

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.