

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Audit de la surveillance de la sécurité alimentaire

Office fédéral de la sécurité alimentaire et des
affaires vétérinaires

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	341.20274
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Sauf indication contraire, les dénominations de fonction dans ce rapport s'entendent aussi bien à la forme masculine que féminine.

Table des matières

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze.....	6
L'essenziale in breve	8
Key facts.....	10
1 Mission et déroulement	13
1.1 Contexte	13
1.2 Objectif et questions d'audit	14
1.3 Étendue de l'audit et principe	15
1.4 Documentation et entretiens	15
1.5 Discussion finale	15
2 La stratégie nationale.....	16
2.1 Pas d'objectif de contrôle défini pour les analyses de produits.....	16
2.2 Absence de cartographie des compétences d'analyse des laboratoires cantonaux...	18
3 La surveillance de l'exécution des contrôles.....	19
3.1 Les critères d'appréciation des risques doivent être plus transparents	19
3.2 Une exploitation insuffisante des données des contrôles	20
3.3 La loi ne prévoit pas de sanction à l'encontre des autorités d'exécution.....	23
3.4 Les auditeurs devraient régulièrement attester de leur indépendance	23
4 La coordination des mesures au niveau national	25
4.1 La formation des personnes chargées des contrôles est adéquate	25
4.2 Potentiel d'harmonisation des outils de travail	25
4.3 Un canal d'information récent et encore peu connu	26
Annexe 1 : Bases légales	28
Annexe 2 : Abréviations.....	29
Annexe 3 : Les indicateurs du Plan de contrôle national pluriannuel	30

Audit de la surveillance de la sécurité alimentaire

Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires

L'essentiel en bref

La sécurité alimentaire implique une multitude d'acteurs. Quelque 136 000 entreprises actives dans l'industrie et la production alimentaire doivent s'assurer que leurs marchandises respectent les exigences légales et ne présentent aucun danger pour la santé des consommateurs et des consommatrices. Ces sociétés ont un devoir d'autocontrôle. Du côté des autorités, celles-ci sont chargées des contrôles officiels selon les risques. Les chimistes cantonaux sont responsables de conduire ces contrôles. Ils effectuent environ 40 000 contrôles d'entreprises par année. L'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) avec l'appui de l'Unité fédérale pour la chaîne agroalimentaire (UCAL) a pour mission de surveiller et de coordonner l'exécution de la législation en la matière.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné l'efficacité et l'étendue de la surveillance de l'OSAV dans le domaine des denrées alimentaires. Il s'est concentré sur la surveillance auprès des autorités cantonales d'exécution et ses effets. L'OSAV est attentif à coordonner l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires et à promouvoir la collaboration entre les différentes parties prenantes. Il émet des directives, s'implique dans la formation du personnel de contrôle et coordonne les mesures en cas de risques liés à la sécurité alimentaire. L'unité de doctrine entre les autorités cantonales d'exécution pourrait cependant encore être améliorée par le développement d'outils communs. L'approche de surveillance de l'OSAV, basée sur des audits et des enquêtes de l'UCAL, s'intéresse à des thématiques de sécurité alimentaire de manière globale en Suisse plutôt qu'à des problématiques de mise en œuvre au niveau régional. L'OSAV ne s'assure par exemple pas que les intervalles de contrôles officiels d'entreprises prescrits soient respectés par les autorités cantonales, faute de données intégrales et fiables.

Le niveau de contrôle des produits n'a pas été fixé

La stratégie de surveillance dans le domaine de la sécurité alimentaire est précisée dans les bases légales. Sa mise en œuvre est détaillée dans le plan de contrôle national pluriannuel. Celui-ci assure que les contrôles officiels couvrent tous les secteurs et toutes les étapes de la chaîne agroalimentaire. Le niveau de contrôle officiel par catégorie d'entreprise est fixé dans une ordonnance. En revanche, aucun objectif de contrôle des produits (fréquence des analyses d'échantillons en laboratoire) n'a été défini, malgré l'importance de ce type de contrôle pour réaliser les objectifs stratégiques.

Les laboratoires cantonaux doivent réaliser les analyses d'échantillons. L'OSAV n'a pas de responsabilité dans l'organisation des laboratoires cantonaux. Si un chimiste cantonal manque de compétences dans son laboratoire, il peut s'adresser à un autre canton. Il n'existe pas de cartographie des compétences propres à chaque laboratoire cantonal. Il n'est dès lors pas possible de constater si, de manière globale, les compétences en analyse des cantons répondent à leurs besoins et si l'organisation est efficiente.

Les résultats des contrôles des cantons doivent être pris en compte dans l'analyse des risques

L'UCAL réalise des audits et des enquêtes sur mandat de l'OSAV pour garantir que les prescriptions nationales sont correctement mises en œuvre par les autorités d'exécution. Elle établit un programme de surveillance pluriannuel avec les thèmes à surveiller. Le choix des thèmes jugés prioritaires n'est pas transparent. Il devrait être justifié par une analyse des risques formelle avec des critères définis. Les données de contrôle fournies par les cantons devraient également servir à alimenter l'analyse des risques de l'UCAL. Si jusqu'en 2022 la qualité des données de contrôle n'était pas assurée, dès 2023 ces données seront interfacées et répondront à des spécifications plus précises. Elles pourront dès lors fournir des indications utiles pour analyser l'activité de contrôle des autorités cantonales d'exécution.

Le programme de surveillance de l'UCAL comprend peu de mission en relation avec l'activité des chimistes cantonaux pour les contrôles des denrées alimentaires. Les missions prioritaires portent surtout sur la production primaire (culture de plantes et élevage d'animaux de rente). De plus, les audits ont pour objectif de faire une appréciation sur le système global et non sur l'application faite par chaque canton. Il n'y a par exemple pas de surveillance sur le respect des intervalles de contrôles officiels d'entreprises prescrits par ordonnance. Or, a constaté le CDF, cet intervalle de contrôle effectif moyen en année est toujours supérieur à celui prévu par la législation en vigueur. Enfin, l'UCAL fait des recommandations aux autorités d'exécution et en fait un suivi. Les rapports de l'UCAL ne sont pas publiés et les bases légales ne prévoient pas de sanction possible lorsqu'une autorité cantonale d'exécution ne met pas en œuvre les mesures correctives nécessaires.

Les auditeurs de l'UCAL sont rendus attentifs dans le cadre de leur entretien annuel des principes d'indépendance attendus de leur part. Le CDF estime que cette mesure n'est pas suffisante et recommande que ces personnes signent une déclaration d'indépendance annuelle mentionnant les normes à respecter.

Des outils à développer pour l'unité de doctrine

La formation du personnel de contrôle organisée par l'OSAV et les autorités cantonales d'exécution est adaptée aux besoins. Les défis concernent surtout les compétences spécialisées. Elles ne sont pas disponibles dans tous les cantons et des collaborations doivent être trouvées. L'OSAV souhaite adapter les bases juridiques afin que les inspecteurs puissent être actifs au-delà de leur canton.

L'OSAV édicte les directives pour uniformiser l'exécution de la législation relative aux denrées alimentaires. Il existe un potentiel d'harmonisation des outils utilisés par les autorités cantonales d'exécution, tels que la check-list des contrôles officiels et le rapport adressé aux entreprises. Des modèles standards permettraient d'améliorer l'unité de doctrine.

En cas de risque détecté en matière de sécurité alimentaire, l'OSAV coordonne les mesures. Les consommateurs peuvent s'informer des avertissements et des rappels de produits via le site RecallSwiss. Celui-ci est néanmoins récent et encore peu connu.

Prüfung der Aufsicht über die Lebensmittelsicherheit

Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen

Das Wesentliche in Kürze

An der Lebensmittelsicherheit sind viele Akteure beteiligt. Rund 136 000 Unternehmen, die in der Industrie und in der Nahrungsmittelproduktion tätig sind, müssen sicherstellen, dass ihre Waren die gesetzlichen Anforderungen erfüllen und keine Gefahr für die Gesundheit der Konsumentinnen und Konsumenten darstellen. Diese Unternehmen haben eine Pflicht zur Selbstkontrolle. Die Behörden haben den Auftrag, je nach Risiko amtliche Kontrollen durchzuführen. Für die Durchführung dieser Kontrollen sind die Kantonschemiker verantwortlich. Jährlich führen sie etwa 40 000 Betriebskontrollen durch. Das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) hat gemeinsam mit der Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) den Auftrag, die Aufsicht über den Vollzug der betreffenden Gesetzgebung auszuüben und diesen zu koordinieren.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Wirksamkeit und den Umfang der Aufsicht durch das BLV im Lebensmittelbereich überprüft. Dabei hat sie sich auf die Aufsicht über die kantonalen Vollzugsbehörden und deren Auswirkungen konzentriert. Das BLV kümmert sich um die Koordination des Vollzugs der Lebensmittelgesetzgebung und fördert die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Interessengruppen. Es erlässt Weisungen, bringt sich in die Ausbildung des Kontrollpersonals ein und koordiniert die Massnahmen bei Risiken im Zusammenhang mit der Lebensmittelsicherheit. Die «unité de doctrine» zwischen den kantonalen Vollzugsbehörden könnte allerdings durch die Entwicklung gemeinsamer Hilfsmittel noch verbessert werden. Das Vorgehen bei der Aufsicht durch das BLV, das auf Audits und Befragungen der BLK basiert, befasst sich mehr mit allgemeinen Themen der Lebensmittelsicherheit in der Schweiz als mit Problemen der regionalen Umsetzung. So überprüft das BLV beispielsweise nicht, ob die vorgeschriebenen Zeitspannen zwischen den amtlichen Betriebskontrollen von den kantonalen Behörden eingehalten werden, da vollständige und verlässliche Daten fehlen.

Das Niveau der Produktkontrollen wurde nicht definiert

Die Strategie für die Aufsicht im Bereich der Lebensmittelsicherheit ist in den gesetzlichen Grundlagen präzisiert. Ihre Umsetzung wird im Mehrjährigen Nationalen Kontrollplan ausgeführt, der gewährleistet, dass die amtlichen Kontrollen alle Bereiche und Etappen entlang der Lebensmittelkette abdecken. Eine Verordnung regelt das Niveau der amtlichen Betriebskontrollen pro Betriebskategorie. Hingegen wurden keine Ziele für die Produktkontrollen festgelegt (Häufigkeit der Untersuchung von Proben im Labor), obwohl solche Kontrollen für das Erreichen der strategischen Ziele von grosser Bedeutung sind.

Die Kantonslabore müssen die Untersuchung von Proben durchführen. Das BLV ist für die Organisation der Kantonslabore nicht zuständig. Wenn ein Kantonschemiker in seinem Labor nicht über genügend Fachkräfte verfügt, kann er sich an einen anderen Kanton wenden. Es gibt keine Übersicht über die Kompetenzen der einzelnen Kantonslabore. Daher ist es nicht möglich, festzustellen, ob die Analysekompetenzen der Kantone insgesamt ihren Bedürfnissen entsprechen und ob die Organisation effizient ist.

Die Ergebnisse der kantonalen Kontrollen müssen in die Risikoanalyse einfließen

Im Auftrag des BLV führt die BLK Audits und Befragungen durch, um sicherzustellen, dass die nationalen Vorschriften von den Vollzugsbehörden korrekt umgesetzt werden. Sie erstellt ein mehrjähriges Überwachungsprogramm mit den zu überwachenden Themen. Bei der Wahl der als prioritär eingestuften Themen mangelt es an Transparenz. Die Wahl müsste durch eine formelle Risikoanalyse anhand festgelegter Kriterien begründet werden. Die von den Kantonen bereitgestellten Kontrolldaten müssten ebenfalls als Grundlage für die Risikoanalyse der BLK dienen. Die Qualität der Kontrolldaten war bis 2022 nicht gewährleistet, ab 2023 werden diese Daten aber über eine Schnittstelle zusammengeführt und genaueren Spezifikationen entsprechen. Sie können daher nützliche Hinweise für die Analyse der Kontrolltätigkeit der kantonalen Vollzugsbehörden liefern.

Das Überwachungsprogramm der BLK umfasst nur wenige Aufgaben im Zusammenhang mit der Tätigkeit der Kantonschemiker für die Lebensmittelkontrollen. Im Mittelpunkt steht vor allem die Primärproduktion (Pflanzenanbau und Nutztierhaltung). Ausserdem zielen die Audits auf eine Beurteilung des gesamten Systems ab und nicht auf die Umsetzung durch die einzelnen Kantone. So wird die Einhaltung der von der Verordnung vorgeschriebenen Zeitspannen zwischen den amtlichen Betriebskontrollen beispielsweise nicht überwacht. Dabei ist die effektive durchschnittliche Zeitspanne zwischen den Kontrollen stets grösser als die gemäss der geltenden Gesetzgebung vorgesehene Zeitspanne, wie die EFK festgestellt hat. Die BLK erlässt Empfehlungen an die Vollzugsbehörden und überprüft deren Umsetzung. Die Berichte der BLK werden nicht veröffentlicht und die gesetzlichen Grundlagen sehen keine Sanktionen vor, wenn eine kantonale Vollzugsbehörde die erforderlichen Korrekturmassnahmen nicht umsetzt.

Im Rahmen ihres jährlichen Mitarbeitergesprächs werden die Prüfer der BLK darauf aufmerksam gemacht, dass von ihnen erwartet wird, nach dem Grundsatz der Unabhängigkeit zu handeln. Die EFK hält diese Massnahme für unzulänglich und empfiehlt, dass diese Personen eine jährliche Unabhängigkeitserklärung unterzeichnen, in der die einzuhaltenden Standards aufgeführt sind.

Für die «unité de doctrine» zu entwickelnde Hilfsmittel

Die Ausbildung des Kontrollpersonals, die vom BLV und den kantonalen Vollzugsbehörden organisiert wird, ist auf die Bedürfnisse abgestimmt. Die Herausforderungen stellen sich insbesondere in Bezug auf die Fachkompetenzen. Sie stehen nicht in allen Kantonen zur Verfügung und es müssen Kooperationen gefunden werden. Das BLV möchte die rechtlichen Grundlagen anpassen, damit die Inspektoren über ihren Kanton hinaus Kontrollen durchführen können.

Das BLV erlässt die Weisungen, um den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung zu vereinheitlichen. Es besteht ein Potenzial für die Vereinheitlichung der von den kantonalen Vollzugsbehörden verwendeten Tools, wie der Checkliste der amtlichen Kontrollen und des Berichts an die Betriebe. Die «unité de doctrine» könnte mithilfe von Standardvorlagen verbessert werden.

Wird ein Risiko für die Lebensmittelsicherheit festgestellt, koordiniert das BLV die Massnahmen. Die Konsumenten können sich über die Website RecallSwiss über Produktwarnungen und -rückrufe informieren. Die Website ist allerdings neu und daher noch wenig bekannt.

Originaltext auf Französisch

Verifica della vigilanza sulla sicurezza alimentare

Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria

L'essenziale in breve

La sicurezza alimentare coinvolge una moltitudine di attori. Circa 136 000 aziende attive nell'industria e nella produzione alimentare devono garantire che i loro prodotti siano conformi ai requisiti di legge e non mettano in pericolo la salute dei consumatori. Queste aziende hanno un obbligo di controllo autonomo. Le autorità sono invece incaricate dei controlli ufficiali basati sui rischi. L'esecuzione di questi controlli spetta ai chimici cantonali, che ne svolgono circa 40 000 all'anno. Con il sostegno dell'Unità federale per la filiera agroalimentare (UFAL), l'Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria (USAV) ha il compito di vigilare sull'esecuzione della legislazione in materia e di coordinare tale esecuzione.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato l'efficacia e la portata della vigilanza dell'USAV nel settore delle derrate alimentari. Il CDF si è concentrato sulla vigilanza presso le autorità cantonali di esecuzione e sui suoi effetti. L'USAV si impegna a coordinare l'esecuzione della legislazione sulle derrate alimentari e a promuovere la collaborazione tra le varie parti interessate. L'Ufficio emana direttive, partecipa alla formazione del personale che esegue i controlli e coordina le misure in caso di rischi per la sicurezza alimentare. Tuttavia, la collaborazione tra le autorità cantonali di esecuzione potrebbe essere ulteriormente migliorata grazie allo sviluppo di strumenti comuni. L'approccio di vigilanza dell'USAV, basato sulle verifiche e le indagini dell'UFAL, si focalizza su questioni di sicurezza alimentare a livello nazionale piuttosto che su problematiche di attuazione a livello regionale. Ad esempio, l'USAV non vigila sul rispetto da parte delle autorità cantonali degli intervalli prescritti tra i controlli ufficiali presso le aziende a causa della mancanza di dati completi e affidabili.

Il livello di controllo dei prodotti non è definito

La strategia di vigilanza nel settore della sicurezza alimentare è specificata nelle basi legali. I dettagli della sua attuazione sono indicati nel piano di controllo nazionale pluriennale che garantisce che i controlli ufficiali coprano tutti i settori e tutte le fasi della filiera agroalimentare. Il livello dei controlli ufficiali per categoria di azienda è prescritto in un'ordinanza. Per contro, non sono stati fissati obiettivi per il controllo dei prodotti (frequenza delle analisi dei campioni in laboratorio), nonostante l'importanza di questo tipo di controlli per il raggiungimento degli obiettivi strategici.

L'analisi dei campioni spetta ai laboratori cantonali. L'USAV non è responsabile dell'organizzazione di questi laboratori. Se un chimico cantonale non dispone delle competenze necessarie nel suo laboratorio può rivolgersi a un altro Cantone. Poiché non esiste una panoramica delle competenze per ogni laboratorio cantonale, non è possibile stabilire se, in generale, le competenze in materia di analisi dei Cantoni soddisfino le loro esigenze e se l'organizzazione sia efficiente.

I risultati dei controlli cantonali devono essere considerati nell'analisi dei rischi

L'UFAL svolge verifiche e indagini su incarico dell'USAV per garantire che le prescrizioni nazionali siano attuate correttamente dalle autorità di esecuzione. Essa elabora un programma di vigilanza pluriennale con i temi da monitorare. La scelta dei temi considerati prioritari non è trasparente: dovrebbe basarsi su un'analisi formale dei rischi condotta secondo criteri definiti. I dati dei controlli forniti dai Cantoni dovrebbero essere utilizzati anche per l'analisi dei rischi dell'UFAL. Se fino al 2022 la qualità dei dati dei controlli non è stata garantita, a partire dal 2023 questi dati saranno incrociati e risponderanno a requisiti più precisi. I dati potranno quindi fornire informazioni utili per analizzare le attività di controllo delle autorità cantonali di esecuzione.

Il programma di vigilanza dell'UFAL prevede pochi mandati connessi con le attività dei chimici cantonali destinate al controllo delle derrate alimentari. I mandati principali riguardano essenzialmente la produzione primaria (coltivazione di piante e allevamento di animali da reddito). Inoltre, le verifiche si prefiggono di valutare il sistema nel suo complesso e non l'attuazione da parte dei singoli Cantoni. Ad esempio, non si vigila sul rispetto degli intervalli tra i controlli ufficiali presso le aziende prescritti dall'ordinanza. Tuttavia, il CDF ha constatato che l'intervallo medio annuale effettivo dei controlli è sempre superiore a quello previsto dalla legislazione in vigore. Infine, l'UFAL formula raccomandazioni per le autorità di esecuzione e ne verifica l'attuazione. I rapporti dell'UFAL non vengono pubblicati e le basi legali non prevedono sanzioni nel caso in cui un'autorità cantonale di esecuzione non attui le misure correttive necessarie.

Nel quadro dei colloqui annuali, i revisori dell'UFAL sono resi attenti ai principi di indipendenza che devono osservare. Il CDF ritiene che questa misura non sia sufficiente e raccomanda di far firmare a queste persone una dichiarazione di imparzialità annuale dove siano indicate le norme da rispettare.

Strumenti da sviluppare per garantire un approccio uniforme

I corsi di formazione del personale di controllo organizzati dall'USAV e dalle autorità cantonali di esecuzione sono adeguati alle esigenze. Le sfide riguardano soprattutto le competenze specialistiche. Queste ultime non sono disponibili in tutti i Cantoni e occorre quindi trovare nuove collaborazioni. L'USAV intende adeguare le basi legali affinché gli ispettori possano svolgere la loro attività anche al di fuori del proprio Cantone.

L'USAV emana direttive per uniformare l'esecuzione della legislazione sulle derrate alimentari. Gli strumenti utilizzati dalle autorità cantonali di esecuzione potrebbero essere armonizzati, come la lista di controllo e il rapporto destinato alle aziende. L'elaborazione di modelli standard garantirebbe un approccio uniforme.

Se viene rilevato un rischio per la sicurezza alimentare, l'USAV coordina le misure da adottare. I consumatori possono informarsi sugli avvisi di sicurezza e sui richiami di prodotti tramite il sito web RecallSwiss. Tuttavia, essendo disponibile da poco, il sito è ancora poco conosciuto.

Testo originale in francese

Audit of food safety supervision

Federal Food Safety and Veterinary Office

Key facts

Food safety involves a multitude of stakeholders. Some 136,000 companies active in the food industry and in food production must ensure that their goods comply with the legal requirements and do not pose any health risks to consumers. These companies have a duty of self-regulation. The authorities are responsible for official risk-based inspections and the cantonal chemists are tasked with conducting them. They carry out around 40,000 inspections at businesses each year. The Federal Food Safety and Veterinary Office (FSVO), with the support of the Federal Food Chain Unit (FFCU), is responsible for monitoring and coordinating the implementation of the relevant legislation.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined the effectiveness and scope of the FSVO's supervision in the area of foodstuffs. It focused on the supervision of the cantonal enforcement authorities and its effects. The FSVO is committed to coordinating the enforcement of foodstuffs legislation and promoting cooperation between the various stakeholders. It issues directives, is involved in the training of inspectors and coordinates measures in the event of food safety risks. However, consistency between cantonal enforcement authorities could be further improved by developing common tools. The supervisory approach of the FSVO, based on audits and investigations by the FFCU, focuses on food safety issues in Switzerland as a whole rather than on implementation issues at the regional level. For example, a lack of complete and reliable data means that the FSVO does not ensure that the cantonal authorities comply with the prescribed intervals between official company inspections.

Scope of product inspections has not been set

The monitoring strategy for food safety is specified in the legal framework. Its implementation is detailed in the multi-year national supervisory plan. This ensures that official inspections encompass all sectors and all stages of the food chain. The scope of official inspections per business category is set out in an ordinance. However, no targets for product inspections (frequency of laboratory analysis of samples) have been set, despite the importance of this type of control for achieving the strategic objectives.

The cantonal laboratories are responsible for carrying out the sample analyses and the FSVO has no responsibility for the organisation of these laboratories. If there is a lack of expertise in a cantonal chemist's laboratory, another canton can be approached. There is no specific competency map for each cantonal laboratory. Therefore, it is not possible to determine whether the cantons' analytical skills meet their needs and whether the organisation is efficient.

Risk analysis should take into account the results of the cantons' inspections

The FFCU carries out audits and investigations on behalf of the FSVO to ensure that national requirements are correctly implemented by the enforcement authorities. It draws up a multi-year supervision programme with the topics to be monitored. The choice of topics deemed to be priorities is not transparent – this should be justified by a formal risk analysis

with defined criteria. The control data provided by the cantons should also be used to inform the FFCU's risk analysis. Although the quality of control data was not assured until 2022, from 2023 onwards this data will be interfaced and will meet more precise specifications. The data will then provide useful information for analysing the cantonal enforcement authorities' inspections.

The FFCU's supervision programme contains few activities related to the work of the cantonal chemists in foodstuffs control. The main focus is on primary production (plant cultivation and livestock breeding). In addition, the audits are intended to assess the overall system and not the implementation in the individual cantons. For example, there is no supervision of compliance with the intervals for official company inspections as prescribed by ordinance. The SFAO found that the average annual interval between inspections is always longer than that stipulated in the applicable legislation. Finally, the FFCU makes recommendations to the enforcement authorities and follows them up. The FFCU reports are not published and the legal framework does not provide for possible sanctions when a cantonal enforcement authority does not implement the necessary corrective measures.

The FFCU auditors are made aware of the principles of independence expected of them during their annual reviews. The SFAO considers this measure insufficient and recommends that they sign an annual declaration of independence that specifies the standards to be met.

Tools to be developed to ensure consistency

The training of inspection staff organised by the FSVO and the cantonal enforcement authorities is tailored to the needs. The challenges are mainly related to specialist skills, which are not always to be found in all the cantons, and collaboration is required. The FSVO wants to adapt the legal framework so that inspectors can work outside their own canton.

The FSVO issues directives to standardise the implementation of food legislation. There is potential for harmonisation of the tools used by the cantonal enforcement authorities, such as the checklist for official inspections and the report to businesses; standard models would improve consistency.

If a food safety risk is detected, the FSVO coordinates measures. Consumers can find out about warnings and product recalls on the RecallSwiss website. However, this is a new website and not yet well known.

Original text in French

Prise de position générale de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires

Nous prenons acte des résultats de l'audit du CDF. Parvenir à une exécution efficace et harmonisée de la législation alimentaire par les autorités cantonales est un objectif important de l'OSAV. C'est pour le soutenir dans la surveillance de l'exécution que l'Unité fédérale pour la chaîne alimentaire (UCAL) a été créée en 2006. Nous adhérons aux cinq recommandations. Celles-ci concourent à renforcer notre engagement et les activités en cours de l'UCAL.

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

Le législateur a adopté une nouvelle loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI, RS 817.0), entrée en vigueur le 1^{er} mai 2017. Les objectifs de cette loi sont de :

- Protéger la santé du consommateur des risques présentés par les denrées alimentaires et les objets usuels qui ne sont pas sûrs ;
- Veiller à ce que la manipulation des denrées alimentaires et des objets usuels se fasse dans de bonnes conditions d'hygiène ;
- Protéger le consommateur contre les tromperies relatives aux denrées alimentaires et aux objets usuels ;
- Mettre à la disposition des consommateurs les informations nécessaires à l'acquisition de denrées alimentaires et d'objets usuels.

Chaque entreprise qui fabrique, traite, entrepose, transporte, met sur le marché, importe, exporte ou fait transiter des denrées alimentaires ou des objets usuels doit s'annoncer à l'autorité cantonale d'exécution. Les entreprises doivent veiller à ce que leurs marchandises respectent les exigences légales et ne mettent pas en danger la santé des consommateurs. Elles sont ainsi tenues au devoir d'autocontrôle. Plus de 100 000 entreprises actives dans l'industrie et la production alimentaire sont répertoriées en Suisse.

Des contrôles officiels sont effectués en fonction des risques, à tous les stades de la chaîne agroalimentaire, depuis la production primaire, tant animale que végétale, jusqu'à la transformation et la distribution des denrées alimentaires et des objets usuels pour vérifier le respect des dispositions de la législation sur les denrées alimentaires.

Les cantons pourvoient au contrôle des denrées alimentaires et des objets usuels à l'intérieur du pays. Ils édictent des dispositions d'exécution cantonales et règlent les tâches et l'organisation de leurs organes d'exécution dans les limites de la LDAI. Ils doivent nommer un chimiste et un vétérinaire cantonal et engager les inspecteurs, contrôleurs, vétérinaires et auxiliaires nécessaires. Ils gèrent les laboratoires spécialisés pour l'analyse des échantillons. Dans le domaine des contrôles des denrées alimentaires (hors contrôles vétérinaires), les autorités d'exécution cantonales procèdent à environ 40 000 contrôles d'établissements par année. Les activités réalisées par les cantons sont entièrement prises en charge par leurs budgets cantonaux, sans financement de la Confédération.

L'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) est l'autorité de contrôle pour l'importation, l'exportation et le transit des denrées alimentaires. Ses contrôles permettent d'intercepter des lots non conformes avant leur commercialisation. En 2020, quelque 370 échantillons de denrées alimentaires et d'objets usuels importés ont été prélevés à la frontière et remis aux autorités cantonales pour analyse dans le cadre des programmes de contrôle coordonnés par l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV).

L'OSAV surveille l'exécution de la LDAI. Il coordonne les mesures d'exécution et les activités d'information. Il établit des programmes de contrôle et des plans d'urgence nationaux. Le Service vétérinaire de frontière de cet office a également des tâches de contrôle des importations aux aéroports de Zurich et Genève (animaux vivants et produits d'origine animale,

certaines denrées alimentaires végétales nécessitant un contrôle renforcé).

L'Unité fédérale pour la chaîne agroalimentaire (UCAL) appuie l'OSAV et l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) dans leur mission de surveillance par la réalisation de programme de surveillance auprès des autorités d'exécution. Cette unité est rattachée à l'OSAV et fait l'objet d'un contrat de prestations avec cet office et l'OFAG.

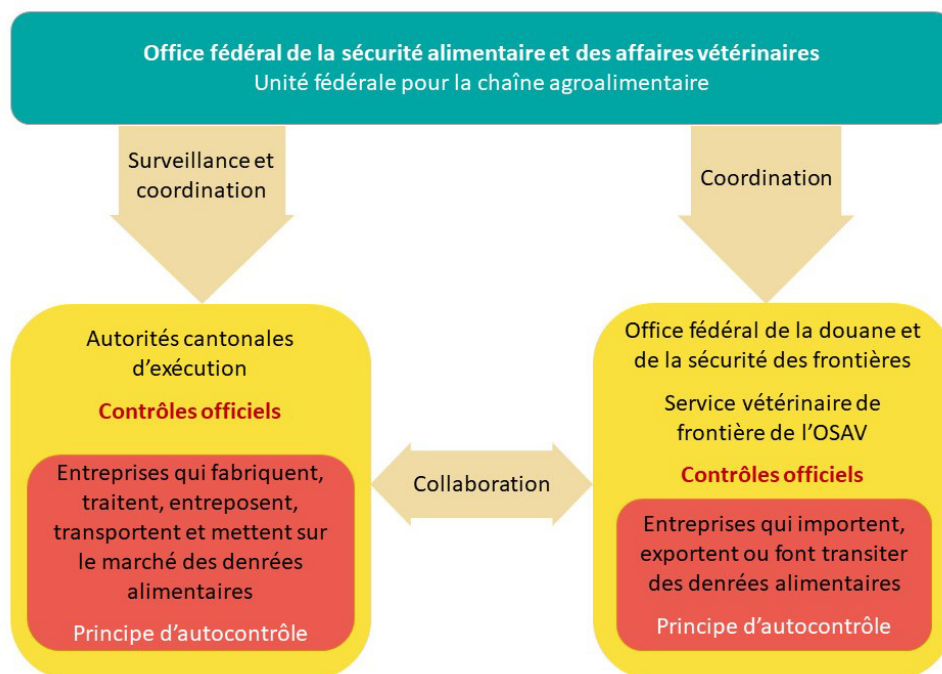


Illustration 1 : Organisation du contrôle et de la surveillance des denrées alimentaires en Suisse (présentation CDF).

L'introduction de la LDAI en 2017 a fait l'objet d'une évaluation réalisée en 2021 sur mandat de l'OSAV¹. Cette évaluation émet dix recommandations d'amélioration de mise en œuvre de la LDAI. L'OSAV a pris position sur ces recommandations le 2 novembre 2021 et décidé de réfléchir aux mesures permettant d'y répondre.

1.2 Objectif et questions d'audit

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné l'efficacité et l'étendue de la surveillance exercée par l'OSAV dans le domaine des denrées alimentaires, en tenant compte de la dimension cantonale et des bases légales. Cet audit ne couvre pas les activités de surveillance liées aux contrôles aux frontières et aux contrôles vétérinaires. Il répond spécifiquement aux questions suivantes :

1. La surveillance exercée par l'OSAV sur les autorités cantonales d'exécution en matière de contrôle des denrées alimentaires à l'intérieur du pays est-elle appropriée ?
2. La surveillance de l'OSAV en matière de contrôle des denrées alimentaires à l'intérieur du pays produit-elle les effets nécessaires sur les autorités cantonales d'exécution ?

¹ Voir site : <https://www.blv.admin.ch/blv/fr/home/lebensmittel-und-ernaehrung/rechts-und-vollzugsgrundlagen/lebensmittelrecht-2017.html>.

1.3 Étendue de l’audit et principe

L’audit a été mené du 9 mars au 29 avril 2022 par Daniel Aeby (responsable de révision), Melissa Rickli et Peter König. Il a été conduit sous la responsabilité de Regula Durrer. Le présent rapport ne prend pas en compte les développements ultérieurs à l’audit.

L’audit respecte les principes fondamentaux de l’audit de performance (International Standards of Supreme Audit Institutions).

1.4 Documentation et entretiens

Dans le cadre de cet audit, le CDF a procédé à

- des analyses documentaires ;
- des entretiens avec l’OSAV, l’UCAL, quatre chimistes cantonaux, le Service d’accréditation suisse et une entreprise de la grande distribution ;
- des analyses de données des contrôles des denrées alimentaires ;
- un sondage en ligne auquel tous les chimistes cantonaux ont répondu.

Les informations nécessaires ont été fournies de manière exhaustive et compétente par les personnes contactées. L’OSAV et l’UCAL ont mis à disposition de l’équipe d’audit les documents et données requis sans restriction.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 21 juin 2022. Les participants pour l’OSAV étaient : Le directeur, le vice-directeur responsable de la domaine denrées alimentaires et nutrition, ainsi que le responsable de l’unité fédérale pour la chaîne agroalimentaire. Le CDF était représenté par la responsable de mandat, la cadre responsable et par le responsable de l’audit.

Le CDF remercie l’attitude coopérative et rappelle qu’il appartient aux directions d’office, respectivement aux secrétariats généraux, de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 La stratégie nationale

2.1 Pas d'objectif de contrôle défini pour les analyses de produits

Les bases légales fédérales dans le domaine de la sécurité alimentaire sont largement inspirées des prescriptions mises en œuvre par l'Union européenne (UE) afin de faciliter le commerce entre celle-ci et la Suisse. L'accord bilatéral avec l'UE prévoit l'élaboration d'un plan de contrôle national pluriannuel (PCNP). Le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance sur le plan de contrôle national pluriannuel de la chaîne agroalimentaire et des objets usuels (OPCNP, RS 817.032). Cette ordonnance fixe dans son annexe 1, les intervalles maximaux entre deux contrôles officiels par catégorie d'entreprise. Cet intervalle de contrôle varie de six mois à 10 ans selon le risque potentiel pour la sécurité alimentaire de chaque catégorie d'entreprise. Les procédures de prélèvement d'échantillons et d'analyse de produits sont détaillées dans l'Ordonnance sur l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires (OELDAI, RS 817.042), sans toutefois définir des principes de contrôles (fréquence par type de produits). Les résultats des contrôles officiels ne sont pas publics (voir encadré).

Les résultats des contrôles officiels ne sont pas publics

Le Conseil fédéral (CF) a soumis au Parlement un projet de LDAI révisée dans son message du 25 mai 2011. La LDAI révisée a été approuvée par le Parlement le 20 juin 2014 et est appliquée depuis le 1 mai 2017.

Avant d'être soumis au parlement, le projet de LDAI révisée a été mis en consultation auprès des cantons et de la principauté du Liechtenstein, de 14 partis politiques nationaux, de 11 associations faitières nationales ainsi que de 183 organisations et milieux intéressés. Globalement, l'ensemble du projet a été accueilli favorablement par les parties consultées. Parmi les points rejetés lors de la consultation, figure le principe de publication des résultats des inspections. En effet, il a été catégoriquement rejeté par une partie des cantons, les milieux de la restauration et le commerce de détail alors qu'il était salué par deux tiers des participants.

Suite à la consultation, le CF a pris huit décisions de principe dont celle de définir une base juridique concernant la publication des résultats des contrôles effectués. Le département fédéral de l'intérieur, chargé de rédiger la LDAI, a par conséquent proposé l'art. 24 LDAI qui édicte les règles d'information au public. Cet article stipule que certains documents ne sont pas soumis à la loi sur la transparence (LTrans) ainsi qu'aux lois cantonales. Parmi ceux-ci figurent les rapports de contrôles officiels ainsi que les documents contenant des conclusions sur les résultats et les informations obtenues lors des contrôles. Le but recherché est d'éviter que certains établissements soient « mis au pilori » suite à la publication des rapports d'inspections tout en restant en conformité avec la LTrans. En effet, la crainte est que le public interprète mal certaines informations techniques contenues dans les rapports de contrôles destinés aux professionnels.

L'art. 24 LDAI a été peu débattu et n'a pas été modifié lors du processus parlementaire. En d'autres termes, l'adaptation faite après consultation du CF afin d'interdire la communication active des résultats des inspections menées par les autorités compétentes n'a pas été remise en cause.

Le PCNP est établi par l'OSAV et l'OFAG avec le concours des cantons et de l'OFDF. La période actuelle couvre les années 2020 à 2023. Le PCNP contient les informations générales

sur la structure, l'organisation et la stratégie des systèmes de contrôles officiels de la chaîne agroalimentaire et des objets usuels. Il vise à mettre en œuvre une stratégie cohérente, nationale et intégrée des contrôles officiels de manière à couvrir tous les secteurs et toutes les étapes de la chaîne agroalimentaire. Treize indicateurs ont été définis afin de mesurer les effets des contrôles officiels et l'atteinte des objectifs stratégiques (voir Annexe 3).

Le rapport 2020 sur le PCNP élaboré par l'UCAL sur mandat de l'OSAV et de l'OFAG est basé sur les objectifs et indicateurs du PCNP 2017–2019. Il montre que la plupart des indicateurs sont atteints ou sur la bonne voie et qu'aucune mesure urgente n'est nécessaire. Les contrôles des procédés de transformation et de distribution des denrées alimentaires (objet du présent audit) servent à l'appréciation de sept des 13 indicateurs définis. Ces contrôles officiels ont pour objectif de s'assurer que les entreprises respectent leur devoir d'autocontrôle. Sur les 40 551 contrôles d'entreprises effectués, 27 167 mesures administratives ont été prononcées (par exemple, clarification des causes de non-conformité ; élimination, saisie, confiscation de la marchandise ; fermeture de l'établissement) et 794 plaintes ont été déposées pour contravention et délits (moins de 2 % des cas). Les autorités d'exécution cantonales ont en outre fait des prélèvements de produits pour les analyser en laboratoire (des tests bactériologiques, par exemple), afin de vérifier qu'ils ne présentent pas de danger pour la santé. 48 613 prélèvements de denrées alimentaires ont été analysés en 2020. Les motifs de non-conformité des produits varient selon leur nature. Des taux de non-conformité élevés ont été constatés pour les huiles comestibles (41,5 %), les produits de salaison cuits (36,8 %) et les plats cuisinés chauds (31,9 %), avec des causes diverses.

Appréciation

L'OPCNP définit actuellement l'intervalle de contrôle officiel uniquement pour les catégories d'entreprises. Or, la stratégie de sécurité alimentaire s'appuie également sur des contrôles de produits (analyses en laboratoire) réalisés par les chimistes cantonaux. Afin de pouvoir piloter cette stratégie, il faudrait définir les principes de contrôle des produits (catégories de produits, types de tests et fréquence de contrôle) à recommander aux autorités cantonales.

Recommandation 1 (Priorité 2)

Le CDF recommande à l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires de définir les objectifs de contrôle des produits nécessaires à la réalisation de la stratégie en matière de sécurité alimentaire. Ces objectifs de contrôle devraient faire l'objet d'une recommandation à l'attention des autorités cantonales.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'OSAV

L'OSAV tiendra partiellement compte de cette recommandation. Il indiquera comme objectif aux cantons le nombre d'échantillons à analyser par an pour 1000 habitants. Cette approche est, par exemple, également appliquée en Allemagne. En revanche, il n'est pas possible de fournir d'instructions plus précises. D'une part, le contrôle et le prélèvement d'échantillons doivent toujours être réalisés en fonction des risques, conformément à la loi sur les denrées alimentaires (RS 817.0). Aussi les échantillons doivent-ils être prélevés là où des risques sont suspectés et non pour remplir des quotas. D'autre part, le type et le nombre d'échantillons prélevés et analysés doivent être adaptés aux spécificités cantonales.

2.2 Absence de cartographie des compétences d'analyse des laboratoires cantonaux

Les cantons sont les autorités d'exécution chargées des contrôles officiels des denrées alimentaires à l'intérieur du pays. Ils doivent veiller à libérer les ressources financières adéquates pour les contrôles officiels. Ils sont chargés de mettre en place une organisation dirigée par un chimiste cantonal et comprenant le nombre d'inspecteurs et contrôleurs nécessaires. Les inspecteurs ont une formation et des compétences plus étendues que les contrôleurs, car ils sont appelés à contrôler des entreprises plus complexes, comme dans la grosse industrie alimentaire. Les cantons gèrent des laboratoires spécialisés accrédités en vue de l'analyse des échantillons de produit.

Compte tenu du regroupement de certains cantons, la Suisse compte 20 chimistes cantonaux (les regroupements de cantons sont les suivants : 1) AI, AR et SH ; 2) GR et GL ; 3) NW, OW, SZ et UR). Pour réaliser leur mission, les chimistes cantonaux disposent d'un total d'environ 600 équivalent temps plein (ETP), dont plus de 220 ETP d'inspecteurs et contrôleurs et près de 236 ETP de laborantins actifs dans les laboratoires cantonaux pour effectuer les analyses d'échantillons.

Selon les informations obtenues de l'OSAV et des chimistes cantonaux interrogés, les compétences en analyses de chaque laboratoire peuvent être assez diverses, tant en nombre, qu'en typologie. Les grands cantons semblent être mieux fournis, leurs possibilités d'investissement et d'amortissement des infrastructures étant plus importantes. Les cantons sans compétences en analyses nécessaires peuvent faire appel à un autre canton ou à un laboratoire privé. Une cartographie globale des compétences en analyses des laboratoires cantonaux n'est pas disponible à l'OSAV. Celui-ci estime qu'une telle cartographie n'est pas nécessaire, car les laboratoires nationaux de références couvrent les besoins.

Appréciation

Les compétences en analyses des laboratoires cantonaux proviennent essentiellement d'un développement historique. Elles doivent couvrir les besoins régionaux et dépendent des ressources financières disponibles. Il est par exemple peu probable qu'un canton investisse dans des installations très coûteuses pour des analyses qu'il ne réalise pas régulièrement, même si un tel investissement ferait sens au niveau Suisse car les autres cantons pourraient en profiter. A contrario, un canton pourra décider d'investir dans de nouvelles installations malgré une surcapacité d'analyses en prenant en compte les autres cantons. Dans ce contexte, il est difficile d'avoir une stratégie nationale permettant une approche efficiente des besoins en compétences d'analyses. Le rôle de coordination de l'OSAV dans ce domaine est limité, faute de responsabilité dans les mesures d'organisation des cantons et de financement fédéral.

3 La surveillance de l'exécution des contrôles

3.1 Les critères d'appréciation des risques doivent être plus transparents

La surveillance sur l'activité de contrôle des autorités d'exécution est principalement réalisée par l'UCAL sur mandat de l'OSAV. Les tâches attendues de l'UCAL sont fixées dans un contrat de prestation (période actuelle 2020–2023). En plus de la surveillance des organes d'exécution, cette unité doit établir le PCNP et son rapport annuel, ainsi que délivrer diverses prestations à l'OFAG et à l'OSAV.

L'UCAL est composée de dix personnes, dont 4,15 ETP affectés aux programmes de surveillance auprès des autorités d'exécution. Elle effectue sa surveillance par des analyses de documents, des enquêtes, des inspections et des audits sur place. Pour ce faire, elle établit un programme de surveillance pluriannuel d'une durée de quatre ans. La procédure débute par une consolidation des thèmes potentiels à surveiller sur la base de propositions de tiers, de groupes de travail et du personnel de l'UCAL. Ensuite, un organe de liaison (plateforme de coordination) entre l'UCAL et les offices priorise et confirme les thèmes à surveiller. Finalement, la conférence des directeurs des offices (OSAV et OFAG) valide ces thèmes pour le programme pluriannuel. La démarche précitée n'intègre pas un standard d'appréciation des risques basé par exemple sur des critères d'importance et de probabilité de survenance. Dans le cadre du sondage et des entretiens réalisés auprès des chimistes cantonaux, il a plusieurs fois été mentionné que la surveillance de l'UCAL dans le domaine des denrées alimentaires est faible et que ses programmes de surveillance portent rarement sur des thèmes relatifs aux derniers stades de la chaîne agroalimentaire, tels que la supervision des contrôles des denrées alimentaires effectués par les autorités cantonales d'exécution. L'analyse des activités de surveillance effectuées entre 2015 et 2021, ainsi que celles planifiées jusqu'en 2023, montre effectivement une prédominance de la surveillance sur des thématiques liées à la production primaire végétale et animale (par exemple, par le biais du programme de surveillance sur la santé des plantes et sur le contrôle des viandes dans les abattoirs). Le respect des intervalles de contrôles officiels d'entreprises prescrits par l'OPCNP ne fait par exemple pas partie des objectifs de surveillance.

Le Service d'accréditation suisse (SAS) joue aussi un rôle dans la surveillance des autorités cantonales d'exécution. Il audite et accrédite les compétences organisationnelles et spécialisées requises pour les tâches d'analyses convenues de l'ensemble des laboratoires cantonaux. Certaines autorités d'exécution font également accréditer, de manière volontaire, leurs activités de contrôle et d'inspection des entreprises. Si l'objectif d'audit du SAS est purement technique, il est néanmoins complémentaire à celui de l'UCAL qui vise à s'assurer du respect des bases légales. Les rapports du SAS sont destinés aux autorités d'exécution concernées. L'UCAL est informée du programme d'audit du SAS et peut obtenir les rapports directement des autorités d'exécution sur demande.

Appréciation

Le choix des thèmes pour la planification pluriannuelle des activités de surveillance de l'UCAL prend en considération de multiples sources d'information et de parties prenantes. En revanche, la priorisation des thèmes doit faire l'objet d'une analyse plus transparente. En effet, il n'est pas possible avec la procédure actuelle de connaître les critères qui ont prévalu au choix, ni si les thèmes choisis pour le programme de surveillance pluriannuel

sont vraiment prioritaires. La procédure de sélection des thèmes devrait définir quels critères de risques sont pris en compte (par exemple critère d'importance et de probabilité de survenance) et comment ils sont évalués. L'objectif est de pouvoir justifier les thèmes sélectionnés en priorité et d'améliorer la communication pour les autorités d'exécution. Celles-ci pourraient ainsi mieux comprendre et accepter le programme d'audit de l'UCAL (voir recommandation 2 au chapitre 3.2).

3.2 Une exploitation insuffisante des données des contrôles

L'approche basée sur les risque des autorités cantonales d'exécution pour les contrôles officiels tient compte des prescriptions fédérales. Pour l'intervalle de contrôle des catégories d'entreprises, les autorités cantonales d'exécution se basent sur l'annexe 1 OPCNP (voir encadré). Ces intervalles sont l'écart maximum entre deux contrôles, pour autant qu'aucun problème n'ait été détecté lors du dernier contrôle. Dans le cas contraire, l'approche risque demande à ce que l'intervalle de contrôle soit réduit. Afin d'assurer une harmonisation des pratiques, l'association des chimistes cantonaux de Suisse a développé en collaboration avec l'OSAV un modèle pour déterminer la fréquence de contrôle. Ce modèle prend en compte six critères qui sont notés lors de chaque contrôle d'entreprise. Le résultat permet de fixer l'intervalle jusqu'au prochain contrôle.

<u>Catégorie d'entreprise</u>	<u>Intervalle de contrôle</u>
Pêche professionnelle, Exploitant de distributeurs automatiques de denrées alimentaires	8 ans
Entreprise de fabrication de pâtes sèches, Entreprise de conditionnement de fruits et légumes	4 ans
Boucherie, Fromagerie, Boulangerie, Entreprise de restauration avec propre cuisine	2 ans

Les autorités cantonales d'exécution tiennent des statistiques des contrôles officiels effectués et de leur résultat. Actuellement, ces informations sont fournies chaque année sur base volontaire à l'OSAV sous forme de tableur Excel. Elles sont utilisées pour établir le rapport annuel sur le PCNP.

Le CDF a analysé les données fournies par les autorités cantonales d'exécution pour les années 2017 à 2021. Des problèmes d'exhaustivité et de fiabilité des données ont été constatés. Compte tenu de l'absence d'obligation de livrer ces données pour la période sous revue, il manque des données pour une partie des autorités cantonales. Pour d'autres, des données ne sont pas plausibles (comme le nombre d'entreprises exploitées dans le canton ou l'évolution de ces dernières). En outre, le niveau de détail des données ne permet pas de faire des analyses très précises. Ainsi, il est impossible de savoir si les contrôles effectués concernent plusieurs fois les mêmes entreprises, les données ne contenant pas d'identifiant d'entreprises. Malgré ces réserves dans la qualité des données, le CDF a déterminé des tendances dans l'application des intervalles de contrôle par les autorités d'exécution cantonales pour un échantillon de catégories d'entreprises. L'intervalle de contrôle effectif moyen en année est toujours supérieur à celui prévu par l'OPCNP (voir illustration 2). Les disparités tant entre les catégories d'entreprises qu'entre les cantons sont significatives.

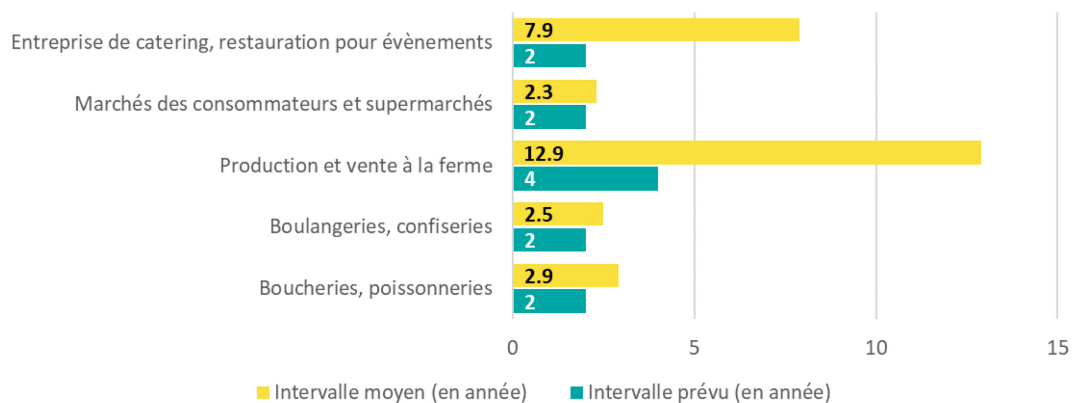


Illustration 2 : Comparaison des intervalles de contrôles effectifs moyens par rapport aux contrôles prévus par l’OCPNP.

Les chimistes cantonaux ne contestent pas la pertinence des intervalles de contrôle fixés dans l’OCPNP. Selon eux, la non-atteinte des prescriptions d’intervalle de contrôle provient essentiellement des ressources limitées en personnel d’inspection dont ils disposent. Dans ces conditions, certains concentrent leur activité de contrôle dans des catégories d’entreprises qui peuvent présenter un plus grand risque (par exemple, du point de vue de l’impact sur la population, un supermarché pourrait poser un problème plus important pour la sécurité alimentaire qu’un magasin à la ferme).

Selon les données obtenues des chimistes cantonaux, une personne en charge des contrôles ou des inspections réalise en moyenne 200 contrôles d’entreprise l’an. En moyenne, il y a un ETP de personnel de contrôle pour 610 entreprises répertoriées (situation au 31 décembre 2021). Il y a des disparités importantes entre les cantons (voir illustration 3). Pour une analyse plus précise, ce ratio devrait encore être affiné par rapport au nombre et types d’entreprises à contrôler par année. Le CDF n’a pas constaté de corrélation évidente entre les ressources disponibles pour les contrôles et le respect des intervalles de contrôle.

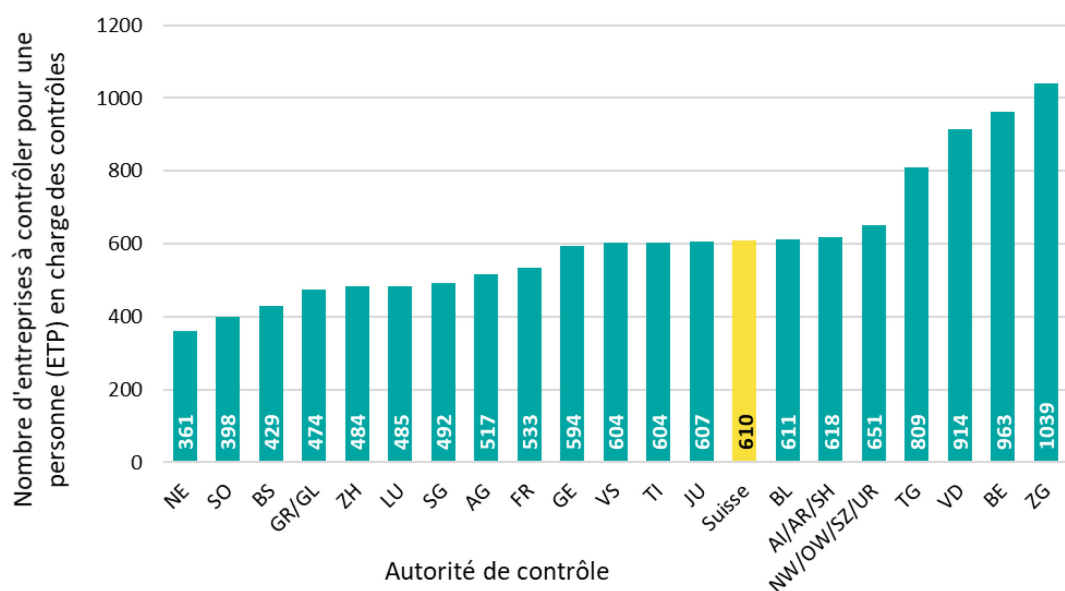


Illustration 3 : Nombre d’entreprises à contrôler par ETP de personnel de contrôle et par autorité cantonale d’exécution.

Si un contrôle d'entreprise débouche sur une contestation (non-conformité), le manquement constaté doit être corrigé par une mesure dite administrative. Selon la gravité de la contestation, une procédure pénale peut également être ouverte. L'analyse des données 2021 montre un niveau de contestation, tous genres confondus, très différent entre les autorités cantonales d'exécution. Les différences vont de zéro à plus de cinq contestations en moyenne par contrôle selon l'autorité. Ces écarts peuvent être inhérents aux entreprises elles-mêmes (type d'entreprises contrôlées, qualité des entreprises), mais également à une sévérité plus ou moins grande des autorités cantonales d'exécution.

Une nouvelle ordonnance entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2023 pour cadrer la gestion des systèmes d'informations et des données de contrôle. A partir de 2023, les autorités cantonales d'exécution devront transférer leurs données de contrôle par une interface informatique directement dans le système d'information de l'OSAV, dénommé « ares ». Les paramètres et spécifications des données ont été précisés avec le projet DaKa (« Daten Kantone ») afin d'améliorer la qualité des données et leur utilisation.

Appréciation

L'OSAV n'a jusqu'à maintenant pas procédé à une analyse systématique de plausibilité des données de contrôle fournies par les cantons. Or, les constats du CDF montrent qu'une telle analyse est nécessaire. Malgré l'amélioration de la qualité des données attendue grâce au système d'information « ares », l'OSAV devra s'assurer de la plausibilité des informations reçues des cantons, par exemple par comparaison avec les années précédentes.

L'approche de surveillance de l'OSAV se concentre sur des thématiques au niveau Suisse et non sur leur application régionale. Actuellement, l'OSAV n'utilise pas les informations de contrôle pour apprécier l'activité réalisée par les autorités cantonales d'exécution, car certains cantons ne livrent pas l'intégralité de leurs données et la qualité des données est partiellement insatisfaisante. Il ne voit dès lors pas l'utilité d'exploiter ces informations. L'OSAV doit profiter de l'amélioration de la qualité des données amené par le projet DaKa afin de compléter les activités de surveillance. Ces informations doivent permettre d'analyser les contrôles officiels sur des aspects quantitatifs (comme un intervalle de contrôle trop espacé) et qualitatifs (tel un niveau de sanction ou un nombre de contrôle par ETP hors norme). Le résultat de ces analyses doit servir à alimenter l'analyse des risques utilisée pour la planification pluriannuelle de l'UCAL.

Recommandation 2 (Priorité 1)

Le CDF recommande à l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires de prendre en compte l'activité des autorités cantonales d'exécution (par exemple le respect des intervalles de contrôle) dans l'analyse des risques de la procédure d'établissement du plan pluriannuel de surveillance de l'Unité fédérale pour la chaîne agroalimentaire. Les critères permettant de justifier la priorisation des thèmes à surveiller selon le plan pluriannuel doivent en outre être fixés de manière transparente.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'OSAV

L'OSAV tiendra compte de cette recommandation.

3.3 La loi ne prévoit pas de sanction à l'encontre des autorités d'exécution

L'UCAL établit des rapports pour chaque audit effectué. Ces rapports sont destinés aux autorités d'exécution et à l'OSAV.

L'UCAL émet des recommandations suite à ses programmes de surveillance dont elle fait un suivi formel. Sur les 263 recommandations émises entre 2012 et début 2022, 22 étaient encore ouvertes (9 %) au moment de l'audit. Ces dernières ne concernent pas directement des mesures de correction attendues des autorités cantonales d'exécution, mais principalement des mesures à prendre par l'OSAV (Programme eCommerce). L'OSAV ne dispose pas de moyen de contrainte légal si un canton ne donnait pas suite à une recommandation de l'UCAL.

Appréciation

L'OSAV n'a pas la possibilité d'obliger les cantons à prendre des mesures correctives. En effet, la loi ne prévoit pas de moyen de contrainte et il n'y a pas de financement de la Confédération. La persuasion et l'incitation sont actuellement les seules options envisageables. Par conséquent, le CDF estime que l'OSAV devrait rendre plus transparent le résultat des audits des autorités d'exécution cantonales en publiant les rapports de l'UCAL sur son site Internet. Cela pourrait inciter les cantons pour lesquels des problèmes ont été relevés à prendre des mesures.

Recommandation 3 (Priorité 2)

Le CDF recommande à l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires par mesure de transparence de publier sur son site internet les rapports d'audits établis dans le cadre du programme de surveillance de l'Unité fédérale pour la chaîne agroalimentaire.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'OSAV

L'OSAV tiendra compte de cette recommandation. Il convient toutefois, lors de la publication des rapports, d'observer la loi sur la transparence (RS 152.3) et la loi sur les denrées alimentaires (RS 817.0). Aussi se peut-il que certains passages doivent être caviardés avant d'être publiés.

3.4 Les auditeurs devraient régulièrement attester de leur indépendance

Comme toute personne ayant une activité de contrôle ou de surveillance, les inspecteurs et contrôleurs des autorités d'exécution, ainsi que les auditeurs de l'UCAL doivent faire preuve de déontologie et d'indépendance.

Les inspecteurs et contrôleurs des autorités cantonales d'exécution doivent être indépendants des établissements à contrôler. D'après un sondage auprès des autorités cantonales d'exécution, la grande majorité (18 sur 20) fait signer une déclaration d'indépendance à son personnel, incluant des règles de récusation.

Selon les informations reçues de l'UCAL, la thématique d'indépendance est abordée lors de l'entretien annuel avec le personnel. Cependant, le personnel de l'UCAL ne doit pas signer de déclaration d'indépendance spécifique.

Appréciation

La réglementation actuelle pour le personnel de l'UCAL est trop faible. Pour les personnes exerçant des fonctions de contrôle et de surveillance, il ne suffit pas d'aborder le thème de l'indépendance et du principe de récusation lors de l'entretien avec le personnel. Celui-ci doit attester chaque année qu'il respecte les exigences. Outre les éventuelles normes légales spéciales du droit des denrées alimentaires, il convient d'observer en particulier les articles 91 à 94c de l'Ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers, RS 172.220.111.3) réglant les conflits d'intérêts.

Recommandation 4 (Priorité 2)

Le CDF recommande à l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires de demander au personnel de l'Unité fédérale pour la chaîne agroalimentaire chargé de tâches de contrôle et d'inspection de signer chaque année une déclaration d'indépendance. Cette déclaration doit indiquer quelles normes doivent être respectées par le personnel.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'OSAV

L'OSAV tiendra compte de cette recommandation.

4 La coordination des mesures au niveau national

4.1 La formation des personnes chargées des contrôles est adéquate

La formation des personnes chargées des contrôles officiels est organisée par l'OSAV et les cantons. Les principes de formation sont définis dans l'OELDAI. La grande majorité des chimistes cantonaux estiment que la formation est adaptée aux besoins.

Quelques chimistes cantonaux interrogés sont d'avis qu'un effort supplémentaire peut être fait en matière de formation continue, par exemple en cas de nouvelles thématiques (organisation de workshop). Ils sont également d'avis que pour renforcer la compréhension mutuelle des activités entre l'OSAV, l'UCAL, et les autorités cantonales d'exécutions, il faudrait organiser des stages et échanges.

Selon les chimistes cantonaux interrogés, les compétences du personnel chargé des contrôles permettent en général d'assurer un travail professionnel dans le cadre des contrôles des denrées alimentaires. Lorsqu'un canton a besoin d'une compétence spécifique dont il ne dispose pas, il peut demander le soutien ou l'expertise d'un autre canton. Les entreprises peuvent cependant refuser qu'un inspecteur d'un autre canton procède à l'inspection. L'OSAV est conscient des limites de la collaboration entre les cantons pour les spécialistes. Il a créé un groupe de travail chargé entre autre d'analyser la possibilité de modifier les bases juridiques afin de permettre aux inspecteurs d'être actifs au-delà de leur canton.

Appréciation

Le CDF relève que les différents acteurs sont globalement satisfaits des mesures de formation du personnel chargé des contrôles. Il a pris bonne note de la volonté de l'OSAV de trouver une solution permettant de faciliter le prêt de spécialistes entre cantons.

4.2 Potentiel d'harmonisation des outils de travail

La LDAI prévoit un rôle de coordination à l'OSAV. Celui-ci peut prescrire aux cantons des mesures concrètes visant à uniformiser l'exécution. Il édicte des directives, manuels et autres documents officiels à cet effet ². La majorité des chimistes cantonaux sondés sont d'avis que l'OSAV assure l'unité de doctrine entre les cantons. Une minorité estime qu'elle n'est pas correctement informée ou suffisamment rapidement, par exemple sur des questions d'ordre juridique ou de dangerosité de produits.

En matière d'unité de doctrine, la question d'une harmonisation des méthodes et outils de travail se pose lors de l'application de bases légales fédérales par les cantons. En pratique, le système d'annonce des entreprises, la check-list de contrôle d'entreprise et le modèle de rapport peuvent être différents d'un canton à l'autre.

² Voir site : <https://www.blv.admin.ch/blv/fr/home/lebensmittel-und-ernaehrung/rechts-und-vollzugsgrundlagen/hilfsmittel-und-vollzugsgrundlagen.html>.

Appréciation

Dans un système basé sur le fédéralisme d'application, chaque canton s'organise de manière autonome et profite de sa marge de manœuvre dans la mise en œuvre de la politique publique. Avec cette configuration, le rôle de coordination et les directives de l'OSAV sont essentiels pour une application uniforme de la législation sur les denrées alimentaires.

Le CDF est d'avis que certaines mesures apporteraient des bénéfices en matière d'unité de doctrine et de simplification pour les entreprises, surtout pour celles qui sont actives dans plusieurs cantons. Des outils pourraient être standardisés et servir ainsi de modèle aux cantons, tels que la check-list de contrôle ou le rapport à délivrer aux entreprises.

Recommandation 5 (Priorité 2)

Le CDF recommande à l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires, en collaboration avec les autorités cantonales d'exécution, d'analyser si des modèles d'outil de travail (par exemple check-list de contrôle et rapport de contrôle) peuvent être introduits en tant que standard à utiliser par les cantons. L'objectif est d'améliorer l'unité de doctrine entre les autorités d'exécution.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'OSAV

Par son orientation, cette recommandation est en adéquation avec l'art. 8 de l'ordonnance sur l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires (RS 817.042). L'OSAV en tiendra compte.

4.3 Un canal d'information récent et encore peu connu

En cas de problème pour la sécurité alimentaire annoncé par une entreprise ou détecté par une autorité d'exécution cantonale ou une autorité étrangère, la marchandise peut faire l'objet d'un retrait du marché, d'un rappel auprès des consommateurs, voire d'un avertissement public. L'OSAV coordonne ces mesures en collaboration avec les entreprises et les autorités cantonales d'exécution concernées. En cas de marchandise provenant ou à destination de l'Europe, l'OSAV obtient ou transmet les informations par la plateforme en ligne RASFF (Rapid Alert System for Food and Feed). L'OSAV a formalisé les procédures décisionnelles en cas de retrait, de rappel ou d'avertissement. Les chimistes cantonaux, à l'exception de deux, sont d'avis que les procédures sont appliquées de manière rapide et efficace.

Le fabricant ou distributeur d'une marchandise qui pose un problème pour la sécurité alimentaire est chargé d'avertir ses clients et de rappeler les produits incriminés. Le site Internet et son application web RecallSwiss³ ont été développés pour informer le public sur les produits faisant l'objet d'un rappel ou d'une mise en garde. RecallSwiss est exploité depuis décembre 2020 par plusieurs services de l'administration fédérale, dont l'OSAV. Chaque consommateur peut ainsi se tenir informé. En outre, RecallSwiss offre la possibilité à tout un chacun de notifier un produit dangereux aux autorités. Avec quelque 7000 abonnés au service d'alerte, on peut supposer que ce canal d'information présente encore un potentiel d'augmentation en termes de notoriété et d'utilisation. Selon le Bureau fédéral

³ Voir site : <https://www.recallswiss.admin.ch/customer-access/>.

de la consommation qui gère Recallswiss, un concept de mesures de communication supplémentaires sera développé d'ici fin 2022 pour augmenter la notoriété et la fréquence d'utilisation de ce site.

Appréciation

Les informations relatives aux rappels de produits et aux avertissements au public sont publiées de manière transparente sur RecallSwiss. Le CDF a pris bonne note des mesures de communication envisagées pour augmenter la notoriété de ce site.

Annexe 1 : Bases légales

Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (LCF, RS 614.0)

Loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI, RS 817.0)

Ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIIOUs, RS 817.02)

Ordonnance sur le plan de contrôle national pluriannuel de la chaîne agroalimentaire et des objets usuels (OPCNP, RS 817.032)

Ordonnance sur l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires (OELDAI, RS 817.042)

Ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers, RS 172.220.111.3)

Annexe 2 : Abréviations

CDF	Contrôle fédéral des finances
ETP	Equivalent temps plein
LDAI	Loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels
OELDAI	Ordonnance sur l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFDF	Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières
OPCNP	Ordonnance sur le plan de contrôle national pluriannuel de la chaîne agroalimentaire et des objets usuels
OPers	Ordonnance sur le personnel de la Confédération
OSAV	Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires
PCNP	Plan de contrôle national pluriannuel
SAS	Service d'accréditation suisse
UCAL	Unité fédérale pour la chaîne agroalimentaire
UE	Union européenne

Priorités des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).

Annexe 3 : Les indicateurs du Plan de contrôle national pluriannuel

Nr.	Indicateurs
1	Contrôle du processus – Global Pourcentage d'entreprises conformes dans la chaîne agroalimentaire
2	Contrôle du processus / du produit – Production primaire végétale Taux de conformité de produits suisses provenant de la production primaire végétale
3	Contrôle du produit – Aliments pour animaux Taux de conformité des aliments pour les animaux de rente
4	Contrôle du processus – Protection / santé des animaux Taux de conformité lors des contrôles officiels sur les animaux lors de l'abattage
5	Contrôle du produit – Denrées alimentaires et objets usuels Taux de conformité des échantillons officiels de denrées alimentaires examinés d'origine animale
6	Contrôle du produit – Résidus PPS (denrées alimentaires) Taux de conformité des produits végétaux sélectionnés sur le marché CH
7	Contrôle du produit – matières étrangères (denrées alimentaires) Taux de conformité des aliments d'origine animale provenant de Suisse (programme national d'analyses de détection de substances étrangères)

Nr.	Indicateurs
8	Contrôle du produit – Eau potable Accès à de l'eau potable d'une qualité irréprochable
9	Contrôle du produit – Dénominations protégées (AOP / IGP) Taux de conformité des échantillons de dénominations protégées prélevés par les autorités d'exécution
10	Santé animale / médicaments vétérinaires Antibiotiques : taux de prescriptions saisies dans le SI ABV par les cabinets vétérinaires
11	Évènement – Aliments pour animaux / denrées alimentaires et objets usuels Annonces RASFF qui concernent la Suisse
12	Évènement – Santé animale Nombre d'annonces immédiates d'épizooties à l'OIE
13	Évènement – Consommateurs Incidence pour 100 000 habitants en cas de campylobactériose

Légende:

AOP = Appellation d'origine protégée
 IGP = Indication géographique protégée
 OIE = Organisation mondiale de la santé animale
 PPS = Produit phytosanitaire
 RASFF = Rapid Alert System for Food and Feed
 SI ABV = Système d'information sur les antibiotiques en médecine vétérinaire