantonal Chemists, is not legally enough entrenched to impose coordinated and harmonised solutions across the cantons.

Table des matières

L'essentiel en bref

Table des matières

1 Introduction	5
1.1 Mandat	5
1.2 Questions de base	5
1.3 Méthode et structure du rapport	5
1.4 Définition du terme « denrée alimentaire »	6
1.5 Dimension internationale	7
2 Cadre de référence	8
2.1 Bases légales	8
2.2 Vision et stratégie du Conseil fédéral	8
2.3 Acteurs fédéraux	9
2.4 Acteurs cantonaux	11
3 Accent sur l'analyse de la mise en oeuvre	12
3.1 Thèmes législatifs	12
3.2 Coordination entre les acteurs	13
3.3 Autocontrôle	17
3.4 Contrôles des aliments « de la fourche à la fourchette »	21
3.5 Contrôle des importations	26
3.6 Aliments pour animaux	28
3.7 Organismes génétiquement modifiés (OGM)	28
3.8 Produits biologiques	29
3.9 Transport	30
3.10 Traçabilité	30
3.11 Sanctions	31
4 Information et formation	32
4.1 Formation	34
5 Etudes de cas	35
5.1 Etude de cas n° 1 : huile de tournesol	36
5.2 Etude de cas n° 2 : pommes bio	38
5.3 Etude de cas n° 3 : poitrine de poulet fraîche	40
5.4 Etude de cas n° 4 : viande de porc panée consommée au restaurant	43
5.5 Enseignements	46
Conclusion	47
Bibliographie	52
Abréviations	54
Liste des experts interviewés	55

1 Introduction

1.1 Mandat

Le 27 mai 2002, la sous-commission DFF/DFE de la Commission de gestion du Conseil national a mandaté l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) pour effectuer une étude sur la situation dans le domaine de la sécurité des denrées alimentaires en Suisse.

1.2 Questions de base

Conformément au mandat donné par la sous-commission, l'OPCA s'intéresse particulièrement aux problèmes liés à la mise en œuvre de la législation concernant la sécurité alimentaire et garantissant un contrôle «de la fourche à la fourchette»¹ des denrées alimentaires. Dès lors, les questions principales sont les suivantes :

1. Comment est mis en œuvre le concept de sécurité alimentaire ? En particulier, comment sont appliquées les normes ayant pour but de protéger les consommateurs contre les denrées alimentaires pouvant mettre leur santé en danger ?
2. Comment les organes de la Confédération remplissent-ils leur tâche de surveillance de la mise en œuvre de la législation ?
3. Comment les différents organes fédéraux collaborent-ils et coopèrent-ils pour s'assurer de la réalisation des objectifs de la législation ?

1.3 Méthode et structure du rapport

Pour répondre à ces questions, l'OPCA a analysé la littérature spécialisée, a récolté des statistiques pertinentes et s'est entretenu avec une trentaine de responsables des offices fédéraux impliqués, de praticiens de la mise en œuvre cantonale et d'acteurs du secteur privé. Pour compléter et illustrer cette recherche, l'OPCA a sélectionné quatre denrées alimentaires et s'est engagé à analyser «de la fourche à la fourchette» l'application des normes visant à garantir la sécurité de ces produits.

Ce rapport est structuré en cinq parties. L'introduction présente les objectifs de cette recherche et les notions de base liées à la sécurité des denrées alimentaires. La deuxième partie énonce les principaux actes législatifs suisses et introduit les différents acteurs de la mise en œuvre. La troisième partie répond spécifiquement aux questions de recherche en établissant un bilan du rôle des offices fédéraux concernés et de la mise en œuvre. La quatrième partie aborde brièvement le thème de l'information des consommateurs. La cinquième partie illustre l'impact de la législation sur quatre denrées alimentaires sélectionnées par l'OPCA.

¹ Cette expression symbolise toutes les étapes du cycle d'un produit : depuis l'utilisation des inputs, jusqu'à la distribution, en passant par la production, l'importation et la transformation.

Ce travail ne prétend pas traiter de façon exhaustive les innombrables facettes de la politique des denrées alimentaires. Il se concentre principalement sur les aspects liés à leur sécurité. Ainsi, les problématiques comme la responsabilité du fait des produits, les tromperies, les médicaments², les appellations d'origine contrôlées ou encore l'exportation des denrées, ne sont pas traitées spécialement dans cette recherche. Enfin, les objets usuels³ sont également exclus, conformément au mandat de la sous-commission.

Certains domaines, tels que les organismes génétiquement modifiés (OGM), sont traités en ce moment par les Chambres fédérales, alors que d'autres (unité ESB, banque de données sur le trafic des animaux (BDTA)⁴, révision de plusieurs ordonnances concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux) ont connu des modifications récentes, de sorte que leur mise en œuvre ne peut pas encore être évaluée.

1.4 Définition du terme « denrée alimentaire »

L'art. 3 de la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI) définit les denrées alimentaires comme des produits nutritifs, destinés à la constitution et à l'entretien de l'organisme humain, qui ne sont pas prônés comme médicaments. Le Conseil fédéral fixe les denrées alimentaires admises, les définit et détermine leur dénomination spécifique. La délimitation de ces denrées n'est pas toujours facile à établir pour les denrées alimentaires spéciales⁵, les compléments alimentaires ou les produits hybrides entre denrées alimentaires et médicaments. Les denrées alimentaires nouvelles sont examinées et soumises à une autorisation temporaire de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). Chaque année, l'OFSP délivre environ 350 autorisations pour la commercialisation de nouvelles denrées alimentaires, soit un nouveau produit par jour.

La sécurité absolue des denrées alimentaires n'existe pas. Des études ont montré que les risques relatifs à l'ingestion de denrées alimentaires proviennent de dangers liés à la nutrition⁶, aux micro-organismes, à des agents contaminant l'environnement, à des composants toxiques intrinsèques et aux additifs⁷. Pour minimiser ces risques, les acteurs privés mettent en pratique le concept de *Hazard Analysis and Critical Control Points* (HACCP), qui, dans le domaine particulier des denrées alimentaires, correspond à analyser le danger (biologique, chimique, physique), identifier les points critiques « de la fourche à la fourchette », prévoir des mesures préventives à prendre à chaque point critique, mettre en place des procédures pour surveiller les points critiques, préparer des mesures correctives, établir des procédures pour vérifier les fonctions correctes du système et documenter les différentes étapes.

² La sous-commission DFI/DETEC de la CdG-E a décidé le 17 janvier 2003 d'ouvrir une enquête sur Swissmedic. Un rapport du Contrôle fédéral des finances est en préparation.

³ Un objet usuel, tel que défini à l'art. 5, LDAI, désigne un appareil aidant à la fabrication d'une denrée alimentaire, un produit cosmétique, un vêtement ou encore un jouet.

⁴ Le Contrôle fédéral des finances conduit cette année une « évaluation du contrôle du trafic des animaux ».

⁵ Pour une analyse détaillée de ce domaine complexe, voir Menrad Martina et al, 2000.

⁶ La nutrition ne fait pas spécifiquement partie de la sécurité alimentaire, même si, selon l'OFSP, les maladies liées à de mauvaises habitudes alimentaires provoquent des coûts nettement plus élevés en terme de santé.

⁷ Amadò Renato, 2002, p.3 et ss.

1.5 Dimension internationale

Avec la globalisation des marchés, les normes et les principes internationaux prennent de plus en plus d'importance. La politique suisse de sécurité alimentaire est fortement encadrée par les normes internationales et européennes⁸.

L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Office international des épizooties (OIE) et l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont des missions complémentaires dans le domaine de la sécurité des denrées alimentaires. Le programme mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires, mis en œuvre par la Commission du Codex Alimentarius (*Codex Alimentarius*), élabore des normes alimentaires et des codes d'usage dans le but de protéger la santé des consommateurs et de promouvoir des pratiques loyales dans le commerce des aliments. L'OFSP y joue un rôle actif. L'OIE définit les règlements sanitaires applicables aux échanges internationaux d'animaux et de produits d'origine animale. Dans le cadre de la création de l'OMC, deux accords spécifiques ont été conclus à Marrakech afin de limiter le recours à des entraves injustifiées aux échanges à l'aide de règles techniques à visée protectionniste : l'accord SPS sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires et l'accord sur les obstacles techniques au commerce.

La réglementation de l'Union Européenne (UE) en matière de sécurité alimentaire a un double objectif : garantir un haut niveau de protection sanitaire et faciliter la libre circulation des marchandises. Le droit européen énumère des standards généraux qui doivent être introduits dans les droits nationaux et mis en œuvre par les autorités compétentes ; il n'empiète pas sur les compétences des Etats pour l'organisation du contrôle des denrées alimentaires, même si la Commission européenne veille à la bonne application des règles par le biais de l'Office alimentaire et vétérinaire. En 2002, la Commission s'est dotée d'un règlement de base pour la législation sur les denrées alimentaires et les procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires. Il instaure aussi l'Autorité européenne de sécurité des aliments.

En Suisse, c'est le service « Normes internationales » de l'OFSP qui informe l'unité « Denrées alimentaires et objets usuels » des tendances actuelles internationales et européennes. La Suisse tend à adopter une législation conforme (et non pas identique) à celle de l'UE. Les standards sont clairement l'accord SPS de l'OMC, le *Codex Alimentarius*, ainsi que les normes de l'UE et de l'OIE.

De plus, ces normes internationales et européennes représentent souvent une condition impérative pour les exportateurs suisses. La Suisse doit prouver que ces systèmes de contrôles garantissent de bonnes conditions de sécurité alimentaire pour exporter ses produits et doit donc être « équivalente » à ces normes. C'est, par exemple, le cas dans le domaine du lait, où la directive européenne arrêtant les règles sanitaires pour la production et la mise sur le marché du lait (92/46/CEE) a été reprise en droit suisse avec l'ordonnance concernant l'assurance et le contrôle de la qualité dans l'économie laitière (OQL) et la mise en place des services d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière (SICL). Avec les accords bilatéraux, la Suisse a obtenu des équivalences sur certains aspects de la production animale et des produits laitiers.

⁸ Pour une analyse des systèmes et structures de la mise en œuvre des législations par les différents états de l'OCDE, voir Europa Institut, 2002.

2 Cadre de référence

2.1 Bases légales

L'art. 97, Cst invite la Confédération à prendre des mesures destinées à protéger les consommateurs et les consommatrices. Des précisions sont apportées par l'art. 118, Cst, qui met l'accent sur la protection de la santé des consommateurs, protection qui s'exerce en particulier sur l'utilisation des denrées alimentaires (art. 118, al. 2, let. a, Cst). En inspectant le thème de la sécurité alimentaire en Suisse, on remarque que de multiples textes de loi se rattachent à ce sujet. Pour des raisons historiques, la sécurité des produits de consommation fait principalement l'objet de réglementations spécifiques aux produits.

À l'échelon fédéral, la principale réglementation est la LDAI (RS 817.0). La LDAI a pour but de protéger les consommateurs contre les denrées alimentaires et les objets usuels pouvant mettre en danger la santé, d'assurer la manutention des denrées alimentaires dans de bonnes conditions d'hygiène et de protéger les consommateurs contre les tromperies relatives aux denrées alimentaires. Elle s'applique à la production agricole, à la fabrication, au traitement, à l'entreposage, au transport, à la distribution des denrées alimentaires et des produits usuels, ainsi qu'à leur importation et à leur exportation. Elle touche également la désignation et la publicité de ces produits. La LDAI est précisée par plusieurs ordonnances, dont celles sur les denrées alimentaires (ODAI ; RS **817.02**), sur l'hygiène des viandes (OHyV ; RS **817.190**), sur le contrôle des viandes (OCV ; RS **817.190.1**) et sur l'importation, le transit et l'exportation des denrées alimentaires et des objets usuels (OITEDO ; RS **817.41**).

Un autre pilier de la législation concernant les denrées alimentaires est lié à la politique agricole. Certes, leurs approches sont différentes : la LDAI est une loi policière, alors que les lois agricoles et vétérinaires sont des lois de promotion de la production et de la multifonctionnalité agricole. La sécurité et la qualité de la production sont présentes dans ces deux groupes de lois. Il faut mentionner la loi sur les épizooties (LFE ; RS **916.40**) et l'ordonnance sur les épizooties (RS **916.401**), ainsi que la loi sur l'agriculture (LAgr ; RS **910.1**) et diverses ordonnances, comme celles sur la déclaration (OAgrD ; RS **916.51**), sur l'agriculture biologique et la désignation des produits et des denrées agricoles biologiques (RS **910.18**), sur la production et la mise en circulation des aliments pour animaux (RS **916.307**) et concernant l'assurance et le contrôle de la qualité dans l'économie laitière (OQL ; RS **916.351.0**).

2.2 Vision et stratégie du Conseil fédéral

La vision du Conseil fédéral dans le domaine de la sécurité alimentaire est de créer une politique structurelle qui permette la production de denrées alimentaires de qualité, ce qui doit, d'une part, garantir la mise sur le marché de denrées alimentaires irréprochables qui ne mettent pas la santé des consommateurs en danger⁹ (LDAI) et, d'autre part, promouvoir une production suisse concurrentielle (LAgr, LFE). La LDAI ne doit porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie des

⁹ FF 1989 I, p.871

producteurs et des vendeurs que dans les limites requises pour protéger la santé des consommateurs et pour protéger ceux-ci contre la tromperie.

Pourtant, selon plusieurs acteurs publics et privés interrogés, il n'est pas évident que le Conseil fédéral ait une vision dans ce domaine. Cette vision se situe plutôt au niveau des offices. Or, à ce niveau-là, on note des intérêts et des missions divergeants. L'OFSP a pour objectif de protéger et de promouvoir la santé en tant que bien-être général. L'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) est chargé de promouvoir une agriculture multi-fonctionnelle. L'Office vétérinaire fédéral (OVF) combine des objectifs comme garantir que les animaux sont exempts d'épizooties transmissibles et veiller à la protection des animaux et des consommateurs. Ainsi, l'OVF met au centre de ces préoccupations le bien-être des animaux, ce qui peut aussi profiter à l'homme. Les deux aspects de protection des consommateurs et de multifonctionnalité agricole sont liés, mais l'angle d'approche diffère. Selon les experts interrogés, un équilibre entre ces deux points de vue doit être trouvé au plus haut niveau politique. Selon eux, les différences de vision empêcheraient le développement de stratégies pro-actives, les interventions de la Confédération n'étant souvent que réactives.

En ce qui concerne la stratégie, l'accent est mis sur la responsabilité propre du particulier (fabricant et commerçant) qui doit être aussi haute que possible. La mesure principale devant assurer un niveau élevé de sécurité alimentaire est donc l'autocontrôle. Les autorités compétentes, quant à elles, doivent mettre en place un système de contrôle et de surveillance, afin d'assurer que chaque acteur prenne ses propres responsabilités.

2.3 Acteurs fédéraux

Aux nombreux textes de loi s'ajoute le fait que plusieurs unités administratives sont impliquées dans leur mise en application. La délégation des compétences entre la Confédération et les cantons correspond à la mise en œuvre fédéraliste de la législation. Dans le domaine de la sécurité alimentaire, la Confédération exerce principalement des fonctions de surveillance et de coordination, la mise en œuvre restant une compétence des cantons.

Au niveau fédéral, les principales responsabilités dans le domaine de la sécurité des produits alimentaires se répartissent entre deux départements : celui de l'Intérieur avec l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) et celui de l'Economie avec l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et l'Office vétérinaire fédéral (OVF). Sont également impliqués à un niveau moindre, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, l'Administration fédérale des douanes (AFD), le Bureau fédéral de la consommation, l'Office fédéral de la justice, la Régie fédérale des alcools, Swissmedic et l'Office fédéral de métrologie et d'accréditation.

L'OFSP est l'autorité compétente en matière de santé humaine. Il prépare et élabore des normes sur les denrées alimentaires, surveille et coordonne leur exécution. Il recherche les connaissances scientifiques pour la mise en œuvre de la législation (art. 34, LDAI), entretient les relations internationales (art. 38, LDAI) et autorise la mise sur le marché des produits admis provisoirement (art. 8, LDAI). Mais surtout, le département de l'intérieur et l'OFSP sont responsables de la coordination des mesures d'exécution prises par les cantons (art. 36, al. 2, LDAI). Ils peuvent ainsi

obliger les cantons à l'informer des mesures d'exécution qu'ils ont prises et des résultats d'analyses, prescrire aux cantons des mesures visant à uniformiser l'exécution et même ordonner aux cantons de prendre certaines mesures d'exécution, dans des situations extraordinaires (art. 36, al. 3, LDAI). Enfin, en matière d'importations, l'OFSP a des compétences plus étendues : il peut, en accord avec la direction générale des douanes, demander la collecte d'échantillons à la frontière et interdire l'entrée de certaines marchandises impropres à la consommation.

L'OVF est le centre de compétence en ce qui concerne la santé animale, la protection des animaux et la protection des espèces. Il doit notamment garantir que les animaux sont exempts d'épizooties transmissibles, protéger les animaux contre les douleurs et veiller à la protection des consommateurs et à l'assurance de la qualité lors de la production, de l'importation et de l'exportation des denrées alimentaires d'origine animale. Le transfert de compétences avec l'OFSP intervient au moment où la carcasse de l'animal est entreposée dans un abattoir. Les principales bases légales qui définissent les activités de l'OVF sont la LFE et la LDAI, ainsi que des ordonnances, comme l'OHyV et l'OCV. Dans l'administration centrale de l'OVF, environ 40 personnes (temps pleins et partiels) s'occupent de la sécurité des animaux et de la sécurité des aliments d'origine animale. En ce qui concerne les importations, les exportations et le transit, l'OVF est compétent pour l'ensemble des produits animaliers (viande et produits transformés inclus). Les vétérinaires de frontière sont responsables de la collecte des échantillons. En 1998, on recensait 70 vétérinaires de frontière. A noter qu'environ 90 vétérinaires étaient employés pour le contrôle des exportations de viande.

Dans le domaine du lait et des produits laitiers, la Station fédérale de recherches laitières (FAM) soutient les services d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière (SICL). Les SICL effectuent les contrôles de la qualité du lait. Ils occupent, dans leurs 10 centres régionaux, 55 inspecteurs.

L'OFAG cherche à promouvoir une agriculture multifonctionnelle. Il homologue les moyens de production utilisés dans l'agriculture (aliments pour animaux, engrais, semences, produits phytosanitaires) et intervient dans la mise en œuvre de la LAGR et d'un grand nombre d'ordonnances, en particulier celle sur les produits biologiques.

La responsabilité de la Station fédérale de recherches en production animale (RAP) est d'acquiescer et de transmettre les nouvelles connaissances pour produire des denrées alimentaires d'origine animale de haute qualité. Au sein de la RAP, c'est le secteur "Contrôle des aliments" qui vérifie le commerce des aliments pour animaux et qui homologue les nouvelles substances destinées à l'alimentation animale. Son activité a pour but d'éviter que des substances toxiques ou indésirables ne se retrouvent dans les denrées alimentaires. Le contrôle des aliments pour animaux est un contrôle effectué en amont : les aliments pour animaux ne doivent pas diminuer la qualité des denrées alimentaires.

Les bureaux de douane sont les organes de contrôle de l'importation, du transit et de l'exportation de denrées alimentaires. On compte 57 postes de douane responsables des contrôles alimentaires. Ces contrôles déterminent si les denrées importées satisfont aux exigences de la législation. L'OFSP, par l'intermédiaire de sa section « normes et contrôles », peut demander le prélèvement d'échantillons aux frontières. Ces échantillons sont ensuite envoyés et analysés dans le canton destinataire. Si les denrées sont contestées, les bureaux de douane peuvent les transmettre pour un examen approfondi, les confisquer ou les refouler.

2.4

Acteurs cantonaux

Le rôle des cantons est précisément décrit dans la LDAI et dans la LFE. L'art. 40, LDAI déclare que les cantons pourvoient au contrôle des denrées alimentaires à l'intérieur du pays. Les cantons s'occupent donc de la mise en œuvre et des détails administratifs. Ils instituent un chimiste cantonal, un vétérinaire cantonal, engagent le nombre désiré d'inspecteurs et de contrôleurs et gèrent des laboratoires spécialisés dans l'analyse des échantillons. Ils peuvent saisir les produits dangereux pour la santé et demander aux acteurs responsables de trouver les causes des défaillances et d'y remédier. Sur les points importants, ils informent la Confédération. Les chimistes et les vétérinaires cantonaux occupent donc une position déterminante dans leurs domaines alimentaires respectifs.

En Suisse, on dénombre vingt chimistes cantonaux¹⁰. Les laboratoires cantonaux diffèrent selon la taille, les moyens financiers et l'organisation politico-administrative des cantons¹¹. Cette différence se retrouve dans les dotations en personnel, les ressources et les bases analytiques des laboratoires. La coordination est cruciale. L'organisation administrative des contrôleurs et des inspecteurs alimentaires est de la compétence des cantons. En 1998, 640 personnes étaient employées par les laboratoires cantonaux, dont 70 inspecteurs des denrées alimentaires, ainsi que quelque 700 contrôleurs alimentaires¹². A noter que l'OFSP, responsable de la surveillance de la mise en œuvre par les cantons, ne possède pas de statistiques plus récentes. Il estime que, dans plusieurs cantons, les budgets ont été révisés à la baisse, même si certains cantons ont modernisé leur laboratoire de manière conséquente. Les cantons coopèrent à différents niveaux pour la mise en œuvre : niveau bilatéral, régional ou national. Cette coordination se fait principalement au travers de l'Association Suisse des Chimistes Cantonaux, qui est une communauté de travail volontaire.

En ce qui concerne les vétérinaires cantonaux, leurs tâches liées à l'exécution de la législation fédérale concernent principalement la surveillance de la santé animale et de l'hygiène des viandes dans les abattoirs, le contrôle des viandes, l'octroi de mandats aux vétérinaires officiels et aux vétérinaires de contrôle des troupeaux, la surveillance du commerce du bétail et la protection des animaux. Leur organisation et leur ancrage administratif varient selon les cantons : la majorité des cantons dispose d'un vétérinaire cantonal permanent. Un laboratoire du vétérinaire cantonal n'existe que dans 6 cantons. En se basant sur des données récoltées en 1995, l'OVF estime qu'il y a 298 vétérinaires officiels, 602 vétérinaires de contrôle des troupeaux, 25 inspecteurs des viandes, 727 vétérinaires de contrôle des viandes et 908 contrôleurs non vétérinaires des viandes¹³. Ces personnes sont, en grande majorité, employées à temps partiel. Pas plus que l'OFSP, l'OVF n'a de données précises actuelles sur les ressources disponibles dans les cantons pour mettre en œuvre la législation.

¹⁰ Un par canton ainsi que deux concordats intercantonaux, l'un regroupant NW, OW, SZ et UR et l'autre AI, AR, Gl et SH.

¹¹ Les services du chimiste cantonal peuvent se trouver au sein du département de l'action sociale et de la santé (GE, LU, BE), de l'économie publique (NE), de la santé (AG, SG, ZH), de la santé et de l'économie (BL), de la sécurité et de l'environnement (VD).

¹² Ils peuvent aussi être employés par les communes, souvent à temps partiel.

¹³ Voir http://www.bvet.admin.ch/0_navigation-f/0_index-intern.html

3 Accent sur l'analyse de la mise en œuvre

Dans un premier temps, cette section décrit brièvement les divers thèmes législatifs qui posent problème. Puis, dans sa partie centrale, elle met en évidence les principales questions liées à la mise en œuvre de la législation : coordination entre les acteurs, autocontrôle, contrôles intérieurs et des importations, aliments pour animaux, OGM, produits biologiques, transport, traçabilité et sanctions.

3.1 Thèmes législatifs

Selon la plupart des experts consultés, la LDAI n'est pas trop spécifique, ce qui est plutôt positif dans un domaine en rapide évolution¹⁴. Les acteurs du secteur privé et les chimistes cantonaux notent cependant que les compromis trouvés entre les normes suisses et les normes internationales ne sont pas dans tous les cas satisfaisants. L'adaptation de nos textes devrait être plus rapide par rapport à ceux de l'UE. Un recours régulier à l'art. 37, LDAI, entré en vigueur le 1^{er} juin 2002, qui délègue plus de compétences aux offices fédéraux concernés doit accroître la réactivité de la Confédération.

Quelques problèmes sont liés à la définition même des denrées alimentaires, dont certaines sont difficilement reconnaissables dans la pratique des contrôleurs, particulièrement aux douanes. Ce problème s'amplifie avec la globalisation des flux de marchandises.

3.1.1 Valeur limite – valeur de tolérance – tolérance zéro

Selon l'art. 10, LDAI, les denrées alimentaires ne doivent contenir des composants, additifs, substances étrangères et micro-organismes (bactéries, virus) que dans la mesure où ils ne mettent pas la santé en danger. Les deux concepts de valeur limite et de valeur de tolérance servent à qualifier la gravité du risque. Ils servent d'outil de coordination entre la Suisse et les pays partenaires, de sécurité juridique et de garantie d'une mise en œuvre uniforme au niveau des cantons. Il revient au département de l'intérieur d'établir le niveau de ces valeurs.

La valeur limite se base sur une appréciation toxicologique ou épidémiologique. Son dépassement indique un danger pour la santé. Selon l'art. 37b, ODAI, les cantons sont tenus d'annoncer à l'office fédéral compétent les cas de dépassement de valeur limite, lorsqu'il y a un danger aigu pour la santé ou que la population de plusieurs cantons est mise en danger. Ces produits ne doivent pas parvenir aux consommateurs et, s'ils se trouvent dans le commerce, ils doivent être saisis.

La valeur de tolérance peut être fixée à un niveau plus bas que ne l'exige impérativement la protection de la santé. Son dépassement est une infraction aux règles de bonne pratique de production, mais ce n'est pas une atteinte aux normes de santé. Ces denrées peuvent, en général, être commercialisées avec ou sans conditions.

¹⁴ DFI, 2002.

Le double concept helvétique de valeur de tolérance / valeur limite est unique. Ce système à deux étages permet de détecter les risques plus tôt et il accroît la transparence. Lorsqu'une valeur de tolérance est dépassée, des ajustements sont demandés aux acteurs de la chaîne alimentaire. Pour la plupart des acteurs interviewés, ce double concept est une solution intéressante, solide scientifiquement et sensée. Un expert assimile la valeur de tolérance à un feu de signalisation orange. Par contre, le consommateur a de la peine à comprendre et à juger ces deux valeurs. Pour lui, si une valeur est positive, même en-dessous des seuils, il y a danger. Ce système pose également quelques problèmes d'adaptation des normes internationales, qui, selon les cas, peuvent être transposées en droit suisse sous la forme de valeurs limite ou de valeur de tolérance.

La tolérance zéro correspond à l'absence totale d'additifs, de substances étrangères ou d'organismes nuisibles. Ce concept, qui vise à tout mettre en oeuvre pour limiter les risques, ainsi que son application sont nettement plus controversés. Tant les trois principaux offices fédéraux que les chimistes cantonaux en ont des appréciations et des interprétations différentes. D'autre part, l'argument de vente et de marketing des producteurs biologiques, qui mettent en avant leur respect de la tolérance zéro en ce qui concerne les pesticides ou les OGM, pourrait se retourner contre eux. En effet, avec l'évolution des techniques de contrôle, il deviendra de plus en plus facile de découvrir des traces d'éléments indésirables. La valeur limite de détection, liée à la méthode d'analyse utilisée, est de fait souvent équivalente à la tolérance zéro.

3.2 Coordination entre les acteurs

L'art. 36, LDAI précise que c'est à la Confédération de surveiller l'exécution de la LDAI par les cantons, de coordonner les mesures d'exécution des cantons et de coordonner la mise en oeuvre de la LDAI avec la LAg, la LFE et la loi sur les produits thérapeutiques. Pour la plupart des experts interviewés, cette distribution des compétences est difficile à comprendre. Horizontalement, la séparation entre le Département de l'économie et celui de l'intérieur pose des questions importantes, tant leurs objectifs et leurs fonctionnements internes diffèrent. Verticalement, bien que la LDAI établisse clairement que la Confédération doit coordonner la mise en oeuvre, les cantons gardent d'importantes prérogatives.

D'autre part, le droit de la sécurité alimentaire est très décentralisé, avec une compétence élevée pour les cantons, alors que la LAg est organisée de manière beaucoup plus centralisée. Ainsi, les contrôles sur les semences ou les aliments pour animaux sont effectués par des organismes fédéraux (Stations fédérales de recherches en agroécologie et en agriculture (FAL), en production végétale (RAC) et RAP), alors que ce sont en général les cantons qui sont responsables de la mise en oeuvre de la législation, et donc des contrôles. Il en est de même pour les contrôles aux frontières qui sont effectués par l'AFD et non par les chimistes cantonaux. La situation de l'OVF est intermédiaire : l'OVF peut déterminer les contrôles à effectuer et les exploitations à visiter, même si ces contrôles sont effectués par les vétérinaires cantonaux. On se trouve donc devant trois pratiques de mise en oeuvre.

3.2.1 Coordination entre les offices fédéraux

Au niveau fédéral, outre la coordination formelle, les offices (OFSP, OVF et OFAG) se rencontrent régulièrement pour se consacrer à la stratégie et à des questions opérationnelles. De plus, les trois offices et la RAP se retrouvent quatre fois par année au cours de meetings de coordination et d'échange d'informations techniques.

Trois types de problèmes de coordination sont mis en évidence. Le premier est lié au fait que les principaux offices fédéraux sont situés dans des départements différents : les mentalités, les méthodes de travail et les systèmes administratifs ne sont pas les mêmes, ce qui peut engendrer des problèmes de compréhension entre les offices et compliquer l'adoption de solutions. Ces difficultés se rencontrent par exemple dans l'unité ESB (voir 3.2.2).

Ensuite, les objectifs de ces offices ne mettent pas toujours l'accent sur les mêmes points. Il a déjà été mentionné que la LDAI accorde plus d'attention à la responsabilité propre et à l'autocontrôle que la LAgr. Une autre différence d'appréciation existe par exemple au sujet de la tolérance zéro, un concept de l'OFAG et de l'OVF, alors que l'OFSP le juge inapplicable.

Finalement, tout processus de coordination entraîne des dépenses supplémentaires, souvent importantes, et demande des disponibilités en matière de personnes et de temps. Au début de chaque crise, l'OFSP prend ainsi contact avec les acteurs concernés et convoque une douzaine de personnes. Dans le cas des nitrofuranes, jusqu'à 25 personnes ont été mobilisées. Des retards dans la transmission d'informations sont également possibles.

Ces problèmes ont été identifiés tant par le Parlement¹⁵ que par le Conseil fédéral. Ce dernier suit les expériences des pays voisins au sujet des changements de structure interne dans le domaine de la sécurité alimentaire. Le Conseil fédéral a d'ailleurs chargé le DFI et le DFE d'établir des scénarios qui pourraient déboucher sur la création d'une unité administrative nouvelle ou regroupant une partie des différents offices concernés¹⁶.

3.2.2 Unité ESB

L'unité ESB est opérationnelle depuis octobre 2001. Il est donc trop tôt pour faire une évaluation approfondie de son travail, d'autant que le premier rapport annuel de l'unité ne doit être publié qu'en mars 2003. Ses objectifs sont de soutenir les différents organes d'exécution pour le contrôle de l'encéphalite spongiforme bovine et de veiller à l'application uniforme et cohérente des mesures de lutte contre l'ESB. C'est un organisme supplémentaire créé dans le domaine de la sécurité alimentaire. Il est géré par trois offices (OVF, OFSP et OFAG), même s'il est techniquement rattaché à l'OVF. Sa durée d'activité a été limitée à 6 ans.

Cette unité rassemble des spécialistes de domaines variés et tente de mettre leurs ressources en commun, malgré les problèmes de management interne, les différences de mentalités et de stratégies entre les trois offices. Ainsi, une décision prise par la conférence des directeurs d'office de l'unité ESB doit en fait être

¹⁵ Voir les motions de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique 02.3378 et du groupe démocrate-chrétien 01.3068.

¹⁶ Voir OFSP, OVF et OFAG, 2001.

concrétisée par une modification de la réglementation de chaque office concerné. Chacun doit donc respecter les procédures internes et le rythme de l'office correspondant.

Au plan statistique, les résultats de la lutte contre l'ESB sont encourageants. Il n'est toutefois pas possible d'attribuer cela à la seule mise en place de l'unité ESB.

3.2.3 Coordination Confédération-cantons

Les compétences de l'OFSP en matière de création et d'interprétation des bases légales et son influence grâce à ses connaissances techniques s'apparente plutôt à de la *soft law*. Des moyens plus contraignants comme le financement de prestations ou la mise en place d'audits des cantons ne sont pas prévus.

En pratique, la coordination formelle passe d'abord par les rencontres entre les offices fédéraux et les cantons : des séances de coordination ont lieu entre les directeurs des trois offices (OFSP, OFAG, OVF) et les chimistes, les vétérinaires et les services de l'agriculture cantonaux. De plus, l'OFSP participe aux réunions de l'Association des chimistes cantonaux. Selon les chimistes cantonaux, ces réunions remplacent quelque peu l'émission de directives par l'OFSP. Des chimistes cantonaux ont en outre souligné que les relations avec le sommet des hiérarchies des trois offices est plus facile qu'avec des personnes aux échelons inférieurs dans ces offices. Il y aurait souvent un manque de cohérence des actions entreprises aux niveaux subalternes.

L'autre instrument de coordination est l'émission de directives par les offices fédéraux. Certaines sont contraignantes pour les cantons, mais la majorité est plutôt des lettres d'information qui laissent une marge d'appréciation aux chimistes cantonaux. Leurs sensibilités différentes s'expriment. Les acteurs du secteur privé consultés regrettent que des directives contraignantes ne soient pas utilisées plus régulièrement. Dans le domaine vétérinaire, l'OVF a plus régulièrement recours aux directives techniques.

Enfin, selon des responsables cantonaux et des acteurs privés, le soutien scientifique et analytique de la Confédération aux cantons n'est pas assez important.¹⁷

3.2.4 Coordination entre les cantons

On peut relever un certain manque de communication entre les différents organismes responsables de la mise en œuvre : les chimistes cantonaux, les vétérinaires cantonaux et le SICL. Dans plusieurs cantons, des entreprises sont contrôlées par plusieurs organismes sans coordination. Parfois des réponses pragmatiques peuvent être trouvées à des doublons figurant dans la législation : les services du chimiste cantonal de Berne incluent également l'inspection du SICL.

Le deuxième problème de coordination peut surgir entre les différents chimistes cantonaux. Selon certains experts, des laboratoires cantonaux essaient de se profiler

¹⁷ Selon l'OFSP, ses experts sont invités comme orateurs dans des colloques internationaux et ses analyses sont reprises par des laboratoires étrangers.

en décidant de mener certaines analyses plutôt que d'autres. Il a donc fallu que les cantons mettent en place plusieurs systèmes de coordination (bilatérale, régionale et nationale), la seule unité cantonale ne permettant pas une mise en œuvre satisfaisante de la législation. Les projets de collaboration nationale sont dirigés par l'Association des chimistes cantonaux. Ils comprennent l'uniformisation de l'interprétation de la LDAI, des prises de position communes, une représentation externe, des projets de formation continue et le développement commun d'outils. De l'aveu de certains chimistes cantonaux, cette structure ne fonctionne pas encore de manière optimale et doit être renforcée particulièrement pour améliorer les contacts avec les offices fédéraux concernés ou développer des scénarios en cas de crise. De plus, cette association n'a aucune force contraignante, ce que regrettent la plupart des acteurs du secteur privé. Enfin, comme la conférence des directeurs cantonaux des affaires sanitaires joue un rôle marginal dans le domaine des denrées alimentaires, le leadership politique au niveau des cantons est peu développé.

3.2.5 Péréquation financière

Les lois principales concernant la sécurité alimentaire (LDAI, LFE, LAgr) contiennent toutes une section sur le financement des tâches. La LDAI souligne le principe général qui veut que la Confédération et les cantons assument les frais d'exécution dans leurs domaines respectifs de compétence (art. 44). Dans la LFE, l'art. 31 précise que les cantons sont chargés d'allouer les indemnités pour pertes d'animaux, sauf dans les cas dus aux épizooties hautement contagieuses qui relèvent de la compétence de la Confédération. En outre, les frais liés à la mise en place de la BDTA sont à la charge de la Confédération (art. 15*b*). Enfin, dans le pilier relatif à la LAgr, le financement est assumé par la Confédération.

Le message concernant la réforme de la péréquation financière et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) comporte 260 pages. Or, seule une demi-page concerne le domaine de la sécurité alimentaire et elle a trait au rôle du SICL. En effet, selon l'OQL, la Confédération participe aux frais d'inspection (art. 24), de contrôle de qualité (art. 25) et de personnel (art. 27). Ces contributions fédérales se sont montées à Fr. 4,1 millions en 2002. Dans le cadre du groupe de travail 7 de la RPT, la proposition mise en consultation était de transférer les compétences d'inspection du SICL aux cantons et de supprimer la participation financière de la Confédération, mais cette proposition a été rejetée, principalement pour assurer l'uniformité et l'harmonisation nationale des mesures prescrites par l'Union Européenne (directive 92/46/CEE).

Selon les experts de la RPT au sein du département des finances, les autres thèmes et organismes liés à la sécurité alimentaire n'ont pas été abordés ni lors de l'établissement du bilan de la péréquation financière ni au cours du projet de réforme. Ceci serait dû principalement au fait qu'il n'y a quasiment aucune subvention versée par la Confédération.

Les chimistes cantonaux ne perçoivent aucun financement fédéral pour le contrôle des produits importés prélevés sur le territoire du canton en question. Par contre, dans le cadre de ses programmes « points forts », l'OFSP délègue aux chimistes cantonaux les contrôles des produits prélevés aux douanes et participe aux frais d'analyse des laboratoires cantonaux. Le budget annuel se monte à Fr. 130'000.- par année. Ainsi en 2003, les chimistes cantonaux de Lucerne et de Genève ont obtenu

une subvention pour effectuer l'une des cinq campagnes retenues¹⁸. De plus, lors de certaines campagnes nationales organisées par l'Association des chimistes cantonaux de Suisse, l'OFSP peut participer à son financement. Cela a par exemple été le cas en 2000 lors de la campagne « poissons », pour laquelle son artisan principal, le canton de Genève, avait reçu Fr. 5'000.-. Ces montants qui peuvent représenter jusqu'à Fr. 30'000.- par année varient en fonction des mandats attribués.

Finalement, l'OFSP prend également en charge des frais d'experts (environ Fr. 50'000.-).

3.2.6 Coordination au niveau international

Selon l'art. 38, LDAI, la coordination internationale est de la compétence de la Confédération. Or, certains cantons reprochent à la Confédération de ne pas constamment assumer ce rôle de leadership. La Suisse n'est pas membre du système d'alarme de l'UE et doit se contenter des relations informelles pour accéder aux informations internationales. Selon les offices, elle reçoit néanmoins rapidement les informations qui la touchent directement.

A noter que les grands fabricants et distributeurs sont reliés à des systèmes d'alerte rapide qui leur permettent d'être informés plus rapidement que par le canal de l'OFSP. Il arrive que ces acteurs privés informent les autorités officielles de cas critiques concernant la sécurité alimentaire.

En cas de crise, les offices fédéraux peuvent aller jusqu'à interdire toute importation. Un exemple marquant pour la sécurité alimentaire est le blocage par l'OFSP de l'importation de plusieurs denrées alimentaires belges lors de la crise de la dioxine en 1999. Lors de la crise de la fièvre aphteuse (mars-mai 2001), l'OVF avait interdit l'importation de viande de certains pays européens.

3.3 Autocontrôle

L'autocontrôle constitue l'élément central en matière de sécurité des produits. Très responsabilisant, ce système donne de la liberté aux entrepreneurs et ne coûte pas trop cher à l'Etat. L'art. 23, LDAI introduit le devoir d'autocontrôle pour les entreprises qui fabriquent, traitent, distribuent, importent ou exportent des denrées alimentaires. Elles doivent veiller à ce que leurs marchandises soient toujours conformes aux prescriptions légales concernant le droit alimentaire. Ceci implique la mise en place de systèmes d'autocontrôle et de règles de bonne pratique de fabrication dans le but d'éliminer les risques spécifiques pour la santé aux points de vue biologique, chimique et physique (art. 17, ODAI). Il y a une hiérarchie des normes : normes générales d'autocontrôle, règles HACCP et lignes de conduite de travail pour les employés.

L'entreprise doit non seulement se demander où sont les dangers, mais doit aussi chercher ses propres « erreurs cachées » en faisant des analyses de laboratoire. Ces « erreurs cachées » englobent la présence de contaminations, de substances

¹⁸ Genève a reçu Fr. 4500.- pour le contrôle de l'uréthane dans les spiritueux importés.

étrangères, d'antibiotiques ou de résidus. Un grand distributeur estime conduire environ quatre fois plus d'analyses sur ses propres produits que celles effectuées par les chimistes cantonaux. Ces entreprises dépendent également du transfert de méthodes de recherche analytique par les laboratoires publics. Dans un système basé sur l'autocontrôle, il est important que des méthodes de recherche efficaces soient mises à disposition des acteurs privés.

L'autocontrôle est lié à de hautes exigences en matière de connaissances et exige le développement de programmes de formation continue pour les employés. En général, ce devoir d'autocontrôle n'est pas encore bien établi, particulièrement dans la restauration et dans la production agricole. L'assistance des organisations professionnelles n'est pas toujours suffisante et les mesures à prendre ne sont pas comprises. Les causes principales de l'échec de l'instauration d'un autocontrôle efficace sont le manque de temps, la pression de la concurrence et la surcharge des responsables.

Les hôpitaux et les établissements médico-sociaux n'ont en général pas de gros problèmes en ce qui concerne l'autocontrôle car ils ont recours à du personnel qualifié. Les entreprises de transformation, les distributeurs et les importateurs ont également de bons systèmes d'autocontrôle. La plupart d'entre eux sont même régulièrement inspectés par des agences externes pour satisfaire à des certifications (bio, ISO). Certains distributeurs peuvent faire valoir leur position sur le marché pour forcer les producteurs et les fournisseurs à mettre en place des systèmes d'autocontrôle. Les importateurs ne doivent plus se contenter de montrer un certificat des autorités étrangères assurant que la marchandise a été contrôlée, mais ils doivent également savoir de quelles exploitations elle provient, qui sont ses fournisseurs et quelles méthodes de production y sont utilisées. Ils sont invités à vérifier si les normes suisses sont appliquées sur les lieux de production et si le produit à importer est conforme.

La politique de protection des consommateurs en matière de sécurité alimentaire repose essentiellement sur les mesures d'auto-contrôle et la responsabilisation des acteurs de la chaîne alimentaire. Ceci implique que les acteurs de la chaîne alimentaire sont amenés à se couvrir contre les risques liés aux denrées alimentaires. Il existe deux types d'assurance : l'assurance responsabilité civile et l'assurance « sécurité alimentaire ».

En ce qui concerne l'assurance responsabilité civile, toutes les assurances couvrent la responsabilité civile légale du preneur en cas de lésions corporelles ou de dégâts matériels. Le risque « denrée alimentaire » est inclus dans les contrats, quelque soit le secteur d'activité. Cette inclusion est automatique, car toute modification de la législation en vigueur est incluse sans autre dans la couverture d'assurance de base. Basé sur la loi fédérale sur la responsabilité du fait des produits (RS **221.112.944**), ce risque fait partie de tout contrat entre parties. La quasi-totalité des acteurs de la chaîne alimentaire est au bénéfice d'une police d'assurance responsabilité civile. Les assureurs n'ont pas révisé leurs tarifs suite à l'introduction de la législation sur les denrées alimentaires, car ils n'ont pas identifié une probabilité significative d'augmentation des cas de sinistres.

L'aspect le plus intéressant dans ce rapport est la possibilité de contracter une couverture « sécurité alimentaire ». Certes, la loi ne contraint pas les entreprises à s'assurer dans ce domaine. Les bases légales principales sur lesquelles s'appuient

ces polices d'assurance sont les art. 66 ss, OFE, les art. 15, 28, 29 et 30 LDAI et les art. 2, 19 et 23 de la loi sur les épidémies (RS **818.101**). Les dangers assurés se limitent aux maladies produites par des agents pathogènes et aux dépassements des valeurs limite ou de tolérance d'additifs ou de substances étrangères. Ces assurances concernent en général les risques d'épidémie, la lutte contre les parasites et les traces de pesticides. L'altération naturelle des marchandises n'entre bien entendu pas en considération. Il y a une couverture d'assurance si, en vertu des dispositions légales précitées, des mesures sont ordonnées par les autorités compétentes pour prévenir les risques alimentaires. Ces assurances couvrent les frais liés à la fermeture de l'entreprise, les dégâts aux denrées et l'interdiction de travailler frappant le personnel. A noter que les animaux vivants ne sont généralement pas couverts, la Confédération remboursant ces pertes.

La majorité des entreprises de distribution et de transformation sont assurées alors qu'on estime à moins d'un tiers le nombre de restaurants qui ont une police d'assurance « sécurité alimentaire ». Les primes d'assurance sont en général fonction du chiffre d'affaire annuel de l'entreprise concernée. La plupart des gros dégâts se situent entre Fr. 100'000.- et Fr. 400'000.-, alors que le plus grand dommage enregistré en Suisse dans le domaine de la sécurité alimentaire était celui lié au vacherin Mont d'Or, qui avait représenté Fr. 2,1 millions en 1987. En Suisse, six assureurs proposent des polices dans le domaine de la sécurité alimentaire. Pour eux, ce secteur est un marché de niche.

En conclusion, le secteur des assurances se contente de couvrir les sinistres reconnus par une décision formelle de l'autorité étatique et qui reposent sur les critères prévus par la législation. De ce fait, il ne semble pas qu'il exerce une forte pression contribuant à l'amélioration de la sécurité alimentaire en Suisse.

3.3.1 Contrôle de l'autocontrôle

Les cantons ont comme tâche de vérifier que les assujettis respectent le devoir d'autocontrôle. Le contrôle officiel ne libère pas l'entreprise de l'obligation de contrôler elle-même sa production. Chaque entreprise doit prouver aux chimistes cantonaux qu'elle prend des mesures adéquates pour s'assurer de la sécurité des produits alimentaires, en particulier en termes de fréquence des contrôles internes, d'analyse des points critiques et de lutte contre les « erreurs cachées ». Lorsque les organes de contrôle constatent que les exigences légales ne sont pas remplies, ils prononcent une contestation (art. 27, LDAI). Les inspections sont généralement planifiées à l'avance (lieu, type, nombre), mais elles peuvent se faire sans annonce préalable. Les inspecteurs contrôlent en particulier la propreté et l'état des locaux, la présence de ravageurs, la qualité des denrées alimentaires, la protection des stocks, la température des installations frigorifiques, la désignation des marchandises, l'hygiène du personnel, le système d'autocontrôle (règles de bonne pratique, HACCP, documentation) et effectuent d'éventuels prélèvements.

La fréquence des inspections d'hygiène et le ciblage des établissements à inspecter varient selon les cantons. Dans une majorité de cantons, les entreprises sont contrôlées à intervalles réguliers, alors que dans d'autres cantons, les inspections sont déterminées en fonction d'un profil de risque des établissements. Les ressources à disposition ont une influence notable sur le nombre de contrôles effectués.

En 2001, à Berne, les petits commerces (62%) , les restaurants (58%), les supermarchés (55%), les boulangeries (53%) et les boucheries (50%) inspectés sont majoritairement contestés, alors que seules les entreprises de transformation de produits végétaux et animaliers présentent des taux de contestation de moins de 20%. Mais il est difficile d'établir un jugement approprié et surtout de généraliser ces résultats parce que les contrôles sont en général ciblés sur les entreprises problématiques. On note aussi que le taux de contestation des inspecteurs (cantonaux) est nettement plus élevé que celui des contrôleurs (communaux). Ceci s'explique par trois phénomènes : les entreprises à risque élevé apparaissent plutôt dans les statistiques des inspecteurs, les contrôleurs sont parfois dépassés par la complexité de la tâche et finalement la proximité sociale entre contrôleur et entreprise locale peut jouer un rôle dans la prise de décision. Selon plusieurs acteurs privés, le contrôle de l'autocontrôle n'est pas appliqué de manière équivalente sur l'ensemble du territoire.

Comme ces statistiques donnent une image plutôt négative de l'état d'hygiène et du niveau de la sécurité alimentaire, les chimistes cantonaux ont développé, en collaboration avec l'OFSP, une procédure d'évaluation du danger global. Elle ne remplace pas les inspections sur la base de la LDAI, mais les complète. Il s'agit de ne pas se focaliser sur les moutons noirs, mais d'établir un bilan global sur la sécurité des denrées alimentaires dans les entreprises. Cette procédure doit permettre d'harmoniser l'estimation des risques et servir d'instrument de travail et de planification pour les organes de contrôle. Pour chaque entreprise, sont évalués le système d'autocontrôle, l'apparence des denrées alimentaires, la maîtrise des processus (chaîne du froid, sanitaire) et les conditions d'agencement. Ces données ont commencé à être récoltées en janvier 2001. Tous les cantons devraient avoir mis en place ce système en 2002. Tant le nombre d'entreprises inspectées par canton (huit fois plus à Lucerne que dans le canton de Vaud) que la répartition des entreprises selon le niveau de danger global diffèrent. Le pourcentage d'entreprises ne représentant aucun danger varie ainsi entre 28% (Vaud) et 81% (Bâle-Campagne). La restauration est le secteur qui rencontre le plus de difficultés pour répondre aux normes, alors que le secteur industriel présente un niveau moyen de danger global très bas.

Les entreprises jugent généralement que les audits des agences privées sont plus stricts et menés de manière plus professionnelle que les contrôles des entités officielles. Les agences ont en effet plus de compétences techniques, plus de ressources pour mener à bien ces inspections et elles sont plus spécialisées.

Le rôle de la Confédération est de surveiller que les cantons mettent en œuvre des contrôles de l'autocontrôle. Or, ces contrôles ne semblent pas être planifiés ni appliqués de manière uniforme. Les cantons peuvent décider de manière indépendante des entreprises qu'ils vont inspecter et de la fréquence des inspections. Même en ce qui concerne la mise en place du système d'évaluation global, les cantons montrent un empressement variable à le mettre en œuvre. En outre, les cantons n'informent pas systématiquement l'OFSP des mesures de police prises, même en cas de fermeture d'établissements pour manquements graves à l'hygiène.

3.4 Contrôles des aliments « de la fourche à la fourchette »

Ces contrôles sont mis en place pour couvrir les denrées alimentaires « de la fourche à la fourchette », c'est-à-dire des aliments pour animaux, en passant par les animaux et les abattoirs, pour aboutir aux denrées alimentaires. Ils sont réalisés par plusieurs acteurs : RAP, vétérinaires cantonaux, SICL, chimistes cantonaux.

3.4.1 Contrôle des aliments pour animaux

La RAP inspecte et vérifie le commerce des aliments pour animaux et autorise les nouvelles substances destinées à l'alimentation animale. Son activité vise à éviter la présence de substances toxiques ou indésirables dans les denrées alimentaires. Pour ce faire, elle conduit trois sortes d'analyses : les contrôles officiels des aliments pour animaux, les demandes d'analyses pour tiers et les analyses de recherche. Le nombre de contrôles officiels effectués et d'entreprises inspectées s'est nettement accru ces trois dernières années. Si la densité des inspections s'est renforcée, le taux de fautes graves¹⁹ reportées diminue (0.6% en 2002). Les contrôles officiels mettent l'accent sur les farines animales, les analyses d'aliments pour animaux et les OGM. Avec la mise en place de l'unité ESB et suite à l'inspection effectuée par l'UE en Suisse²⁰, les contrôles quant à la présence de contaminations dues à des farines animales se sont multipliés.

Les contrôles de la RAP ne sont pas basés sur un profil de risque des entreprises et des moulins, mais sur la quantité de leur production. Ces contrôles sont inopinés, sauf en ce qui concerne le tout premier contrôle. Les contrôles sont facturés en général Fr. 70.- par échantillon prélevé. Par contre, si des irrégularités plus graves sont découvertes, les analyses sont facturées au coût réel, ce qui peut se monter à Fr. 500.- environ.

Pour les acteurs privés, la compétence fédérale pour homologuer tous ces produits (aliments pour animaux, produits de traitement des plantes, semences, engrais) est plus rationnelle, car une homologation est valable sur tout le territoire. Le contrôle peut aussi être centralisé, car le « marché » de la RAP se réduit à 725 exploitations.

3.4.2 Contrôle des animaux

Sur la base de la LFE, l'OVF veille à ce que la Suisse soit indemne de certaines épizooties et se conforme aux recommandations des organisations internationales et de l'UE, car il vise à soutenir le commerce extérieur de produits d'animaux suisses. Les contrôles doivent être réalisés sur un nombre déterminé d'exploitations (par exemple, 10% des exploitations de bovins) en conformité avec les directives

¹⁹ Elles peuvent exercer une influence négative soit sur la qualité des denrées alimentaires, soit sur l'environnement. Il s'agit par exemple de contamination de farine animale, de dosages incorrects ou de présence de traces de stimulants de croissance interdits. Dans chaque cas, des plaintes ont été déposées devant les Tribunaux cantonaux.

²⁰ http://europa.eu.int/comm/food/fs/inspections/vi/reports/switzerland/vi_rep_swit_1278-2000_fr.html

européennes, effectués à des périodes précises, sur des animaux d'un certain âge et concernés par un certain type de maladie. Ces exploitations sont sélectionnées au hasard. En 2001, l'OVF, au travers des vétérinaires cantonaux, a contrôlé 4432 exploitations. Pour toutes les épizooties recherchées, les résultats des analyses sont négatifs. La Suisse est ainsi indemne des épizooties hautement contagieuses et d'un grand nombre d'autres maladies importantes. Chaque semaine, les vétérinaires cantonaux annoncent à l'OVF la présence ou l'absence d'épizooties.

L'OVF a également mis en place des « contrôles bleus » qui visent à surveiller l'état de santé des animaux par un contrôle vétérinaire officiel uniformisé sur l'ensemble du territoire. Ces contrôles se composent de trois éléments, déterminés par l'OVF : la santé animale et la santé de la mamelle, l'inscription obligatoire des antibiotiques utilisés dans le journal des traitements et le contrôle du trafic des animaux. Les contrôles sont effectués par les vétérinaires cantonaux, mais les exploitations contrôlées sont choisies par l'OVF. Selon l'OVF, les premiers résultats de ces contrôles bleus ont montré que l'état de santé des animaux et de la mamelle est très satisfaisant. Par contre, des problèmes ont été observés en ce qui concerne les inscriptions incomplètes des antibiotiques administrés, le marquage lacunaire des animaux à onglons et les annonces imprécises des changements d'effectifs de bovins dans la BDTA. La mise en place de ces contrôles bleus illustre bien les problèmes de mise en œuvre fédéraliste des contrôles et de coordination entre la Confédération et les cantons. Les cantons pilotes (SG, NE, BL et SZ) ont initié leurs contrôles au début 2001, alors que les derniers cantons ont pu attendre fin 2002. Si en 2001, 2,3% des exploitations de bovins ont été contrôlées, l'objectif pour 2002 était de 10%. L'OVF a certes poussé les cantons à introduire ces contrôles mais plusieurs d'entre eux ont déclaré n'avoir pas assez de ressources ou ne pas bénéficier d'assez de soutien financier fédéral.

Le programme de détection des substances étrangères de l'OVF, basé sur les ordonnances sur les substances étrangères et les composants et sur l'emploi de médicaments vétérinaires, a pour but de déceler la présence de résidus dans les denrées alimentaires d'origine animale (viande, lait, œuf, miel) et de garantir la possibilité d'exportations de ces denrées. Les résultats montrent qu'en Suisse, la situation relative aux résidus est favorable. Ce programme est mené de manière centralisée par l'OVF, conformément aux directives européennes, et les prélèvements sont effectués par les vétérinaires cantonaux.

Enfin, à l'étape de l'abattoir, ont lieu les traditionnels contrôles des viandes, basés sur l'OCV. Ces contrôles systématiques sur la plupart des espèces animales consistent en des examens visuels, des incisions et des prélèvements, clairement définis. Ils sont de la compétence des vétérinaires cantonaux. Les résultats de ces analyses doivent permettre de déclarer les carcasses d'animaux propres à la consommation. Ainsi, en 2001, 3,7 millions d'animaux abattus sont entrés dans le circuit de consommation ; seuls 0,2% des animaux abattus étaient impropres à la consommation (altérations, maladies, résidus). L'OVF est en général informé de ces contrôles une fois par année, sauf si des dangers aigus existent, ou si l'OVF en fait la demande.

La multitude de contrôles peut parfois aboutir à des lacunes dans la communication : les annonces de dépassement de valeurs limites lors des contrôles dans les abattoirs ne sont pas systématiquement faites par les vétérinaires cantonaux à l'OVF, parce qu'ils estiment que l'OVF est directement informé par le programme de détection.

3.4.3 Contrôle du lait

Le contrôle du lait et des produits laitiers vise autant la protection du consommateur que la garantie des exportations. Les systèmes d'autorisations et de contrôles n'étant pas les mêmes en Suisse et dans l'UE, plusieurs types de contrôles ont dû être mis en place.

Le lait et les produits laitiers sont depuis longtemps contrôlés par les chimistes cantonaux, sur la base de l'ODAI (art. 38 à art. 48). D'autre part, l'OQL vise à satisfaire les exigences d'exportation du lait (art. 4, OQL). L'art. 19, OQL exige que le SICL prélève, pour chaque producteur, au moins 14 échantillons par année. En 2001, il en a récolté 484'000, ce qui représente 10% de moins que l'objectif légal. En se basant sur les résultats d'analyse pour les quatre critères de contrôle définis à l'art. 18, OQL, le SICL déclare que la qualité du lait commercialisé est très bonne. Des arrêts de livraison de lait n'ont été édictés que dans moins de 1 cas pour 1000. Enfin, le lait est également inspecté dans le cadre du programme de détection de l'OVF. Certains acteurs pensent qu'une harmonisation et une unification de ces contrôles sont possibles.

3.4.4 Contrôle des denrées alimentaires

Les contrôles prescrits à l'art. 40, LDAI se font sur la base d'échantillons. Comme les chimistes cantonaux recherchent les problèmes et les denrées à risque, les statistiques ne sont pas représentatives du niveau réel de la sécurité alimentaire en Suisse. Les chiffres sont donc biaisés. L'OFSP, conformément à l'art. 36, al. 3, let. a., LDAI, centralise les données des cantons concernant les contrôles effectués.

Les catégories de contestation, délimitées par l'OFSP, sont les suivantes :

- A étiquetage, désignation
- B composition chimique
- C microbiologie, bactéries
- D substances étrangères et composants
- E propriétés physiques
- F autres motifs

La Table 1 recense les contrôles officiels effectués par les chimistes cantonaux en 2001.

Table 1: Contrôles officiels effectués par les chimistes cantonaux au titre de la LDAI en 2001 et types de contestations.

	Nombre d'échantillons contrôlés	Contestations				
		Total	A	B	C	D
SUISSE	93683	13502	2322	700	8770	1080
BE	8423	761	237	10	468	40
BL	5763	363	39	5	295	36
CH-O ⁽¹⁾	1970	320	1	7	233	75
GE	5162	826	246	89	319	186
NE	1634	261	87	7	176	4
SG	5529	1024	141	45	739	26
ZH	15631	1553	393	161	986	68

⁽¹⁾ : CH-O représente la Suisse orientale, soit les cantons de AI, AR, GL et SH.

Source : OFSP, 2002, p. 368 ss. et Rapports annuels cantonaux

Les chiffres présentés dans cette Table ne prennent en compte que les échantillons concernant des denrées alimentaires, c'est-à-dire les produits classés aux rubriques 01 à 515 de la classification des produits utilisée par les chimistes cantonaux. Sont inclus les denrées comme le lait, la viande, les fruits, les légumes, les boissons, le pain et les denrées transformées, alors que les eaux de baignade, le tabac, les objets usuels, les cosmétiques, l'étiquetage et les médicaments sont exclus. Le nombre total d'échantillons contrôlés appartenant aux catégories 01 à 515 représente toutefois 96% de tous les contrôles officiels effectués par les chimistes cantonaux. Les statistiques cantonales présentées dans cette Table servent d'illustration et émanent des rapports annuels des chimistes cantonaux rendus publics sur Internet. Certains cantons ne rendent pas publics leurs données, essentiellement parce qu'ils estiment qu'elles sont difficilement interprétables par le public.

Tout d'abord, il faut souligner que le nombre total d'échantillons contrôlés a été réduit de 8,5 % entre 2000 et 2001. Cette tendance s'observe depuis quelques années. Selon l'OFSP, les deux raisons principales de la nette diminution du nombre d'échantillons analysés sont la perte d'importance des contrôles finaux par échantillons aux dépens d'un accroissement des contrôles liés à l'autocontrôle et la diminution des ressources allouées au contrôle alimentaire dans les cantons. En revanche, selon les chimistes cantonaux, ce phénomène serait plutôt dû à l'accroissement de la complexité des analyses. D'autre part, le taux moyen de contestation en 2001 était de 14.4%. Ce taux ne varie pas sensiblement d'une année à l'autre (14.2% en 2000 et 14.9% en 1999). Pour 2001, cela signifie que dans 85.6% des cas, les denrées alimentaires prélevées étaient conformes à la législation. Même s'il faut rappeler que les échantillons sont prélevés selon la technique du sondage, ces taux de contestation soulèvent des questions sur la stratégie d'analyse des risques des cantons. Ces derniers prétendent cibler leurs contrôles sur les denrées

alimentaires à risque et, avec l'expérience accumulée, le taux de contestation pourrait augmenter plus nettement.

Les résultats détaillés de certains cantons montrent que Bâle-Campagne a contrôlé plus d'échantillons que les cantons de Saint-Gall ou de Genève. Si on part du principe que, dans chaque canton, le panier moyen de consommation des denrées alimentaires est le même, le nombre de contrôles alimentaires effectués est de 12,9 pour 1000 consommateurs en moyenne suisse, avec des variations entre 8,8 à Berne et 22,2 à Bâle Campagne. On peut également mesurer la densité de contrôles par établissement engagé dans la production, la transformation et la distribution de denrées alimentaires. En moyenne suisse, on compte 2,01 contrôles par établissement, avec des variations de 1,37 en Suisse orientale à 5,51 à Bâle-Campagne. On constate donc une inégalité de la probabilité de contrôle des denrées alimentaires entre les cantons.

Les catégories principales d'échantillons prélevés au niveau suisse sont les eaux de boisson (46% des échantillons prélevés en 2001), les plats prêts à la consommation (8%), les œufs (5%), les légumes (3%) et le lait (3%). Les chimistes cantonaux remarquent que les analyses d'eaux de boissons sont « simples » et nécessitent moins de ressources. Dans les cantons de Berne et de Bâle-Campagne, ces analyses représentent toutefois près de 75% du total des prélèvements²¹.

Il faut rappeler que les échantillons sont prélevés de manière ciblée, mais les taux de contestation peuvent varier significativement, de 6.3% à Bâle-Campagne à 18.5% à Saint-Gall. Cette différence ne peut pas être interprétée comme une différence de niveau de sécurité alimentaire, mais plutôt comme le résultat de choix divergents des denrées prélevées, des analyses effectuées et des établissements contrôlés.

Quant aux motifs de contestation, il faut souligner que, même s'ils sont tous décrits dans la LDAI, certains touchent plus directement à la sécurité des denrées alimentaires que d'autres. Au niveau suisse, les contestations liées à la présence de bactéries (65%)²² ou de substances étrangères (8%), et donc significatives du point de vue de la sécurité alimentaire, sont plus nombreuses que celles liées à l'étiquetage (17%)²³. Un échantillon prélevé ne sera pas forcément analysé pour toutes les catégories de contestation. Ce sont les cantons qui font ces choix. A noter que le principe des contrôles n'est pas de mener les mêmes analyses sur les mêmes produits dans tous les cantons.

En Suisse, les denrées les plus contestées sont la crème (46%), les denrées alimentaires de complément (43%), les liqueurs (42%) et les aliments spéciaux (38%). Cela ne signifie pas forcément que ces denrées soient les plus impropres à la consommation, mais cela indique le pourcentage de ces denrées qui ne respectent pas les normes légales parmi les échantillons analysés, échantillons qui sont ciblés sur les risques. Pour tous ces produits, tant les taux de contestation que les causes de

²¹ Si on exclut les analyses « simples » faites sur les eaux de boissons, les statistiques des contrôles effectués pour 1000 consommateurs ou par établissement changent de manière significative, mais la variabilité intercantonale reste la même.

²² A noter que les mêmes valeurs limite et de tolérance s'appliquent sur l'ensemble de la Suisse.

²³ Dans les cantons, les contestations liées à la présence de bactéries varient de 39% (à Genève) à 81% (à Bâle-Campagne) du nombre total des contestations émises.

contestation varient grandement d'un canton à l'autre²⁴. A noter que les taux de contestation enregistrés pour quatre des cinq produits les plus analysés sont largement inférieurs à la moyenne suisse.

L'OPCA a également comparé les résultats entre 2000 et 2001, en sélectionnant les 20 denrées alimentaires dont le taux de contestation au niveau suisse était le plus élevé en l'an 2000, c'est-à-dire les denrées identifiées comme les plus risquées, et en suivant l'évolution pour l'année 2001²⁵. Il ressort que les denrées à risque représentent moins de 10% des échantillons analysés par les chimistes cantonaux. De plus, tant la proportion que le nombre absolu d'échantillons de denrées à risque ont diminué d'une année à l'autre. L'analyse de l'évolution du taux de contestation moyen montre qu'il n'a que très légèrement diminué d'une année à l'autre. Par contre, pour 14 denrées, le taux de contestation a baissé, parfois de manière nette. Avec ces données, on peut se demander si les cantons ont une vue d'ensemble assez claire pour choisir de manière efficace les produits qu'ils analysent. La contestation des denrées qui ne remplissent pas les exigences légales ne semble pas donner de résultats très marquants et rapides sur leur sécurité, d'une année sur l'autre.

Le rôle de surveillance de la Confédération sur le contrôle des denrées alimentaires est décrit à l'art. 36, LDAI. Il rassemble les données générales et standardisées de tous les cantons. Cette collecte n'a lieu qu'une fois par année. L'OFSP est toutefois tenu informé au cours des séances avec l'Association des chimistes cantonaux ainsi qu'à chaque fois que des valeurs limite sont dépassées pour des bactéries pathogènes ou des pesticides. L'OFSP a certes, en collaboration avec les chimistes cantonaux, défini les différentes catégories de denrées alimentaires ainsi que les catégories de contestation. Cependant, il ne fixe ni les produits à analyser de manière prioritaire, ni la fréquence avec laquelle les échantillons doivent être prélevés, ni les analyses à conduire, ni les lieux où les prélèvements doivent être effectués. Selon certains experts, ces paramètres pourraient être déterminés par l'intermédiaire de directives fédérales, mais en pratique ce sont les cantons qui décident en fonction de leurs connaissances, de leurs capacités et de leurs ressources. Selon l'OFSP, de telles tâches ne sont possibles qu'avec des crédits et du personnel qualifié supplémentaire.

3.5 Contrôle des importations

Le contrôle des denrées alimentaires lors de leur importation, de leur transit et de leur exportation est du ressort de la Confédération (art. 32, LDAI). Les organes de contrôle sont les bureaux de douane (art. 3, OITEDO). Le contrôle aux frontières est toutefois difficile à organiser car les connaissances des contrôleurs ne sont pas toujours suffisantes pour assurer un contrôle efficace. De fait, les douanes ne font que peu de contrôles à la frontière; elles vérifient plutôt le passage et la tarification des marchandises²⁶. Il est souvent problématique d'immobiliser un chargement de denrées alimentaires aux frontières en attendant le résultat des analyses.

²⁴ Par exemple, le taux de contestation sur le fromage varie de 44% à Genève contre 4% à Bâle-Campagne et celui des céréales de 32% à Neuchâtel contre 5% à Zurich.

²⁵ Les données des années précédentes ne sont pas classées selon les mêmes rubriques, rendant les résultats détaillés difficilement comparables. L'OPCA a sélectionné les produits pour lesquels au moins 50 échantillons ont été prélevés lors de l'année de base, en 2000.

²⁶ Voir la motion Schibli 02.3052.

Pour l'AFD, le contrôle des denrées alimentaires est un devoir secondaire. Elle considère son rôle comme celui d'un filtre grossier, par lequel seules les denrées alimentaires qui ne satisfont manifestement pas aux exigences sont contrôlées, contestées et détruites. Ainsi les douanes ont effectué 842 prélèvements en 2002, soit moins de 1% du nombre d'échantillons prélevés par les chimistes cantonaux. Si l'AFD a les mêmes compétences que les chimistes cantonaux pour contester des denrées alimentaires (art. 6 et 7, OITEDO), elle n'est pas dotée des mêmes ressources. Le personnel, plutôt généraliste, n'est pas qualifié pour le contrôle des denrées alimentaires²⁷ et les douanes n'ont pas leur propre laboratoire.

On observe aussi que le taux de contestation des échantillons prélevés aux frontières est nettement plus élevé que le taux correspondant pour l'ensemble des échantillons prélevés. Ce résultat s'explique principalement par le fait que les douanes ne prélèvent des denrées que quand elles sont visiblement en mauvais état, ce qui impliquerait que beaucoup de denrées importées avec des « erreurs cachées » passent le contrôle douanier.

Les contrôles sont peu nombreux, mais ciblés, puisque depuis début 2000, une équipe d'analyse de risques de l'AFD met à disposition des bureaux de douanes des profils de risque permettant une sélection des envois à dédouaner. De fait, la plupart des contrôles prennent place dans le cadre des programmes « points forts », établis sur la base de suggestions des cantons transmises à l'OFSP. Après avoir déterminé les spécifications, l'OFSP demande à l'AFD de prélever un certain nombre d'échantillons, en fonction des coûts et d'autres limitations. Ces programmes points forts ont lieu deux fois par année et durent en général 2 à 3 mois.

Les relations entre l'AFD et les laboratoires cantonaux sont essentielles. En fait, les contrôles à la frontière ne sont pas jugés de la même manière par les différents chimistes cantonaux : certains cantons collaborent étroitement avec l'AFD, alors que d'autres apportent nettement moins de crédit à ce type de contrôle.

L'art. 3 de l'ordonnance concernant l'importation, le transit et l'exportation d'animaux et de produits d'animaux (RS 916.443.11) précise que c'est l'OVF qui est responsable des contrôles de ces importations, par l'intermédiaire du service vétérinaire de frontière (SVF). Ainsi, un ravioli à la viande sera contrôlé par un vétérinaire de frontière (taux de contrôle formel d'environ 100% et matériel de l'ordre de 2%), alors qu'un ravioli au fromage sera contrôlé par l'AFD (moins de 5% de contrôle formel). Les contrôles sont effectués dans 76 bureaux de douane. A noter que 23 entreprises sont enregistrées comme destinataires agréés ; pour elles, le contrôle à l'importation est effectué à domicile.

A part les contrôles aux frontières, l'OVF envoie aussi des équipes à l'étranger : en 2002, au Brésil et en Hongrie, et, en 2001, en Chine. Il est difficile d'évaluer si cet instrument est efficace. D'un côté, les inspecteurs récoltent des informations en se rendant sur place, mais de l'autre, ces voyages ont un coût et ni les autorités du pays visité ni les entreprises locales n'ont intérêt à se montrer sous un œil défavorable.

En fait, dès que les denrées alimentaires franchissent la douane, elles se retrouvent dans un canton. Elles peuvent y faire l'objet de contrôles par échantillon de la même manière que les produits indigènes, conformément à l'art. 2, al. 3, LDAI. Les

²⁷ L'OFSP et l'AFD seraient censés organiser des cours de formation et de perfectionnement pour les personnes chargées du contrôle (Art. 17, OITEDO).

produits importés ne vont pas directement chez le consommateur, mais peuvent être encore entreposés, transformés ou étiquetés. Ainsi, la plupart des contrôles des produits alimentaires importés a lieu au travers d'échantillons prélevés par les cantons lors de leurs analyses des denrées alimentaires. Ces analyses sont à la charge des cantons, alors que le contrôle des importations est une tâche fédérale. Mais, comme l'OFSP ne connaît pas le nombre total d'échantillons prélevés sur les denrées importées, il est impossible de savoir si elles sont contrôlées de manière plus fréquente que les produits suisses. Seul Neuchâtel publie une statistique sur l'origine des denrées alimentaires qu'il contrôle. Elle montre que les produits suisses représentent la plus large partie des produits contrôlés (82%). Des statistiques sur les contestations selon l'origine des denrées alimentaires ne sont pas disponibles.

Comme le SVF, les chimistes cantonaux se rendent à l'étranger. Récemment, une délégation s'est rendue en Espagne et au Portugal pour rencontrer les autorités locales compétentes et expliquer que les tomates espagnoles doivent satisfaire aux exigences de la législation suisse. A l'intérieur de l'UE, au contraire, c'est le principe du Cassis de Dijon qui s'applique ; il stipule que les normes du pays exportateur doivent être admises par le pays importateur.

3.6 Aliments pour animaux

L'art. 160, LAgr précise que le contrôle des matières auxiliaires de l'agriculture (semences, engrais, aliments pour animaux) est de la compétence des seuls services fédéraux. Les chimistes cantonaux déplorent de ne pas pouvoir remonter jusqu'au bout la filière d'une contamination qu'ils ont décelée dans une denrée alimentaire. A noter que les aliments pour animaux préparés à la ferme échappent à tout contrôle. Les contacts entre la RAP et les chimistes cantonaux ne sont pas nombreux et leur philosophie de contrôle est différente. Les contrôles effectués en commun, par exemple suite à la découverte d'un fragment d'os dans un moulin argovien, sont des exceptions et ne sont pas décrits, de part et d'autre, comme des collaborations fructueuses. Ce problème de séparation des compétences dans la chaîne alimentaire ne semble toutefois pas perturber les acteurs du secteur privé, qui ont déclaré entretenir de bonnes relations avec la RAP. Ils estiment que cette responsabilité nationale garantissant des mesures d'application identiques sur le territoire et que la structure plus légère et sans intermédiaire cantonal est un avantage.

3.7 Organismes génétiquement modifiés (OGM)

En Suisse, c'est l'OFSP qui délivre les autorisations pour les produits OGM, conformément à l'art. 15, ODAI. Pour l'instant, six produits OGM sont disponibles sur le marché car, selon le droit suisse et dans l'état actuel des connaissances, ils ne représentent aucun risque pour la santé. L'OFSP et l'OFAG collaborent pour homologuer les mêmes produits OGM en ce qui concerne les aliments pour animaux. Pour les OGM non homologués, la tolérance zéro s'applique.

Depuis janvier 2000, une modification de l'ODAI (art. 22b) impose la déclaration des produits tolérés qui contiennent plus de 1% d'OGM. En 2001, 352 prélèvements ont été effectués et analysés pour la présence d'OGM par dix laboratoires cantonaux. Bien que des traces d'OGM aient été trouvées dans plusieurs échantillons, aucun ne

dépassait la limite de déclaration de 1%. Il semble donc que la séparation entre les flux de denrées alimentaires OGM et non-OGM soit bien mise en oeuvre par les producteurs et les importateurs suisses. Pour la plupart des experts interrogés, le problème des OGM est étonnamment peu important.

Pour l'AFD, les OGM sont des produits sensibles, parce qu'ils sont difficilement repérables. Ces produits portent un code spécial sur les documents d'importation. Cette méthode de documentation donne certes plus de visibilité aux produits OGM et elle a servi de base à la transmission de 51 échantillons d'OGM à la RAP en 2002. Mais il faut encore que cet étiquetage soit conséquent et correct, ce que les douanes ne sont pas en mesure de vérifier.

Depuis juillet 1997, la RAP entreprend des analyses d'OGM dans les aliments pour animaux. En 2002, sept échantillons dépassaient les valeurs de déclaration. Pour la première fois, trois ont dû être contestés, parce qu'ils ne respectaient pas les règles de déclaration. Le 99,5% des échantillons d'aliments pour animaux examinés reste en dessous des seuils de déclaration.

Enfin, en ce qui concerne les produits biologiques, les normes interdisent le recours à des produits OGM. Cependant, les possibilités de contamination par des OGM existent, par exemple lors du transport, dans les ports et dans les silos. La pureté, la pureté à 100% n'existe pas. Lors des analyses, il est assez courant de trouver 0,1% d'OGM. Très récemment, le Tribunal fédéral a admis le recours d'une entreprise qui combattait l'application du principe de la tolérance zéro en matière de traces d'OGM dans les produits biologiques.

3.8 Produits biologiques

En Suisse, les produits biologiques sont principalement réglementés par l'ordonnance sur l'agriculture biologique et la désignation des produits et des denrées agricoles biologiques. Les organes de certification, placés sous la surveillance de l'OFAG, ont la compétence de contrôler les entreprises par rapport au respect des normes biologiques. L'OFAG a communiqué aux chimistes cantonaux que les exploitations biologiques n'ont pas besoin d'être contrôlées une deuxième fois pour leurs systèmes d'autocontrôle, mais que des contrôles par sondages doivent être effectués comme pour tous les autres produits. Si les chimistes cantonaux notent des irrégularités au sujet de produits biologiques, ils en informent l'OFAG et les organes de certification. C'est alors à l'OFAG d'en tirer les conséquences pour l'exploitation, les produits et l'organe de contrôle. Par exemple, si un fongicide interdit dans l'agriculture bio est découvert, l'entreprise est sanctionnée (amende, interdiction de vente) et ses paiements directs réduits.

Les experts ont tous expliqué que les produits biologiques n'apportent pas plus en terme de sécurité des denrées alimentaires. En fait, soit un produit biologique ou traditionnel remplit les conditions de sécurité alimentaire et peut être mis en circulation, soit il ne les remplit pas. Il s'agit plutôt d'une segmentation du marché.

En ce qui concerne les aliments biologiques pour animaux, les contrôles sont effectués par la RAP. Elle transmet ses résultats à Bio Suisse qui les interprète et, sur cette base, remet les certifications adéquates.

Les douanes doivent également contrôler l'importation des produits biologiques. Toutefois, à l'heure actuelle, elles n'effectuent aucun contrôle ni matériel ni formel (certificats) aux frontières sur la base de l'ordonnance bio.

La direction générale de la « Santé et protection des consommateurs » de la Commission européenne a inspecté en juin 2001 le système suisse de contrôle dans l'agriculture biologique²⁸. Selon son rapport, le système suisse est fiable et crédible, ce qui permet à la Suisse de garder son statut de pays tiers équivalent.

3.9 Transport

La LDAI spécifie que les denrées alimentaires ne doivent pas être contaminées lors de leur transport (art. 15, 24 et 29, LDAI). Les chimistes cantonaux ne tiennent pas de statistiques particulières sur les contrôles effectués dans les transports, car ces données sont généralement incluses dans l'activité principale de l'entreprise (distribution, restauration).

En ce qui concerne les trains, c'est le chimiste cantonal de Soleure qui contrôle les wagons restaurants. Les 600 wagons des CFF qui transportent des denrées alimentaires devraient aussi être contrôlés par des instances officielles, mais cela n'entre pas dans le domaine de compétence des chimistes cantonaux. L'Office fédéral des transports est quant à lui plus préoccupé par d'autres problèmes que celui de l'analyse du contenu ou de l'hygiène des wagons. Il y a une lacune dans la mise en œuvre du contrôle de l'autocontrôle des entreprises de transport et du contrôle officiel par échantillons des denrées alimentaires au cours de leur transport.

3.10 Traçabilité

La globalisation rend le suivi des produits « de la fourche à la fourchette » de plus en plus difficile. La traçabilité d'un produit pourrait pourtant jouer une part non négligeable dans la garantie de la sécurité des denrées alimentaires, au même titre que l'autocontrôle et les contrôles officiels. L'OFSP préside d'ailleurs le groupe de travail relatif à la traçabilité du *Codex Alimentarius*.

Pour l'instant en Suisse, seuls les producteurs biologiques garantissent la traçabilité de leurs produits. Certains experts estiment les coûts de ce système à 20% du prix du produit, mais, grâce aux compensations offertes par les paiements directs, l'écart de prix payé par les consommateurs est nettement réduit. Quant au coût pour garantir l'absence d'OGM dans certains produits, c'est-à-dire le coût de la différenciation des chemins d'approvisionnement, il est estimé entre 3 et 7 %. Cela ne concerne que la séparation des flux et non la traçabilité jusqu'à l'exploitation d'origine.

Dans le domaine des animaux, la BDTA est le système qui doit assurer leur traçabilité. Ses objectifs sont de contribuer à la lutte contre les épizooties (lieu d'apparition et type de maladie, nombre d'animaux touchés), de regagner la confiance des consommateurs et de permettre à la Suisse d'exporter sa production. Elle existe depuis le 1^{er} décembre 1999 et a déjà vécu des transformations importantes. En août 2002, la Confédération est devenue l'actionnaire majoritaire de

²⁸ Voir European Commission, 2001, p. 1 et ss.

la BDTA et l'OFAG, qui a repris le leadership de l'OVF, compte deux représentants à son conseil d'administration. En novembre 2002, un nouveau système incitatif a été mis en place pour accroître la discipline de notification et la qualité des données. Ces mesures montrent que la BDTA rencontrait des problèmes importants, d'ailleurs relevés lors des entretiens. La pratique consistant à enregistrer les mouvements des animaux n'atteint pas encore des niveaux optimaux : la localisation de 21% des animaux est inconnue. Les coûts du système sont également plus élevés que ce qui avaient été estimé au départ, puisqu'ils atteindraient Fr. 32 millions d'ici à fin 2003.

3.11 Sanctions

Les mesures qui peuvent être prises suite à une contestation sont décrites aux art. 28 à 31 et 47 à 50, LDAI. Dans ce domaine, les personnes interrogées ont souligné des différences d'application entre les autorités cantonales, ce que reconnaissent aussi les chimistes et les vétérinaires cantonaux. Il est donc probable que certains cantons soient plus sévères que d'autres et que l'égalité de traitement n'est pas assurée à l'échelle fédérale. Selon l'art. 3 de l'ordonnance réglant la communication des décisions pénales prises par les autorités cantonales (RS 312.3), les cantons sont tenus d'annoncer les jugements prononcés en application de la LDAI et de la LFE. L'OFSP n'a pas encore de statistiques sur le nombre et le type de sanctions prises par les cantons. On ne sait ainsi pas combien de restaurants, ou d'autres types d'entreprises, ont été fermés en Suisse suite à une infraction grave à la LDAI. A noter que seul un petit nombre de contestations débouche sur une plainte, ce qui est dû à la surcharge des tribunaux, au délai d'attente du jugement et au manque de connaissances techniques des juges.

Il faut d'ailleurs distinguer deux sortes de sanctions. L'art. 31, LDAI, permet au chimiste cantonal, pour les cas de peu de gravité, de renoncer à dénoncer le responsable et de ne lui infliger qu'un avertissement (conditions à remplir, taxe). Par contre, toutes les infractions graves aux prescriptions de la LDAI débouchent sur une poursuite pénale. Dans certains cantons, cette compétence est déléguée aux chimistes cantonaux (jusqu'à un certain montant), mais, dans la plupart des cantons, les chimistes cantonaux n'ont que des compétences administratives, les compétences judiciaires restant du ressort des juges. A noter que le non respect des exigences relatives à l'autocontrôle n'est pas une cause de sanction dans la LDAI. Ceci est peut-être dû au fait que la législation ne prescrit pas un niveau minimum d'autocontrôle. C'est de manière indirecte, par l'intermédiaire de l'art. 292 du code pénal suisse, que ces manquements peuvent être sanctionnés.

Quand un chimiste cantonal conteste une denrée produite dans un autre canton, il transmet cette information au canton de production, qui applique les procédures juridiques adéquates. Cette procédure doit permettre l'application uniforme de la législation au niveau de la Suisse.

Aux frontières, l'AFD, qui a les mêmes compétences que les chimistes cantonaux, peut renvoyer des denrées alimentaires pour cause d'atteinte à la santé, de mauvaise conservation ou de manque d'autorisations.

Dans le secteur des produits biologiques, les sanctions sont encore plus efficaces car elles se couplent avec la perte de paiements directs.

Certains experts déplorent que trop peu de recours soient déposés et surtout que les entreprises préfèrent se contenter d'une amende plutôt que de chercher à obtenir une décision de principe sur une disposition. L'OPCA a établi que, depuis l'entrée en vigueur de la LDAI (1^{er} juillet 1995), le Tribunal fédéral s'est occupé de 6 cas concernant la sécurité des denrées alimentaires. La majorité des cas concernait l'art. 18, LDAI sur l'interdiction des tromperies.

Selon certains experts, la meilleure sanction serait une amélioration de la transparence, mais, comme le Conseil fédéral l'a répondu à la motion Wyss 02.3561, le Parlement a approuvé le principe du secret professionnel (art. 42, LDAI). Sous réserve de l'art. 43, LDAI, il est interdit à toute personne chargée de l'exécution de la LDAI d'informer le public d'observations faites dans le cadre de ses fonctions de contrôle. Les statistiques publiées sont d'ailleurs anonymes.

Selon plusieurs experts, les sanctions infligées par les acteurs privés au cours de la chaîne sont plus percutantes que les sanctions officielles. Les grands distributeurs peuvent en effet aller jusqu'à exclure de leur liste les fournisseurs qui leur livrent des produits dangereux pour la santé des consommateurs.

4 Information et formation

Les articles des différentes lois et ordonnances traitant de la déclaration ne font pas toujours la distinction entre les indications concernant la sécurité des denrées alimentaires et les indications concernant les données relatives à l'origine ou aux méthodes de fabrication. Selon la LDAI, toute denrée alimentaire soumise aux dispositions de la loi doit indiquer la provenance, la dénomination spécifique et la composition du produit. Pour les produits importés, l'OAGrD relève que sont soumis à la déclaration obligatoire l'utilisation d'hormones, d'antibiotiques ou d'autres stimulateurs de performance antimicrobiens dans l'alimentation pour animaux.

Quoiqu'il en soit, les normes légales pour l'étiquetage des biens sont devenues plus strictes et plus complexes. On note d'ailleurs un accroissement des contrôles dans le domaine des déclarations. Pour les chimistes cantonaux, c'est une évolution significative par rapport à la période où ils s'occupaient presque exclusivement de la sécurité des produits. L'importance des contrôles sur l'étiquetage se reflète aussi dans l'accroissement des contestations dans ce domaine, entre 15 et 20% du total.

Les désignations et les labels ne sont que rarement contrôlés au niveau des douanes, la désignation des produits ne devant être conforme à la législation qu'au moment d'être présentée au consommateur. Après le passage de la douane, il est encore possible de changer les désignations.

Une denrée alimentaire peut, en plus de sa désignation arborer un label. Les conditions générales sont décrites aux art. 14 à 16, LAgr et concernent les modes de production, les caractéristiques particulières d'un produit, sa provenance d'une région de montagne ou son origine spécifique. A la différence des prescriptions obligatoires de la LDAI, celles inscrites dans la LAgr sont volontaires. Un label ne concerne donc pas la sécurité alimentaire telle que décrite par la LDAI, mais apporte en principe une qualité ou une prestation supplémentaire. Toute tromperie doit aussi être exclue avec les labels. Sur le marché suisse des denrées alimentaires, on observe une « salade des labels » composée, selon le World Wildlife Fund et la SKS, de 29 labels différents.

Les critères qui donnent droit à un label bio sont précisés aux art. 2 et 18 de l'ordonnance sur l'agriculture biologique. Le recours à des produits OGM ou chimiques est interdit, alors que l'utilisation de médicaments ou d'antibiotiques est sévèrement réglementée. A noter que ces programmes de labels exigent souvent d'avoir recours à des livreurs spécifiques et à des canaux commerciaux uniques. Ils impliquent une limitation de la concurrence. La plupart des labels bio comme Bourgeon, Fidelio, Migros Bio, Demeter et Kagfreiland respectent ces prescriptions, voire les dépassent. Le coût d'obtention d'un label bio est variable en fonction de l'exploitation. Par exemple, pour une petite boulangerie qui produit une dizaine de pains biologiques par jour, ce qui représente un chiffre d'affaire de Fr. 5000.-, le coût du système de contrôle peut se monter à Fr. 500.- voire Fr. 800.-. Donc pour les petites exploitations, il est difficile de s'adapter aux exigences bio. Un label Bourgeon pour ces boulangeries ne coûte qu'environ Fr. 100.-, alors que le coût supporté par Bio Suisse est plutôt de l'ordre de Fr. 300.- à 400.-. Dans l'agriculture, le coût moyen du label Bourgeon est de Fr. 450.-, auxquels s'ajoutent les frais pour être compatible avec le label.

Les produits de la « production intégrée » (IP Suisse, IP Label, Agri Natura) présentent des caractéristiques un peu moins strictes que celles des produits bio. La « production intégrée » requiert des agriculteurs qu'ils suivent les directives de l'ordonnance sur les paiements directs (OPD ; RS **910.13**). Dans le domaine de la viande, d'autres labels existent et se basent également sur l'OPD, comme Natura Beef, Coop Naturaplan, la garantie Migros sur la viande en 7 points et Natura Bell.

En ce qui concerne les produits importés, ils peuvent porter le label Bourgeon ou Demeter quand ils satisfont aux mêmes critères que les produits suisses similaires.

Selon l'art. 12, LDAI, le Conseil fédéral veille à ce que le public soit informé des événements particuliers notables touchant la protection de la santé. On observe une grande différence d'appréciation entre les déclarations des responsables de la Confédération qui assurent que les denrées alimentaires n'ont jamais été aussi sûres, et le comportement des consommateurs suite aux scandales alimentaires révélés par la presse. L'art. 43, LDAI donne à la Confédération la responsabilité d'informer le public quand des denrées alimentaires présentent un danger pour la santé des consommateurs de plusieurs cantons, alors que, quand le danger ne touche qu'un canton, c'est à l'autorité d'exécution cantonale que revient cette obligation. Ainsi, les chimistes cantonaux et les organes fédéraux sont souvent appelés à se prononcer sur des problèmes liés aux denrées alimentaires. Or, plus le nombre d'offices impliqués est grand, plus les chances de montrer des différences d'opinion existent. Les médias peuvent jouer sur ces divergences. Selon plusieurs acteurs privés, dans le cas de l'acrylamide, la coordination de l'information entre l'OFSP et les chimistes cantonaux a bien fonctionné. Un contre-exemple souvent cité est celui de la réaction des offices à la découverte d'un fragment d'os dans la farine d'un moulin argovien. Il faut aussi noter les intérêts de certains acteurs privés et même de certains laboratoires à amplifier la perception de crise alimentaire pour servir leurs propres intérêts et se profiler (acrylamide, BSE).

Quant au Bureau fédéral de la consommation, il est chargé, entre autres, de transmettre les problèmes rencontrés par les consommateurs aux services compétents de l'administration fédérale et des cantons.

4.1 Formation

Selon l'art. 41, LDAI, les cantons pourvoient à la formation de base et à la formation continue des contrôleurs. La Confédération collabore à cet effort (34 al. c LDAI). Les contrôleurs officiels sont donc formés par les chimistes cantonaux, en priorité sur les questions légales. L'accent n'est pas mis sur la compréhension et l'analyse du fonctionnement d'une entreprise ou l'utilisation des nouvelles techniques de production. En ce qui concerne le secteur vétérinaire, les exigences comportent entre autres la réussite des études de médecin-vétérinaire et l'obtention d'un diplôme de l'organe de contrôle.

L'ILS (Institut für Lebensmittelsicherheit- und Hygiene²⁹) de l'Université de Zurich existe depuis environ 16 ans et propose une formation dans le domaine de la sécurité alimentaire. Celui-ci est rattaché à la faculté de médecine vétérinaire et est en charge de la sûreté et de l'hygiène alimentaire dans le domaine vétérinaire. Dans les autres EPF ou universités, les diverses chaires qui se consacrent aux aliments ne se préoccupent pas ou peu du cadre légal de la sûreté alimentaire. En effet, elles se consacrent essentiellement au design alimentaire et à l'alimentation en général d'un point de vue biologique et chimique, et elles n'évoquent le thème de la sécurité que dans ce cadre précis.

Les missions de l'ILS sont de trois ordres: la recherche, l'enseignement et les prestations de services. La recherche est surtout consacrée aux questions liées aux agents pathogènes, que l'animal sain porte en lui et qui, une fois que ce dernier a été abattu, peuvent être transmis à l'homme par le biais des denrées alimentaires. S'agissant de l'enseignement, l'institut se charge de la formation en hygiène des aliments des étudiants en médecine vétérinaire. Les matières étudiées sont variées et couvrent tous les produits alimentaires d'origine animale (viande, poisson, laits œufs), l'accent étant en l'occurrence mis sur la protection, préventive et globale, de la santé des consommateurs. Les prestations de services s'adressent à des institutions, aux vétérinaires cantonaux et aux entreprises agroalimentaires. L'ILS pourrait élargir le cadre de ses missions – même s'il ne s'agit encore que d'une hypothèse – en reprenant une partie des activités de laboratoire de l'OVF, qui entend externaliser tous ses laboratoires d'ici à la fin 2003.

Outre les universités et l'EPF, les hautes écoles spécialisées forment également des personnes qui se destinent à travailler dans le secteur agroalimentaire. Les hautes écoles spécialisées du Valais et de Wädenswil proposent ainsi des cursus d'ingénieur agroalimentaire. Le champ d'activité des ingénieurs agroalimentaires comprend aujourd'hui non seulement le développement et la production des denrées alimentaires mais aussi le contrôle, le contrôle de qualité et la sécurité des aliments. A noter que, sur les quelque 3000 enseignants dans les écoles professionnelles en 2002, seuls 30 ont pris part au cours concernant la sécurité des produits alimentaires et l'autocontrôle. L'autocontrôle n'est de loin pas une priorité du cursus. Les mêmes problèmes de formation existent pour les juristes.

Pour le secteur privé, les associations professionnelles (boulangers, bouchers) et surtout les grandes entreprises proposent aussi à intervalles réguliers des cours de formation continue et de perfectionnement professionnel dans le domaine de la sécurité, de la qualité et de l'hygiène des aliments. Ces cours permettent aux

²⁹ <http://www.ils.unizh.ch/>

entreprises de se pencher de manière spécifique sur leurs propres produits ainsi que sur les problèmes qui pourraient y être liés. Un des objectifs des fabricants de produits alimentaires étant de recourir à une bonne méthode de fabrication, leurs collaborateurs se doivent de bénéficier de la meilleure formation possible. Ni l'Etat ni les cantons ne prennent en charge les programmes de formation. Il est d'ailleurs souhaitable que le formateur soit distinct du contrôleur officiel.

Divers acteurs du secteur alimentaire ont créé, dans leur propre intérêt, le réseau de compétence « Swiss Food Net »³⁰, qui reflète les efforts en matière de collaboration entrepris par l'industrie alimentaire, les associations professionnelles actives dans le secteur des produits alimentaires et de l'alimentation, d'une part, et par l'EPF de Zurich, les hautes écoles spécialisées et les offices fédéraux, d'autre part. Des efforts communs sont en cours dans le domaine de la formation, de la recherche fondamentale et de la recherche appliquée ainsi que dans celui de la diffusion des connaissances.

5 Etudes de cas

L'OPCA a mandaté le « Büro Vatter » pour conduire quatre études de cas. Il s'agit de suivre quatre denrées alimentaires « de la fourche à la fourchette » et d'évaluer comment sont mises en œuvre les normes concernant la sécurité alimentaire. Le mandat consistait à analyser comment le devoir d'autocontrôle, élément principal de la législation, est assumé par les acteurs privés et contrôlé par les autorités compétentes, si les contrôles sont menés de manière conforme à la législation, et s'il y a une différence de contrôle entre les produits importés et les produits suisses.

L'OPCA a basé son choix des produits sur les critères suivants : représentativité (viande, fruits/légumes et plantes/céréales), cycles de production différents, produits de grande consommation, produits locaux et importés, un produit biologique, produits mentionnés lors des entretiens avec les experts, présence d'un danger potentiel pour la sécurité alimentaire et produits peu analysés. Les produits qui ont ainsi été retenus sont l'huile de tournesol, la pomme bio, la poitrine de poulet fraîche et la viande de porc panée consommée au restaurant.

Chaque étude de cas est une évaluation en elle-même. La structure de présentation est toujours identique. D'abord sont décrits le produit analysé, la chaîne de production et les dangers potentiels. Ensuite, l'étude aborde les mesures d'autocontrôle, élément central de la législation. Enfin, l'accent est mis sur les contrôles officiels effectués par les différents organismes.

En conclusion, le rapport met en évidence les principaux enseignements qui découlent de l'analyse de ces cas pratiques. A noter que tous les éléments développés dans la section 3 (aliments pour animaux, transports, produits bio, autocontrôle, contrôles, coordination, traçabilité, sanctions) y sont abordés.

³⁰ <http://www.swissfoodnet.ch>

5.1

Etude de cas n° 1 : huile de tournesol

En 2000, la part de marché de l'huile de tournesol a atteint 38 % de toutes les sortes d'huile vendues en Suisse. La consommation totale se montait à 34 115 tonnes, dont 3740 tonnes provenaient de la production indigène. Le processus de production de l'huile de tournesol comporte peu d'étapes. Les agriculteurs livrent leur récolte aux centres collecteurs d'oléagineux, qui transportent les graines vers les huileries où elles sont pressées. L'huile est ensuite raffinée et conditionnée. Les produits finis vont approvisionner le commerce alimentaire. La production indigène d'oléagineux étant insuffisante, les huileries importent des matières premières sous forme de graines, d'huile brute et de produits raffinés. Le commerce de gros et de détail vend également de l'huile de tournesol importée directement. Les dangers constatés concernent les composants, l'emploi du produit et les déclarations.

5.1.1

Autocontrôle

En 2002, swiss granum, l'organisation de la branche suisse des céréales, oléagineux et protéagineux, a élaboré un concept d'assurance qualité pour la production indigène de tournesol. Ce concept doit garantir que les graines livrées sont issues de production contrôlée, qu'elles sont exemptes d'OGM et que les partenaires de la branche respectent leur devoir de diligence.

Les semences de tournesol sont importées à 100 %. Les entreprises veillent à n'acheter que des semences certifiées conformément aux directives de l'UE ou de l'OCDE, dont les standards sont équivalents aux normes suisses. Les entreprises faisant le commerce de semences fournissent de leur propre initiative des échantillons à la FAL, qui procède à des contrôles de qualité des marchandises importées.

Les agriculteurs veillent au respect des directives usuelles de la branche qui régissent la culture du tournesol. Tout mélange avec d'autres plantes est évité lors de la récolte et de la livraison : les centres collecteurs sont réservés aux graines de tournesol. Avant chaque livraison, des échantillons représentatifs sont prélevés, mais tous ne sont pas analysés pour des raisons de coûts. Ils sont toutefois conservés pour pouvoir remonter aux origines du produit si une anomalie devait être constatée ultérieurement.

Les graines oléagineuses sont transportées aux huileries par chemin de fer. Il se peut que la marchandise soit contaminée durant son transport ou qu'elle se mélange avec des résidus de marchandises transportées précédemment. Pour pouvoir limiter les risques durant le transport, les CFF utilisent un matériel roulant spécifique, spécialement agréé pour le transport des céréales. L'expéditeur est responsable du chargement de ces wagons de marchandises et le destinataire est responsable de leur déchargement. Les CFF ne prennent pas d'autres mesures de contrôle en ce qui concerne la protection de l'hygiène des marchandises transportées.

Aux stades de la transformation et de la commercialisation, le contrôle autonome prend différentes formes. D'une part, la majorité des huileries et des entreprises commerciales dispose de systèmes d'assurance qualité certifiés ISO régulièrement audités par des organismes de certification privés. D'autre part, tout au long de la chaîne, les contrats de production, les contrats de reprise de la production et les

contrats de livraison conclus entre les divers acteurs contiennent tous des dispositions relatives à la qualité et prévoient des audits effectués par les acheteurs.

Pour la production indigène, le concept d'assurance qualité assure la traçabilité des produits jusqu'au producteur : les acheteurs de matière première prélèvent un échantillon de chaque lot à l'occasion du contrôle effectué lors de la réception de la marchandise livrée.

La situation est quelque peu différente pour les matières premières importées. Dans ce cas, la traçabilité de la marchandise s'arrête au port de Rotterdam, les différents lots étant mélangés dans les soutes des céréaliers. Les conventions internationales fixent cependant des conditions de qualité et de transport. Les risques d'impuretés étant plus importants pour les marchandises importées, les contrôles à la réception de la marchandise sont renforcés et les sondages de qualité sont plus fréquents que pour la production indigène.

Le commerce de gros dispose de concepts HACCP et de mesures de contrôle. Leur mise en œuvre et l'autocontrôle sont assurés par les responsables des filiales.

Quant au transport d'huile de tournesol, elle ne présente pas de risque majeur. Celle-ci est déjà conditionnée pour la vente et ne nécessite pas de stockage spécial. Il est en revanche important que l'huile soit consommée avant l'échéance indiquée sur le contenant.

5.1.2 Contrôle officiel

Pour l'huile de tournesol, les organes de contrôle sont les bureaux de douane, l'OFAG et les chimistes cantonaux. Les contrôles aux différents stades de production et de transformation de l'huile de tournesol peuvent être effectués au niveau des semences, de la culture, de la production, du transport et de la distribution.

Les semences et les entreprises faisant le commerce de semences sont soumises à l'ordonnance sur la production et la mise en circulation du matériel végétal de multiplication (RS 916.151). A l'OFAG, c'est la section « Certification et protection des végétaux » qui est compétente en matière de surveillance. Seules des semences certifiées peuvent être mises sur le marché, en application des standards internationaux de l'OCDE. L'OFAG est compétent pour l'établissement de la liste des variétés homologuées ainsi que pour les semences en provenance de pays dont les exigences en matière de production et de mise en circulation sont reconnues équivalentes à celles fixées dans l'ordonnance sur les semences. Les bureaux de douane sont habilités à contrôler les importations sous la surveillance de l'OFSP, mais il n'y a pas de contrôles spécifiques à la frontière, les autorités douanières ne disposant ni des connaissances ni des installations nécessaires. De plus, force est de constater que, par manque de ressources et du fait que le problème des semences n'est pas considéré comme crucial, la FAL n'effectue pratiquement aucun contrôle.

Au stade de la culture, l'utilisation de semences et le respect des directives en matière de culture ne font pas l'objet de contrôles de la part des autorités. A souligner qu'il n'existe pas non plus de bases légales.

Dans les moulins, les opérations liées aux graines de tournesol sont contrôlées par les chimistes cantonaux.

Le transport des graines oléagineuses par les CFF ne fait l'objet d'aucun contrôle officiel.

En Suisse, la production d'huile de tournesol se limite à deux cantons, dont les entreprises de transformation sont soumises aux contrôles des laboratoires cantonaux concernés. Ces contrôles comportent deux volets : les inspections de l'exploitation et les analyses chimiques et microbiologiques du produit fini effectuées par sondage. La déclaration des produits est aussi contrôlée. L'inspection de l'exploitation porte avant tout sur le concept d'autocontrôle. Lorsque le laboratoire cantonal estime que le niveau de risque l'exige, la vérification de la documentation correspondante peut être complétée par un contrôle sur place permettant de constater d'éventuelles lacunes au niveau de l'exploitation.

Quant aux entreprises de distribution, elles sont contrôlées à l'échelon cantonal. Le contrôle de l'autocontrôle est au centre de ces inspections. Les laboratoires cantonaux prélèvent également des échantillons pour les analyser. Il peut arriver qu'un même produit soit contrôlé dans plusieurs cantons.

Pour les produits importés, la traçabilité et la sûreté doivent être démontrées autant que possible. Plutôt qu'à la frontière, l'huile de tournesol importée est contrôlée au stade de sa distribution. L'huile de tournesol et les matières premières qui servent à sa fabrication n'ont jamais fait l'objet d'un programme « point fort » de l'OFSP.

5.2 Etude de cas n° 2 : pommes bio

Avec une consommation annuelle d'environ 19 kg par habitant, la pomme est de loin le fruit de table le plus consommé en Suisse. En 2000, 104 000 tonnes de pommes ont été produites et 9 146 tonnes ont été importées. La production indigène de pommes bio est d'environ 3500 tonnes et les importations représentent quelque 90 tonnes par an. Les risques sanitaires sont liés à la pourriture et aux résidus chimiques.

Les pommes bio sont exclusivement cultivées dans le respect des dispositions de l'ordonnance sur l'agriculture biologique et des directives spécifiques au label bio. Dans la mesure où le producteur ne les vend pas directement au consommateur, il livre ses pommes à un entrepositaire. L'entreposage des pommes est simple : elles peuvent être stockées au même endroit que les pommes ordinaires pratiquement sans risque de contamination. Ce sont les opérations de manutention qui sont les plus critiques, puisqu'à chaque étape les pommes bio risquent d'être mélangées avec des pommes issues de production conventionnelle.

5.2.1 Autocontrôle

En vertu des principes de l'agriculture biologique, l'utilisation de matières auxiliaires, d'ingrédients chimiques de synthèse, d'OGM et de rayons ionisants est prohibée. Les agriculteurs doivent tenir un journal sur les produits pulvérisés et les dates de pulvérisation. L'autocontrôle constitue une charge administrative

relativement importante pour les agriculteurs bio puisqu'ils doivent consacrer environ une demi-journée par semaine à des travaux administratifs.

Les marchands de fruits sont souvent certifiés ISO. Pour pouvoir être certains que les pommes achetées ont effectivement été produites selon les directives idoines, le contrôle à la réception des marchandises et le contrôle des producteurs revêtent une priorité importante. Les principales mesures en matière d'autocontrôle sont une séparation méticuleuse entre les produits bio et les produits traditionnels, l'identification de tous les lots de marchandises ainsi que la documentation de toutes les étapes du processus.

Les commerçants de gros collaborent avec Bio Suisse : des contrats permettent de garantir que les producteurs, les fournisseurs et les entreprises qui assurent l'emballage de produits biologiques sont bien certifiés bio. Ces contrats fixent également les spécifications de production. Lors de l'approvisionnement du commerce de gros, les pommes sont analysées par sondage dans les centres de distribution. Ces analyses sont effectuées selon un plan de contrôle et doivent permettre de détecter d'éventuels résidus et substances étrangères.

Les concepts HACCP des distributeurs et détaillants comportent aussi un volet concernant les transports. D'une manière générale, les produits frais sont transportés sous réfrigération. La température est périodiquement contrôlée.

Dans les filiales des distributeurs, les contrôles autonomes sont effectués sous la responsabilité des chefs de filiales. Ils disposent de concepts HACCP et de plans de contrôle, ils assurent la formation du personnel et garantissent le respect des mesures d'hygiène. Chaque filiale de vente est régulièrement contrôlée, à l'improviste, par l'un des organismes de contrôle agréés par Bio Suisse. Cet organisme inspecte les mesures d'autocontrôle et analyse des échantillons de marchandise.

Les importateurs de pommes bio travaillent exclusivement avec des fournisseurs de produits de marque qui sont audités par des organismes locaux de contrôle et de certification reconnus par Bio Suisse. Les fournisseurs des principales régions de provenance (Italie, Espagne) sont également visités environ une fois par année.

5.2.2 Contrôle officiel

Les contrôles officiels couvrent la culture biologique, le commerce de gros et de détail ainsi que l'importation. Les contrôles sont effectués par stade de production. En complément au contrôle effectué par les organismes de contrôle accrédités par la Confédération, les entreprises bio sont également inspectées par le chimiste cantonal.

L'OFAG surveille l'exécution de l'ordonnance sur l'agriculture biologique. Pour les pommes bio, la certification du label de Bio Suisse (le « bourgeon ») est exclusivement accordée par bio.inspecta AG. Cette société effectue également la plus grande partie des contrôles. Les organismes de certification sont assujettis au contrôle du Service suisse d'accréditation et de l'OFAG. Pour éviter les redondances, les contrôles effectués par ces deux entités sur bio.inspecta ont lieu dans le cadre d'audits conjoints et de « *witness audits* ». L'audit conjoint permet au SAS et à l'OFAG de contrôler ensemble l'organisme de certification. Durant un

« *witness audit* », le SAS et l'OFAG accompagnent l'organisme de certification et l'examinent au cours de l'une de ses visites de contrôle d'une entreprise bio.

Pour sa part, bio.inspecta vérifie que toutes les exploitations impliquées dans la production bio « de la fourche à la fourchette » respectent les dispositions de l'ordonnance sur l'agriculture biologique. Bio.inspecta est donc présente à tous les niveaux de la chaîne. Outre les inspections non annoncées, l'ordonnance sur l'agriculture biologique prévoit que les organismes de certification effectuent un contrôle complet des entreprises concernées au moins une fois par année. Ce contrôle annuel est annoncé, car l'agriculteur ou le commerçant concerné doit présenter les livres qu'il tient pour son autocontrôle. Cette visite de contrôle qui dure environ trois heures permet également de visiter l'exploitation et de constater d'éventuelles carences. Ces visites annoncées sont complétées par des inspections non annoncées. Au cours de chaque année civile, environ 5 % de toutes les exploitations bio sont inspectées une seconde fois. Les périodes préférées pour ces inspections sont les périodes critiques du processus de production comme lors du traitement par pulvérisation. A l'instar des coûts de certification, les coûts de ces contrôles sont supportés par les exploitations concernées.

Au niveau de la distribution, le contrôle des pommes bio effectué par le chimiste cantonal ne se distingue pas du contrôle des produits conventionnels. A partir du moment où les pommes bio ont quitté le domaine agricole et qu'elles ont été livrées à un entrepositaire, leur contrôle relève du chimiste cantonal. Il peut arriver qu'un même lot de pommes soit contrôlé dans plusieurs cantons. Le chimiste cantonal procède surtout à des inspections auprès des entrepositaires et des revendeurs et peut prélever des échantillons pour prouver la présence éventuelle de résidus de matières auxiliaires non autorisées. Lorsqu'un contrôle révèle une irrégularité, il peut arriver que le chimiste cantonal remonte le flux des produits jusqu'au producteur concerné alors même que le contrôle des agriculteurs en tant que tel n'entre pas dans son domaine de compétences.

En ce qui concerne les importations, les bureaux de douane ne peuvent pas évaluer les produits du point de vue matériel ou de leur certification car ils ne disposent ni des moyens ni des connaissances nécessaires. A ce jour, les pommes bio n'ont jamais fait l'objet d'un programme prioritaire de l'OFSP. D'une manière générale, les pommes bio importées, après avoir pénétré en Suisse, sont contrôlées selon la même procédure que les produits indigènes. La seule différence réside dans le fait que, en lieu et place du producteur, c'est l'importateur qui est contrôlé.

5.3 Etude de cas n° 3 : poitrine de poulet fraîche

En 2001, la consommation de viande de volaille s'est élevée à 9,6 kg par habitant, ce qui représente le deuxième rang des viandes consommées en Suisse. Au cours de ces dernières années, la production indigène s'est située entre 5500 et 6300 tonnes. La part des importations a atteint environ 60 % de la consommation totale. Par définition, la poitrine de poulet fraîche est non transformée et non congelée.

En Suisse, la production de volailles est caractérisée par une grande intégration : elle est presque exclusivement assurée par des entreprises dont l'intégration verticale est très forte, c'est-à-dire par des entreprises qui contrôlent l'ensemble de la production et qui travaillent avec des entreprises sous contrat à toutes les étapes de la chaîne de

production (couvaion, élevage, engraissement et abattage). En principe, chaque effectif d'élevage constitue un lot de production, de l'élevage à l'abattage. Les diverses parties résultant du découpage sont emballées pour la vente et sont livrées aux détaillants – qui les stockent et les revendent aux consommateurs finaux – directement ou par les canaux du commerce de gros et de détail.

La poitrine de poulet fraîche est également importée, principalement de France, de Hongrie et d'Allemagne. Ce sont surtout les entreprises qui interviennent dans la chaîne de production de volailles indigènes, c'est-à-dire les producteurs et les intermédiaires de la distribution, qui importent des volailles. Les volailles vivantes le plus souvent importées sont les poussins d'engrais (12 millions en 2001).

5.3.1 Autocontrôle

En tant qu'entreprises à forte intégration verticale, les acheteurs en gros occupent une position cruciale dans la chaîne et assument une grande part de responsabilité en matière de sécurité alimentaire. Au moyen de contrats de reprise exclusifs, ces entreprises fixent tous les paramètres importants relatifs aux animaux vivants, depuis l'agencement des poulaillers jusqu'à l'utilisation d'antibiotiques en passant par les mesures d'hygiène et les aliments pour animaux. Cette situation permet une grande transparence et facilite la traçabilité de chaque poulet faisant partie d'un effectif d'élevage en permettant de remonter jusqu'à l'exploitation d'engraissement concernée. Ces exploitations peuvent avoir recours aux services de conseillers internes et de vétérinaires indépendants sous contrat. Pour ce qui est des aliments pour animaux, les directives de qualité sont également fixées contractuellement entre les moulins et les entreprises intégrées. Les moulins doivent garantir qu'ils ne transforment que des matières premières sûres et certifiées.

Les élevages de volailles sont contrôlés par les conseillers internes et les vétérinaires sous contrat, qui effectuent un contrôle lors de la livraison de chaque nouvel effectif d'élevage destiné à l'engraissement. De plus, ils contrôlent les volailles vivantes dans chaque exploitation, dans les 72 heures qui précèdent l'abattage de l'effectif d'élevage. Cette manière de procéder correspond d'ailleurs à la norme européenne.

Lorsqu'ils arrivent à l'abattoir, les effectifs d'élevage sont soumis à un contrôle de réception. Les volailles vivantes ne sont pas examinées individuellement mais par sondage. L'inspection des viandes a lieu durant l'abattage, chaque étape disposant de son propre plan de contrôle. Après l'abattage, des échantillons sont prélevés par sondage afin d'être soumis à des analyses par des laboratoires externes. En tant que fournisseur de denrées alimentaires, l'abattoir est régulièrement contrôlé par les acheteurs dans le cadre d'audits de clients.

En raison de la forte intégration verticale et des conditions contractuelles très strictes en matière d'assurance qualité qui y sont liées, ainsi que du fait que les entreprises de transformation sont en grande partie certifiées ISO, l'autocontrôle couvre efficacement le processus industriel de production de poitrine de poulet fraîche. En comparaison, l'autocontrôle au stade de la vente est moins développé. Les contrôles autonomes effectués par les détaillants le sont essentiellement au moyen de listes de contrôles des points critiques (HACCP). Les boucheries sont souvent dépassées par l'application des concepts d'assurance qualité et ont de la peine à adapter les exigences légales aux conditions de leur exploitation.

5.3.2 Contrôle officiel

L'élevage et la transformation de la viande sont soumis à plusieurs contrôles : le contrôle des aliments pour animaux, les contrôles vétérinaires, le contrôle de l'abattage, le contrôle des denrées alimentaires et le contrôle à la frontière.

Les aliments pour animaux qui sont mis sur le marché en Suisse doivent être agréés par l'OFAG. Le contrôle officiel des aliments pour animaux est assumé par la RAP, qui effectue environ 1000 inspections non annoncées par an auprès de quelque 725 exploitations. Les conditions de stockage et d'utilisation des aliments pour animaux dans les exploitations agricoles et la propre production d'aliments ne font l'objet d'aucun contrôle officiel. Les aliments importés sont contrôlés par les autorités douanières sur la base de sondages. Les produits importés de base (maïs et soja) sont contrôlés par la RAP dans le cadre des contrôles qu'elle effectue auprès des moulins produisant des aliments pour animaux.

L'élevage de poulets est soumis aux contrôles sur les épizooties et au programme de détection des substances étrangères. Ces contrôles se font sous la responsabilité de l'OVF et par les vétérinaires cantonaux, par échantillon, et les prélèvements sur les poulets ne sont qu'une petite partie du total. Depuis 2001, les détenteurs d'animaux de rente sont aussi inspectés dans le cadre des contrôles bleus. Les échantillons à contrôler chaque année pour les élevages de volailles doivent s'étendre à 5% des exploitations concernées et sont déterminés par le vétérinaire cantonal. Pour une moitié, les exploitations contrôlées sont choisies de manière aléatoire. L'autre moitié des contrôles porte sur des exploitations ayant présenté des lacunes lors de contrôles antérieurs. La Confédération ne répertorie pas les contrôles des exploitations d'élevage de volailles effectués dans le cadre des contrôles bleus. Le nombre d'exploitations contrôlées annuellement à ce titre n'est donc pas connu.

Les poussins d'engrais sont importés par lots d'élevage entiers. Par conséquent, le vétérinaire de frontière limite ses examens à un échantillon prélevé sur chaque lot.

Lors de l'abattage, le contrôle de réception n'est effectué que par sondage et aucun contrôle systématique des viandes n'est prévu. La statistique du contrôle des viandes de l'OVF ne comporte pas de données sur la viande de volaille. Les autorités concernées motivent l'absence de contrôles systématiques par le fait que l'autocontrôle effectué par les entreprises de transformation des volailles est très strict. Les inspecteurs cantonaux des viandes contrôlent chaque abattoir au moins une fois par an, conformément à l'OHyV. La fréquence des contrôles est fonction de la taille de l'entreprise d'abattage. Les contrôleurs des viandes avertissent le vétérinaire cantonal lorsqu'ils constatent un dépassement des concentrations maximales de médicaments, soupçonnent un traitement avec des substances interdites, craignent que la santé humaine ou animale soit mise en danger par des micro-organismes ou des parasites ou lorsqu'ils suspectent que l'on trompe le consommateur. Les autorités cantonales peuvent également charger les contrôleurs des viandes d'inspecter régulièrement les établissements de découpe, de transformation, les entrepôts frigorifiques et les autres entrepôts. Ces domaines entrent dans le champ d'application de la LDAI et sont par conséquent soumis au contrôle du chimiste cantonal puisque, d'une manière générale, l'abattage est considéré comme le passage du stade d'animal vivant à celui de denrée alimentaire.

Les importateurs doivent disposer d'une autorisation de l'OVF et n'ont le droit d'importer de la viande que si elle provient d'exploitations satisfaisant à la

législation suisse (entreprises d'exportation agréées). La marchandise importée est contrôlée par le SVF. La documentation de chaque envoi, l'identité des marchandises et leur état physique sont contrôlés avant le dédouanement. Chaque envoi de volailles doit être accompagné d'un certificat de santé et de salubrité. La documentation doit établir l'origine de l'envoi jusqu'à l'abattoir. En complément au contrôle visuel, des échantillons sont prélevés et analysés conformément au plan de contrôle de l'OVF. En outre, un échantillon est prélevé et analysé chaque fois que le SVF suspecte des irrégularités.

Le chimiste cantonal inspecte les autres entreprises de la chaîne qui sépare le producteur du consommateur (découpage, conditionnement, intermédiaires, détaillants) en fonction de l'analyse habituelle des risques. Ces inspections portent en particulier sur l'autocontrôle, l'hygiène, les aliments, les locaux d'exploitation, les installations, les appareils, les températures et la déclaration du produit. Des échantillons de poitrine de poulet sont prélevés selon le plan de contrôle du laboratoire cantonal ou en cas de suspicion. Le prélèvement d'échantillons est fréquent dans la mesure où la poitrine de poulet fraîche est un produit fini qui n'est plus transformé et qui est directement mis en vente.

5.4 Etude de cas n° 4 : viande de porc panée consommée au restaurant

La viande de porc est la viande la plus fréquemment consommée en Suisse : la consommation annuelle avoisine les 25 kg par habitant. La production indigène de viande porcine se monte à environ 230 000 tonnes par année, ce qui correspond à 95 % de la consommation. Environ 50 % de la consommation de viande de porc a lieu dans les restaurants, les cantines et les cuisines des hôpitaux. Comme la viande de volaille, la viande de porc est périssable et facilement contaminée. A cet égard, ce sont le stockage et la préparation de la viande qui présentent les facteurs de risque les plus importants. L'ajout de panure constitue un problème supplémentaire.

L'alimentation des porcs provient aussi bien de la production indigène que de l'importation. En outre, certains éleveurs préparent leurs propres mélanges. Lorsqu'ils quittent les exploitations d'élevage, les porcs sont pris en charge par des marchands de bétail qui les revendent aux entreprises d'abattage. Le découpage et la transformation des animaux de boucherie sont assurés par des entreprises de fabrication de produits carnés qui disposent de leurs propres abattoirs ou qui se procurent la viande auprès d'abattoirs indépendants. La viande est débitée puis repose en chambre froide. Elle est ensuite découpée en vue de la vente au détail et emballée sous vide avant d'être distribuée aux restaurateurs, soit par l'entreprise, soit par le biais des canaux de distribution de la restauration.

Selon les besoins, la viande est déjà panée par l'entreprise qui en assure la transformation. Cette opération est généralement effectuée dans des Ignes de production fermées et entièrement automatisées. Dans ce cas, la panure est constituée d'un mélange prêt à l'emploi que l'entreprise fait préparer selon ses souhaits à un fabricant suisse ou étranger. Les restaurateurs qui panent la viande eux-mêmes se procurent généralement la panure auprès de boulangeries industrielles. Des moisissures peuvent détériorer la panure.

5.4.1 Autocontrôle

Environ 75 % des porcs élevés en Suisse sont engraisés dans le cadre d'un programme de label. Une grande partie de la viande porcine produite en Suisse répond donc à des directives particulières en matière de qualité.

Les aliments utilisés pour engraisser les porcs sont produits aussi bien en Suisse qu'à l'étranger. Les fabricants d'aliments pour animaux sont encore en train d'élaborer un système d'autocontrôle. En raison de l'accroissement de la pression exercée par le marché et l'augmentation de l'importance des produits labellisés, la branche des aliments composés a redoublé d'efforts dans le but de créer et faire certifier des systèmes d'assurance qualité. Les plus grands risques résident dans le domaine de l'approvisionnement en matières premières, raison pour laquelle les marchands d'aliments pour animaux sont priés de ne se procurer que des produits autorisés et contrôlés et cela uniquement auprès de fournisseurs disposant d'un système d'assurance qualité certifié.

En vertu de la LFE, les éleveurs sont tenus d'indiquer toutes les variations d'effectif en les enregistrant dans la BDTA. En outre, en vertu de l'OHyV, les éleveurs doivent tenir un journal renseignant sur l'administration d'antibiotiques.

Un contrôle de réception a lieu avant l'abattage des cochons. Les animaux encore vivants sont contrôlés par sondage ; une personne désignée par l'abattoir est chargée d'examiner l'état général et l'état de propreté de l'animal et de vérifier s'il présente des symptômes de maladies ou des blessures. Elle recherche si des indices laissent supposer que l'animal a subi un traitement médicamenteux ou un traitement avec des substances interdites. Les éleveurs sont tenus d'annoncer de tels événements par écrit à l'attention du contrôleur des viandes. Selon les déclarations d'un vétérinaire cantonal, l'autocontrôle effectué par les éleveurs doit encore être amélioré car ils n'assument leurs propres responsabilités que de manière insuffisante. Pour beaucoup d'éleveurs, les diverses obligations en matière de documentation sont perçues comme autant de chicanes.

Comme la loi prescrit le contrôle des carcasses de porc par le contrôleur des viandes, les entreprises d'abattage ne prennent pas de mesures d'autocontrôle.

L'autocontrôle ne pose aucun problème aux entreprises industrielles de transformation de la viande, qui sont certifiées. La certification présuppose en effet que l'entreprise concernée dispose d'un concept HACCP. Le fait de participer à un système d'assurance qualité contractuel oblige les entreprises de transformation à effectuer des contrôles d'entrée de la matière première et des audits auprès de leurs fournisseurs, ainsi qu'à subir des audits ISO et des audits de clients. Les entreprises de transformation de la viande se procurent les carcasses auprès d'abattoirs intégrés dans la chaîne de production au moyen de contrats de reprise. D'une manière générale, il incombe à l'acheteur de vérifier que la qualité de la viande destinée à la transformation correspond aux normes. Un représentant de l'entreprise de transformation est toujours présent lors de l'abattage des animaux. Des échantillons sont prélevés et les analyses microbiologiques sont effectuées par un laboratoire externe.

Lorsque les produits sont vendus sous un label, chaque pièce est estampillée au moment du découpage. Ce numéro d'identification suit la matière première tout au long du processus de transformation jusqu'au produit fini. Avec la documentation

établie au moment de l'abattage, cette identification permet de remonter du produit fini à la souche d'élevage et à l'exploitation d'élevage.

En ce qui concerne la panure, l'entreprise de transformation interrogée se fournissait auprès d'un producteur étranger de panure prête à l'emploi. Il incombe à l'acheteur de vérifier que la marchandise importée ne présente pas de défaut. Il fait périodiquement procéder à des analyses microbiologiques.

La restauration est tenue d'effectuer l'autocontrôle dans les domaines de l'hygiène et des déclarations. Chaque restaurateur est tenu d'identifier les points faibles et d'assurer un suivi – en tenant un journal écrit – des mesures d'autocontrôle. L'organisation faîtière offre son soutien et propose des concepts type, des manuels et des cours de formation. Selon plusieurs experts interrogés, la mise en œuvre concrète de ces mesures d'autocontrôle est problématique pour beaucoup de restaurateurs, qui se sentent dépassés par la complexité des mesures à prendre.

5.4.2 Contrôle officiel

Le contrôle officiel de la viande de porc panée comporte aussi plusieurs types de contrôle : le contrôle des aliments pour animaux, les contrôles vétérinaires, le contrôle de l'abattage et le contrôle des denrées alimentaires.

Comme relevé dans l'exemple précédent, le contrôle officiel des aliments pour animaux est assumé par la RAP.

Depuis 2001, les élevages porcins sont inspectés dans le cadre des contrôles bleus. Ces contrôles bleus sont effectués sous la direction du vétérinaire cantonal en respect des directives et des listes de contrôles de l'OVF. Dans chaque canton, 5 % de toutes les exploitations détenant des animaux à onglons (les bovins mis à part) doit être contrôlé tous les ans. De plus, les porcs doivent être contrôlés par sondage pour la présence d'épizooties. Aucun contrôle positif n'a été établi en 2001.

Selon l'OHyV, les inspecteurs cantonaux des viandes contrôlent chaque abattoir au moins une fois par année. La fréquence des contrôles est fonction de la taille de l'entreprise d'abattage. Les contrôleurs des viandes procèdent également à des contrôles de réception par sondage. De plus, les résultats des contrôles de réception effectués par les responsables de l'abattoir doivent être communiqués au contrôleur des viandes. Une fois l'abattage effectué, ce dernier doit soumettre toutes les carcasses au contrôle des viandes. Conformément à l'ordonnance sur le contrôle des viandes (OCV, RS **817.190.1**), il vérifie que les diverses parties de la carcasse ne présentent pas d'altération les rendant impropres à la consommation. Le contrôleur des viandes délivre un certificat de salubrité en apposant l'estampille correspondante sur chaque carcasse. Selon la statistique de contrôle des viandes 2001 de l'OVF, il apparaît que 0,17 % des porcs abattus ont été taxés d'impropres à la consommation. Cette proportion se situe dans la moyenne des années précédentes.

Le contrôle de plus de 1000 entreprises d'abattage nécessite un effectif de vétérinaires important. Ceux-ci exerçant la fonction de contrôleur à titre accessoire, il est possible de recourir à des contrôleurs de viandes non vétérinaires. Le degré de professionnalisation du contrôle des abattoirs n'est donc pas homogène.

D'après un représentant de l'OVF, il arrive souvent que les dépassements de valeurs limites ne soient annoncés par les vétérinaires cantonaux qu'à la fin de l'année sur

demande de l'OVF, et non pas au moment où ils ont été constatés, comme le voudrait l'OHyV. Une explication possible est que l'OVF mène son propre programme de détection des substances étrangères et que les cantons assument que c'est par ce programme que l'OVF est au courant des dépassements de valeurs limites.

A partir de la phase de transformation, le contrôle de la sécurité alimentaire de la viande de porc panée est assuré par le chimiste cantonal qui procède à des inspections annuelles des entreprises et prélève des échantillons selon un plan de contrôle. Selon l'OHyV, les contrôleurs des viandes peuvent également effectuer des contrôles à ce stade. En raison de la forte imbrication des opérations d'abattage, de découpe et de conditionnement de la viande, la délimitation entre les domaines d'activité des divers organes de contrôle à l'échelon cantonal est flexible et variable.

Les chimistes cantonaux inspectent également le commerce et la restauration. Les échantillons sont surtout prélevés dans les restaurants. Outre les denrées alimentaires, les inspections de l'autorité de contrôle alimentaire portent sur l'autocontrôle, l'hygiène, les aliments, les locaux d'exploitation, les installations, les appareils, les températures et les déclarations des produits. Lorsqu'un produit contrôlé n'est pas conforme, l'organe de contrôle émet une contestation et recherche l'explication en remontant la chaîne de transformation.

5.5 Enseignements

Les enseignements que l'on peut mettre en évidence sur la base des études de cas confirment et renforcent les aspects déjà mentionnés lors des entretiens ou décrits dans la littérature et qui ont été mentionnés dans ce rapport.

Ainsi, l'autocontrôle et les contrôles officiels sont les éléments essentiels qui permettent de garantir la sécurité des denrées alimentaires, même s'ils ont une importance relative différente selon les secteurs. L'importance des mesures d'autocontrôle adoptées par les entreprises privées joue un rôle dans le degré de contrôles officiels effectués. Ceux-ci sont par exemple moins nombreux pour les poulets, parce que les normes d'autocontrôle de la branche sont strictes. L'autocontrôle est diversement mis en application par les entreprises privées (manquements dans l'agriculture, l'hôtellerie et chez les PME) et les contrôles effectués sur les mesures d'autocontrôle adoptées révèlent encore des lacunes dans son application. A noter que les entreprises privées jugent généralement les audits des agences privées ou des entreprises de certification plus stricts et menés de manière plus professionnelle que les contrôles des organes officiels, parce que les agences ont plus de compétences techniques et plus de ressources pour mener à bien ces inspections et qu'elles sont plus spécialisées.

Les contrôles sur les denrées alimentaires n'ont pas lieu par produit, mais plutôt par étape « de la fourche à la fourchette » (importation, aliments pour animaux, production agricole, transformation, abattage, distribution). Les tâches de contrôle d'un produit sont donc partagées entre plusieurs entités. Certaines étapes (aliments pour animaux à la ferme, production agricole non-animalière) ne sont pas couvertes par des contrôles officiels relatifs à la sécurité alimentaire. Les autres étapes sont soumises à des contrôles par échantillons plus ou moins intensifs : les entreprises de distribution et les abattoirs sont inspectés plus régulièrement que les élevages d'animaux ou les entreprises de transport. Des produits, comme le porc ou les

poulets, sont soumis à plusieurs types de contrôles officiels différents. De même, les entreprises qui sont présentes à plusieurs étapes de la chaîne (moulins qui produisent des aliments pour animaux et des céréales panifiables) ou à des croisements d'étapes (abattoirs qui transforment aussi de la viande) sont contrôlés par plusieurs organismes. Enfin, il semble que les contrôles officiels soient plutôt réactifs : ce n'est que quand des manquements, des cas douteux ou la répétition de fautes sont suspectées que des mesures comme les programmes points forts sont adoptées.

Le rôle des offices fédéraux dans la mise en œuvre est discret. La RAP, la FAL, le SVF et les douanes sont les seules entités fédérales qui participent directement au contrôle des denrées alimentaires étudiées. Les deux derniers organes ne font d'ailleurs que peu usage de leurs compétences, surtout par manque de ressources. Les autres offices fédéraux (OFSP et OVF) participent par leur fonction de surveillance, de coordination et par l'émission de directives à la mise en œuvre. A noter que les statistiques précises sur les contrôles officiels, les contestations et les sanctions prises en ce qui concerne ces quatre produits ne sont pas disponibles.

Des problèmes de coordination sont rencontrés à plusieurs niveaux : dans les moulins et à l'abattoir, entre la Confédération et les cantons (information, directives) et entre les différents cantons. Les offices fédéraux (OFAG, OVF et OFSP) ont une influence directe différente sur la mise en œuvre. La disponibilité des ressources pour effectuer les contrôles ou transmettre l'information varie également entre les organes chargés de la mise en œuvre (RAP, FAL, AFD, chimistes cantonaux, vétérinaires cantonaux). Les cas pratiques démontrent ce manque de ressources dans la mise en œuvre des contrôles, particulièrement pour les contrôles bleus et les contrôles aux frontières. En fait, il semble que les mesures additionnelles décidées au niveau fédéral (nouvelles normes, nouveaux contrôles) ne sont pas suivies par la mise à disposition de ressources supplémentaires de manière équivalente dans tous les cantons.

La qualité des contrôles est inégale : elle varie en fonction des compétences techniques des contrôleurs, de la palette des entreprises qu'ils doivent inspecter, des ressources à leur disposition et de leur degré d'indépendance.

Enfin, et même si les critères d'appréciation (valeurs limite et valeurs de tolérance) sont les mêmes dans toute la Suisse, la pratique des contestations et le degré de rigueur des sanctions sont différents d'un canton à l'autre. Ceci est particulièrement problématique pour les entreprises actives dans plusieurs cantons.

Conclusion

En Suisse, la sécurité des denrées alimentaires n'est pas traitée de manière exhaustive dans une seule loi ; bien au contraire, elle apparaît dans de nombreuses lois et concerne un nombre non moins élevé d'acteurs. Cela crée des problèmes classiques : vision éclatée, coordination problématique entre les acteurs, doublons, lacunes et inégalités dans la mise en œuvre. La thématique de la sécurité des denrées alimentaires provoque des tensions entre la politique de protection des consommateurs et la politique agricole, les intérêts et les buts de ces deux branches ne se rencontrant pas forcément de manière optimale. D'un côté, on argumente que la confiance des consommateurs est indispensable à la production de denrées alimentaires et, de l'autre, que sans production, il n'y a pas de consommation. Selon

les experts, le point d'équilibre entre santé et production devrait être déterminé de manière plus claire par les autorités politiques. Ils s'accordent aussi pour dire que l'arsenal législatif suisse, quoique fractionné, est complet et que les principaux problèmes se trouvent plutôt dans la mise en œuvre de ce dispositif. Ainsi, conformément au mandat de la sous-commission, l'OPCA a mis l'accent sur les problèmes de mise en œuvre par la Confédération, de surveillance de la mise en œuvre cantonale et de coordination entre les organes impliqués.

Mesures mises en œuvre par la Confédération

La Confédération délivre 350 autorisations de nouvelles (parfois très similaires) denrées alimentaires par année. Elle prescrit les valeurs limite, qui déterminent si les denrées alimentaires nuisent à la santé, et les valeurs de tolérance. Elle s'informe de l'évolution des normes internationales et européennes.

La Confédération est également directement responsable du contrôle des aliments pour animaux et des produits importés. Dans le premier domaine, tant le nombre d'échantillons contrôlés que le nombre d'entreprises inspectées ont nettement augmenté au cours des dernières années. La plupart des acteurs privés trouvent judicieux que ce domaine soit traité par un seul office fédéral. Une lacune concerne les aliments pour animaux préparés à la ferme, qui échappent à tout contrôle.

Quant aux douanes, elles admettent ne donner qu'une importance secondaire au contrôle des denrées alimentaires aux frontières. Le contrôle formel atteint à peine 5%. L'AFD n'a ni les ressources ni les connaissances pour effectuer des contrôles approfondis. De fait, la plupart des denrées importées franchissent la douane et se retrouvent dans un canton, où elles peuvent faire l'objet de contrôles par échantillon de la même manière que les produits indigènes. Ces analyses sont à la charge des cantons, bien que le contrôle des importations soit une compétence fédérale. Les cantons ne mettent pas l'accent sur ces denrées importées. Enfin, la Confédération peut décider d'interdire l'importation de denrées impropres à la consommation, comme cela a été récemment le cas avec le poulet ou le porc.

Les produits OGM doivent obtenir une autorisation de l'OFSP, qui l'a accordée à six d'entre eux. Pour les contrôles des OGM autorisés, les laboratoires enregistrent peu de contestations. Pour les OGM non autorisés, la tolérance zéro s'applique. Ceci risque toutefois de poser des problèmes dans le futur, car l'amélioration des techniques d'analyse permettra une meilleure détection des traces d'OGM.

Pour les produits bio, leurs conditions générales de production sont déterminées au niveau fédéral et c'est l'OFAG qui surveille les organes de certification. En terme de sécurité alimentaire, qui est un concept absolu, les produits bio satisfont aux mêmes exigences que les produits traditionnels.

La mise en œuvre de la traçabilité des denrées alimentaires est aussi du domaine de la Confédération. La traçabilité étatique se limite pour le moment aux animaux, avec la mise en place de la BDTA, dont la performance n'est pas jugée satisfaisante par les experts interrogés et à laquelle de nombreuses adaptations ont dû être apportées en 2002.

Enfin, l'information des consommateurs au sujet de la sécurité alimentaire est également du ressort de la Confédération. Cette information est souvent jugée peu claire voire contradictoire surtout dans les cas où plusieurs offices sont impliqués.

Surveillance de la Confédération sur la mise en œuvre des cantons

Dans le système fédéraliste, les cantons sont principalement chargés de la mise en œuvre de la législation : contrôle de l'autocontrôle, contrôles officiels et sanctions.

L'autocontrôle constitue l'élément central en matière de sécurité alimentaire et implique la mise en place par les entreprises de systèmes d'autocontrôle et de

surveillance des « erreurs cachées ». L'autocontrôle est contrôlé par les chimistes et les vétérinaires cantonaux. Les statistiques donnent une image négative de l'état d'hygiène des établissements, ce qui s'explique en partie par le choix de contrôler davantage les exploitations à risque. Les cas pratiques ont montré que les contrôleurs cantonaux et communaux ne sont pas toujours formés pour ce type de contrôles et la proximité sociale entre contrôleurs et contrôlés peut les conduire à établir des jugements inégaux.

Les contrôles officiels n'ont pas lieu sur un même produit « de la fourche à la fourchette » mais plutôt sur plusieurs produits à une étape définie du parcours. Quatre types de contrôles concernent les animaux, de la ferme à l'abattoir. La mise en œuvre des « contrôles bleus » est encore laborieuse dans plusieurs cantons. L'objectif de contrôler 10% des exploitations de bovins en 2002 paraît ambitieux, vu le taux de 2.3% réalisé en 2001. Le lait est également soumis à deux types de contrôles, ce qui représente une utilisation sub-optimale de ressources. Les denrées alimentaires sont contrôlées par les chimistes cantonaux, qui, en 2001, ont prélevé 93'683 échantillons, soit une réduction de 8.5% par rapport à 2000. Plusieurs statistiques montrent que la probabilité des contrôles est inégale entre les cantons, que les denrées prélevées diffèrent grandement, que les taux de contestation varient du simple au triple et que les motifs de contestation fluctuent fortement. On peut s'interroger sur la stratégie des cantons concernant leur choix de produits à risque à analyser, surtout au vu du fait que le nombre d'échantillons prélevés des 20 produits les plus risqués en 2000 s'est réduit de 8.9% en 2001.

Les entreprises qui ne respectent pas la législation sur les denrées alimentaires s'exposent à des sanctions. Or, les chimistes cantonaux admettent des divergences d'application des sanctions. Les sanctions sont particulièrement efficaces pour les produits bio, car elles se couplent avec une perte de paiements directs. Mais la plupart des intervenants ont tenu à préciser que ce sont plutôt les sanctions imposées par les acteurs privés (acquéreurs, distributeurs) qui ont le plus d'impact.

Dans tous ces domaines, la Confédération exerce un rôle de haute surveillance. Elle obtient des cantons les données sur les contrôles effectués et les résultats de analyses. L'OVF est dans certains cas, directement informé (programme de détection), de manière hebdomadaire (épizootie) ou annuellement (abattoirs, contrôles bleus). L'OFSP est informé quand des valeurs limite sont dépassées pour certains dangers (bactéries, pesticides) et participe aux quatre réunions annuelles de l'Association des chimistes cantonaux. Par contre, l'OFSP ne connaît pas le nombre de contrôles effectués sur des marchandises importées. Il n'est toujours pas informé du nombre ou de la gravité des sanctions infligées, ni sur le nombre d'entreprises ayant été contraintes de fermer leurs portes. Quant à la possibilité d'harmoniser les mesures d'exécution entre les cantons, l'OFSP prescrit des recommandations générales mais ne peut imposer ni les denrées alimentaires à analyser en priorité, ni la fréquence des contrôles, ni les établissements à évaluer. De ce point de vue, l'OVF a plus de compétences puisqu'il détermine les exploitations à inspecter et les types de contrôles à effectuer. En fait, les mesures additionnelles décidées au niveau fédéral (nouvelles normes et nouveaux contrôles) ne sont pas suivies par la mise à disposition de ressources supplémentaires de manière équivalente et appropriée dans tous les cantons. D'ailleurs, les ressources des chimistes et des vétérinaires cantonaux varient substantiellement d'un canton à l'autre. Or, ni l'OFSP ni l'OVF ne connaissent précisément les ressources financières et humaines disponibles dans

les cantons. Ainsi, il est difficile pour ces offices de remplir complètement leur tâche de haute surveillance.

Coopération entre les acteurs concernés par la mise en oeuvre

L'art. 36, LDAI précise que la Confédération est responsable des mesures de coordination. Au niveau horizontal, les trois principaux offices fédéraux étant situés dans des départements différents, leurs visions, leurs objectifs, leurs méthodes de travail et leur fonctionnement interne divergent, ce qui débouche parfois sur des contradictions et des incompréhensions. Les systèmes de coordination mis en place entraînent des dépenses supplémentaires en matière de personnel et de temps. Les services de recherche scientifique des offices et la réactivité aux événements extérieurs sont également pénalisés par le besoin de coordonner les mesures entre ces trois offices. Le cas de l'unité ESB illustre une partie de ces problèmes.

Des problèmes de coordination verticale entre les offices fédéraux et les cantons existent surtout parce que le contrôle des denrées alimentaires selon la LDAI est de la responsabilité des cantons. La surveillance exercée par l'OFSP sur les chimistes cantonaux passe par des canaux juridiques non-contraignants. L'OVF a plus de moyens pour assurer une mise en œuvre uniformisée dans son domaine de compétences. Enfin, la LAGr étant organisée de manière beaucoup plus centralisée, l'OFAG peut s'appuyer sur des organismes fédéraux (RAP, FAL) pour les contrôles.

Au niveau cantonal, des problèmes de coordination existent également entre les différents organes chargés de la mise en œuvre des contrôles. La mise en place de plusieurs systèmes volontaires de coordination entre les chimistes cantonaux (bilatéral, régional, national) ne suffit pas à garantir la mise en œuvre uniforme de la législation suisse.

Il n'est pas facile d'établir un bilan complet de l'application de la législation sur la protection des denrées alimentaires. Plusieurs de ces aspects particuliers ont une durée d'existence trop courte pour évaluer leur contribution de manière incontestable. Au vu des entretiens effectués, des données récoltées et des cas pratiques, l'état de connaissance de la mise en œuvre cantonale n'est pas optimal au sein des offices fédéraux. La promotion de nouvelles normes basées sur des critères scientifiques peut poser des problèmes lors de leur mise en œuvre dans les cantons, car les offices fédéraux ignorent si les ressources à disposition sont adaptées. La surveillance de l'exécution de la législation ne peut pas être adéquatement exercée parce que les offices ne connaissent par exemple pas la nature et le nombre de sanctions prises. Le manque de coordination entre les nombreux acteurs de la mise en œuvre nuit à l'application uniforme de la législation. Néanmoins, au vu de la probable réorganisation des offices concernés par la sécurité des denrées alimentaires, il est indispensable de continuer à évaluer la mise en œuvre de la législation.

Bibliographie

Matériel administratif

AFD, 2001 : Fructueuse année 2001 pour la douane suisse : plus performante, mais encore proche du citoyen.

Amt für Lebensmittelkontrolle AI/AR/GL/SH, 2002: Jahresbericht 2001.

Bureau fédéral de la consommation, 1999 : Rapport concernant la sécurité générale des produits de consommation en Suisse.

Centre de compétence production animale et denrées alimentaires d'origine animale, 2002: Rapport d'activité 2001.

Couchepin Pascal, 2002: Allocution à l'occasion du 20e anniversaire de l'article constitutionnel sur la protection des consommateurs.

Couchepin Pascal, 2002b : Globalisation et sécurité des produits alimentaires- Risques et chances pour les entreprises suisses, discours lors de la Journée de l'industrie alimentaire suisse organisée par la FIAL.

DFE, 2002 : Rapport sur les résultats de la consultation relative à l'évolution future de la politique agricole.

DFI, 2002: Rapport sur les résultats de la procédure de consultation relative à la révision des ordonnances du domaine des denrées alimentaires.

Kantonales Amt für Lebensmittelkontrolle Sankt Gallen, 2002: Jahresbericht 2001.

Kantonales Labor Basel-Landschaft, 2002 : Jahresbericht 2001.

Kantonales Labor Zürich, 2002 : Jahresbericht 2001.

Kantonales Laboratorium Bern, 2002 : Jahresbericht 2001.

Kantonales Laboratorium Luzern, 2002 : Jahresbericht 2001.

Laboratoire cantonal Neuchâtel, 2002 : Rapport d'activité 2001.

Message concernant la réforme de la péréquation financière et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, 14 novembre 2001, FF 01.074, pp. 2155-2414.

OFAG, 2002 : Rapport annuel 2001.

OFAG, 2002b : Rapport agricole.

Office fédéral de la statistique, 2002 : Reflets de l'agriculture suisse.

OFSP, 2002: Rapport 2001 sur la sûreté alimentaire.

OFSP, OVF et OFAG, 2001 : Rapport – Compétences en matière de contrôle des denrées alimentaires.

OVF, 2002 : Rapport annuel 2001.

OVF, 2002b : Magazine 4/2002.

OVF, 2002c : Spécial vache folle, 6/2002.

Service de la protection de la consommation de Genève, 2002 : Rapport d'activité 2001.

SVF : Rapport annuel, plusieurs années.

Littérature spécialisée

Amadò Renato, 2002: Wie sicher sind unsere Lebensmittel ? Murten: Tagung Lebensmittelsicherheit und Produktequalität.

Association suisse des fabricants d'aliments fourragers, 2002: Rapport annuel 2001.

Brunner Alexander et al., 2001: Jahrbuch des Schweizerischen Konsumentenrechts/Annuaire de droit suisse de la consommation. Berne : Stämpfli Verlag.

Bussmann Werner, Klöti Ulrich et Knoepfel Peter, 1998 : Politiques publiques – évaluation. Paris : Economica.

Cloetta Bernard et Vogelsanger Walter, 1988 : Lebensmittel-Lehrmittel für Lebensmittelberufe. Quintus.

Davey George, 2002 : Prevention is better than cure : A cooperative approach to managing food safety. In : Food Australia, 54(4).

Drucker Jacques, 2002 : Les détectives de la santé. Paris : Nil éditions.

Europa Institut, 2002: Lebensmittelagenturen im europäischen und internationalen Umfeld. Studie im Auftrag des BAGs.

European Commission, 2001: Report of a mission carried out in Switzerland on organic farming. Bruxelles.

European Commission, 2002: Report of a mission carried out in Switzerland on fishery products. Bruxelles.

Fédération romande des consommateurs, 2002: J'achète mieux. 10/2002.

Kissling-Näf Ingrid et Wälti Sonja, 1999 : Der Vollzug öffentlicher Politiken. In: Klöti Ulrich et al.: Handbuch der Schweizer Politik. Zürich : NZZ.

Krebs-Morger René, 1997 : Die Risikoanalyse aus versicherungstechnischer Sicht. In: Mitt. Gebiete Lebensm. Hyg. 88.

Menrad Martina et al., 2000 : Functional Food. In: Technology Assessment, 37/2000.

OMC, 2000: La série des accords de l'OMC: Mesures sanitaires et phytosanitaires. Genève : OMC.

Union suisse des paysans: Landwirtschaftliche Monatszahlen. Plusieurs numéros.

Verband der Kantonschemiker der Schweiz, 2001: Leitbild 2000.

Weber Rolf, 2000 : Konzept für künftige Lebensmittelkontrolle in der Schweiz. Studie im Auftrag des BAG.

Winterthur, 2000 : Assurance épidémies pour les entreprises – conditions générales. Winterthur Assurances.

Winterthur, 2003 : Assurément propre. Winterthur Assurances.

World Wildlife Fund et SKS, 2000: Labels für Lebensmittel.

Zurich, 2002 : Business Partner. Zurich.

Abréviations

AFD	Administration fédérale des douanes
BDTA	Banque de données sur le trafic des animaux
CFF	Chemins de fer fédéraux
Cst	Constitution fédérale
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
EPF	Ecole polytechnique fédérale
ESB	Encéphalopathie spongiforme bovine
FAL	Station fédérale de recherches en agroécologie et agriculture
HACCP	<i>Hazard analysis and critical control points</i>
ILS	Institut für Lebensmittelsicherheit und –hygiene (Université de Zurich)
LAgr	Loi fédérale sur l'agriculture (RS 910.1)
LDAI	Loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (RS 817.0)
LFE	Loi fédérale sur les épizooties (RS 916.40)
OAgRD	Ordonnance agricole sur la déclaration (RS 916.51)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCV	Ordonnance sur le contrôle des viandes (RS 817.910.1)
ODAI	Ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels (RS 817.02)
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OGM	Organisme génétiquement modifié
OHyV	Ordonnance sur l'hygiène des viandes (RS 817.190)
OIE	Office international des épizooties
OITEDO	Ordonnance sur l'importation, le transit et l'exportation des denrées alimentaires et des objets usuels (RS 817.41)
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
OPCA	Organe parlementaire de contrôle de l'administration
OQL	Ordonnance concernant l'assurance et le contrôle de la qualité dans l'économie laitière (RS 916.351.0)
OVF	Office vétérinaire fédéral
PME	Petites et moyennes entreprises
RAP	Station fédérale de recherches en production animale
RPT	Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches
RS	Recueil systématique
SICL	Service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière
SKS	Stiftung für Konsumentenschutz
SPS	Sanitaires et phytosanitaires (accord de l'OMC sur les mesures)
SVF	Service vétérinaire de frontière
UE	Union Européenne

Liste des experts interviewés

- BACHMANN Jacqueline : Directrice, Stiftung für Konsumentenschutz, Berne
- BATTAGLIA Reto : Directeur, Swiss Quality Testing Services, Zürich
- BICKEL Regula : Responsable Transformation&commerce, Bio.inspecta, Zürich
- BLONDIN Jacques : Directeur, Union Maraîchère de Genève
- BOETSCH Manfred : Directeur, OFAG, Berne
- BRÜGGER Thomas : Suppléant Service financier I, Administration fédérale des finances, Berne.
- CHARDONNENS Pierre : Chef section péréquation financière et statistique, Administration fédérale des finances, Berne.
- CHARRIERE Roland : Chef de division exécution du droit des denrées alimentaires, OFSP, Berne
- CORVI Claude : Chimiste cantonal, Genève
- DIETLER Christof : Directeur général, Bio Suisse, Bâle
- EBNETER Peter : Spécialiste des assurances, Coop, Bâle.
- EICHENBERGER Isabelle : Fédération romande des consommateurs, Lausanne
- FREULER Marc : Juriste, Vaudoise Assurances, Lausanne.
- FRIEDERICH Arnold : Administration fédérale des douanes, Berne
- GAGGINI Cristina : Responsable de la communication, Vaudoise Assurances, Lausanne.
- GAGNAUX Danielle : Directrice, RAP, Posieux
- GRUTER Robert : Chef de la section statistique, Union suisse des paysans, Brugg
- GUIDON Daniel : Responsable contrôle des aliments pour animaux, RAP, Posieux
- HODLER Beat : Directeur, Fédération des industries alimentaires suisses, Berne
- JAEGGI Thomas : Collaborateur dans le domaine de l'économie du bétail, Union suisse des paysans, Brugg
- JEMMI Thomas : Chef, Affaires internationales/coordination de la recherche, OVF, Berne
- KARCH Herbert : Directeur, Association Suisse des petits et moyens paysans, Berne
- KIHM Ulrich : Directeur, OVF, Berne
- KLEMM Urs : Vice-Directeur, OFSP, Berne
- KREBS-MORGER René : Responsable Assurance Epidémie, Winterthur Assurances, Winterthur.
- MARTI Rudolf : Directeur, Association suisse des fabricants d'aliments fourragers, Zollikofen
- MEYER Marianne : Secrétaire générale, Fédération romande des consommateurs, Lausanne
- MICHEL Françoise : Rédactrice en chef, J'achète Mieux, Lausanne

MOREL Jacques : Vice-directeur, OFAG, Berne
MÜLLER Urs : Président, Association des chimistes cantonaux, Berne
PICHONNAZ-OGIER Monique : Chef, Bureau fédéral de la consommation, Berne
PITTET Philippe : Chef Assurance Qualité, Nestlé Suisse, Vevey.
RIEDENER Urs : Chef Direction Marketing Food und Near Food, Migros, Zürich
STEINER Ruedi : Leiter Communications, Winterthur Assurances, Winterthur.
STEPHAN Roger : Directeur, ILS Université de Zurich, Zurich.
STUTZ Walter : Directeur centre de qualité, Coop, Pratteln
TERRIER Samuel : Agriculteur, Athenaz (GE)
TUOR Anton : Chimiste cantonal, Lucerne
WEBER Rolf : Professeur, Université de Zurich, Zürich
WETTSTEIN Gérard : Chef de projet RPT, Administration fédérale des finances, Berne.
WOLFF Christiane : Economic Affairs Officer, OMC, Genève
WYSS Hans : Chef secteur communication, OVF, Berne
ZÜBLIN Johann : Quality Manager, Migros, Zürich

Autres experts interviewés par les experts externes

AEBI Patrik : Chef Section promotion de la qualité et des ventes, OFAG, Berne
CLOËTTA Bernard : Conseiller en hygiène, Zürich
DEGIORIGI Davide : Inspecteur du canton de Thurgovie, Frauenfeld
FELDER Peter : Directeur, Frifag Märwil AG, Märwil
FELIX Olivier : Chef Division moyens de production, OFAG, Berne
GUGGISBERG Hans : Chimiste cantonal de Thurgovie, Frauenfeld
GÜRBER Daniel : Direction agriculture, bio.inspecta, Frick
HÄUSERMANN Thomas : Président, Fédération suisse des centres collecteurs, Seengen
HEIZ Hans-Jörg : Chimiste Secteur monitoring, OVF, Berne
HORBER Balz : Président, Union suisse des maîtres-bouchers, Zürich
HUMBEL Otto : Président, Schweizerische Schweinehandelsvereinigung, Stetten
INFANGER Paul : Vétérinaire cantonal, Lucerne
LIMACHER Werner : Services du vétérinaire cantonal, Lucerne
LÜTOLF Marie-Therese : Cheffe Carottes et Légumes, fenaco, Sursee
MOSER Martin : Vétérinaire Secteur soutien à l'application de la législation, OVF, Berne
ROTH Frank : Inspecteur Domaine transformation et commerce, bio.inspecta, Frick
RÜEGGER Andreas : Chef semences, FAL, Zürich

SCHLUEP Jakob : Vétérinaire Secteur autorisation et inspections, OVF, Berne
STOOP Balthasar : Chef développement production, Traitafina AG, Lenzburg
STREUN Christian : Swissgranum, Berne
TRUTTMANN Marcel : Chef laboratoire, Florin AG, MuttENZ
WENK Peter : Chimiste cantonal adjoint Bâle Campagne, Liestal
WIEDERKEHR Roland : Chef contrôle de qualité, Sofri Geflügel AG, Märwil
WITTMER Markus : Chef contrôle de qualité et labels, Bio Suisse, Bâle
WITTWER Hans : Fenaco, Lyssach
WÜTHRICH Hansueli : Secrétaire, Producteurs suisses de volaille, Huttwil

Réalisation de la recherche :

Jérôme DUPERRUT	Responsable de projet, OPCA
Tanya KASPER	Stagiaire, OPCA
Barbara KOCH	Stagiaire, OPCA
Hedwig HEINIS	Secrétariat, OPCA

Rapport des experts externes:

Christian RÜEFLI	Responsable du rapport externe, Büro Vatter
Isabelle STEFFEN	Assistante, Büro Vatter

L'OPCA remercie les experts fédéraux et cantonaux ainsi que les responsables du secteur privé pour leur disponibilité lors des entretiens et de la consultation de ce rapport. L'OPCA tient également à remercier le Büro Vatter, et particulièrement Monsieur Christian Ruefli, pour leur importante contribution à l'accomplissement du présent rapport. L'OPCA étend ses remerciements à Evaluanda pour le contrôle de qualité du rapport.