

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



# Audit de la subvention pour le contrôle du lait

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	1.19503.341.00265
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	<a href="http://www.efk.admin.ch">www.efk.admin.ch</a>
Complément d'informations	<a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
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)

# Table des matières

L'essentiel en bref .....	4
Das Wesentliche in Kürze.....	5
L'essenziale in breve .....	6
Key facts.....	7
<b>1 Mission et déroulement .....</b>	<b>10</b>
1.1 Contexte .....	10
1.2 Objectif et questions d'audit .....	11
1.3 Etendue de l'audit et principe .....	11
1.4 Documentation et entretiens .....	11
1.5 Discussion finale .....	11
<b>2 Les subventions versées sont supérieures aux coûts légalement admissibles .....</b>	<b>12</b>
<b>3 Les principes d'octroi de la subvention doivent être reconsidérés.....</b>	<b>14</b>
3.1 Procédure actuelle d'octroi de la subvention .....	14
3.2 Développement possible de la procédure d'octroi .....	16
<b>Annexe 1 : Tableau des coûts non éligibles .....</b>	<b>18</b>
<b>Annexe 2: Bases légales .....</b>	<b>19</b>
<b>Annexe 3: Abréviations.....</b>	<b>20</b>

# Audit de la subvention pour le contrôle du lait

## Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires

### L'essentiel en bref

---

Les organisations nationales de producteurs et d'utilisateurs de lait mandatent le laboratoire Suissselab SA pour le contrôle qualité du lait. Ce dernier réalise des contrôles par échantillon deux fois par mois dans près de 20 000 exploitations. Une partie des tests repose sur les prescriptions de la Confédération. Ces contrôles du lait de droit public sont subventionnés par l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV).

Sur demande de l'OSAV, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a vérifié les subventions versées pour les années 2016 et 2017 à Suissselab SA. Sur les 6,6 millions de francs versés durant ces deux années, plus de 1,9 million de francs ne sont pas justifiés par des dépenses admissibles. Les subventions versées en trop devront être récupérées par l'OSAV.

#### **Des dépenses non éligibles ont été subventionnées**

Selon la loi sur les subventions, les dépenses effectivement liées à l'activité subventionnée peuvent être prises en compte. L'analyse des coûts principaux saisis dans le centre de coût du contrôle du lait (KT 200 MP) pour les années 2016 et 2017 montre trois types de problèmes d'éligibilité. D'abord, ces coûts comportent des charges non admises par l'ordonnance sur le contrôle du lait. Ensuite, des coûts ne correspondent pas à une charge effective. Enfin, il y a des charges trop élevées selon l'appréciation du CDF.

Le CDF a aussi relevé un manque de transparence et de traçabilité dans la comptabilité analytique d'exploitation fournie par Suissselab SA pour justifier les coûts du contrôle du lait. A l'avenir, l'OSAV doit s'assurer que les coûts sont établis de manière transparente et fiable.

#### **Les subventions couvrent la quasi-totalité des coûts des contrôles**

En 2016 et en 2017, les subventions de l'OSAV couvraient la quasi-totalité des coûts des contrôles du lait facturés par Suissselab SA aux organisations de producteurs et d'utilisateurs de lait. Cette pratique n'est pas usuelle. Elle ne tient pas compte des efforts d'autofinancement que la Confédération peut attendre des bénéficiaires de la contribution. Le CDF a pris note que le Conseil fédéral a voulu radier cette subvention dans le cadre de la procédure budgétaire 2018, mais qu'il n'a pas été suivi par le Parlement.

L'OSAV devrait adopter le principe d'une contribution forfaitaire pour le contrôle du lait. Une telle contribution permettrait de simplifier la procédure de surveillance. Elle nécessiterait toutefois une participation financière significative de la branche laitière et un contrôle régulier de la cohérence du forfait appliqué.

# Prüfung der Subvention für die Milchprüfung

## Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen

### Das Wesentliche in Kürze

---

Die nationalen Milchproduzenten- und Milchverwerterorganisationen beauftragen das Labor Suiselab AG, die Qualitätskontrolle der Milch vorzunehmen. Es führt in knapp 20 000 Betrieben monatlich zweimal Stichprobenkontrollen durch. Die Tests beruhen teilweise auf den Vorschriften des Bundes. Subventioniert werden die öffentlich-rechtlichen Milchprüfungen vom Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV).

Auf Ersuchen des BLV hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) die 2016 und 2017 an Suiselab AG ausgerichteten Subventionen geprüft. Von den insgesamt 6,6 Millionen Franken, die während dieser zwei Jahre ausbezahlt wurden, lassen sich 1,9 Millionen nicht durch zulässige Ausgaben rechtfertigen. Das BLV wird die zu viel bezahlten Subventionen zurückverlangen müssen.

#### Subventionierung nicht zulässiger Aufwendungen

Gemäss Subventionsgesetz sind nur Aufwendungen anrechenbar, die tatsächlich für die Aufgabenerfüllung erforderlich sind. Die Kostenanalyse der wichtigsten, in der Kostenstelle der Milchkontrolle (KT 200 MP) für die Jahre 2016 und 2017 erfassten Aufwendungen zeigt drei Arten von Problemen im Zusammenhang mit der Anrechenbarkeit auf. Erstens sind in diesen Kosten Aufwendungen enthalten, die gemäss Milchprüfungsverordnung nicht zulässig sind. Zweitens entsprechen manche Kosten keiner tatsächlichen Aufwendung. Und schliesslich sind manche Aufwendungen nach Einschätzung der EFK zu hoch.

Die EFK stellte ausserdem einen Mangel an Transparenz und Rückverfolgbarkeit in der von Suiselab AG zur Begründung der Milchprüfungskosten vorgelegten Betriebsabrechnung fest. Das BLV wird sich in Zukunft vergewissern müssen, dass die Kosten auf transparente und zuverlässige Art und Weise ermittelt wurden.

#### Die Subventionen decken fast die Gesamtheit der Milchprüfungskosten

2016 und 2017 deckten die Subventionen des BLV fast die gesamten Kosten der von Suiselab AG an den Milchproduzenten- und Milchverwerterorganisationen in Rechnung gestellten Milchprüfungen. Dies entspricht nicht der gängigen Praxis, denn es trägt den Selbstfinanzierungsanstrengungen, die der Bund von den Subventionsempfängern erwarten kann, nicht Rechnung. Die EFK hat zur Kenntnis genommen, dass der Bundesrat diese Subvention im Rahmen des Haushaltsverfahrens 2018 streichen wollte, das Parlament sich ihm jedoch nicht anschloss.

Das BLV sollte für die Milchprüfung den Grundsatz des Pauschalbeitrags anwenden. Eine solche Abgeltung würde eine Vereinfachung des Aufsichtsverfahrens ermöglichen. Dafür braucht es allerdings eine signifikante finanzielle Beteiligung der Milchbranche und eine regelmässige Kontrolle, ob der angewandte Pauschalbetrag kohärent ist.

**Originaltext auf Französisch**

# Verifica del contributo per il controllo del latte

## Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria

### L'essenziale in breve

---

Le organizzazioni nazionali dei produttori e dei valorizzatori del latte incaricano il laboratorio Suissselab SA del controllo della qualità del latte. Quest'ultimo effettua controlli a campione presso circa 20 000 aziende due volte al mese. Parte dei test si basa sulle prescrizioni federali. I controlli ufficiali del latte sono sovvenzionati dall'Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria (USAV).

Su richiesta dell'USAV, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha sottoposto a verifica i sussidi versati a Suissselab SA per il 2016 e il 2017. Dei 6,6 milioni di franchi versati durante questi due anni, più di 1,9 milioni non sono giustificati da spese ammissibili. L'USAV dovrà recuperare i sussidi versati in eccesso.

#### **Sono state sovvenzionate spese non ammissibili**

Secondo la legge sui sussidi, sono computabili soltanto le spese assolutamente necessarie all'adempimento dell'attività sussidiata. L'analisi dei principali costi registrati nel centro di costo del controllo del latte (KT 200 MP) per il 2016 e il 2017 evidenzia tre tipi di problemi legati all'ammissibilità. In primo luogo, i costi comprendono spese non ammesse ai sensi dell'ordinanza sul controllo del latte; inoltre, alcuni costi non corrispondono a spese effettive. Infine, il CDF ritiene alcune spese troppo elevate.

Il CDF ha inoltre constatato una mancanza di trasparenza e di tracciabilità nella contabilità analitica fornita da Suissselab SA per giustificare i costi dei controlli del latte. In futuro l'USAV dovrà assicurarsi che i costi vengano contabilizzati in modo trasparente e affidabile.

#### **I sussidi coprono pressoché tutti i costi dei controlli**

Nel 2016 e nel 2017 i sussidi dell'USAV hanno coperto pressoché tutti i costi dei controlli del latte che Suissselab SA ha fatturato alle organizzazioni dei produttori e dei valorizzatori del latte. Tale pratica non è consueta, in quanto non tiene conto degli sforzi di autofinanziamento che si possono ragionevolmente pretendere dal beneficiario dell'aiuto finanziario. Il CDF ha preso nota della proposta, bocciata dal Parlamento, del Consiglio federale di sopprimere il sussidio nell'ambito del preventivo 2018.

Il CDF raccomanda all'USAV di applicare il principio del contributo forfettario per il controllo del latte. Un contributo di questo tipo permetterebbe di semplificare la procedura di vigilanza, ma richiederebbe un'importante partecipazione finanziaria da parte dell'industria lattiera. Inoltre, l'USAV dovrebbe verificare regolarmente che il contributo forfettario sia commisurato ai costi reali.

**Testo originale in francese**

# Audit of the subsidy for milk testing

## Federal Food Safety and Veterinary Office

### Key facts

---

The national milk producers' and processors' organisations commission the laboratory Suisselab SA to test milk quality. The laboratory carries out sample testing twice a month at nearly 20,000 farms. Part of the testing is based on federal regulations. This milk testing under public law is subsidised by the Federal Food Safety and Veterinary Office (FSVO).

At the request of the FSVO, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the subsidies paid to Suisselab SA for 2016 and 2017. Of the CHF 6.6 million paid over these two years, more than CHF 1.9 million is not justified by the eligible expenditure. The overpaid subsidies will have to be recovered by the FSVO.

#### **Ineligible expenditure was subsidised**

Under the Subsidies Act, expenditure that is effectively linked to the subsidised activity may be included. An assessment of the main costs recorded under the milk testing cost centre (KT 200 MP) for 2016 and 2017 shows three types of eligible problem. First, the costs comprise expenses not permitted by the Milk Testing Ordinance. Second, some costs do not correspond to an effective expense. Finally, in the view of the SFAO, certain expenses are too high.

The SFAO also observed a lack of transparency and traceability in the cost accounting provided by Suisselab SA to justify the costs of milk testing. In future, the FSVO must ensure that costs are recorded reliably and transparently.

#### **Subsidies cover almost all of the testing costs**

In 2016 and 2017, FSVO subsidies covered almost all of the milk testing costs invoiced by Suisselab SA to the milk producers' and processors' organisations. This is not usual practice. It does not take into account the self-financing measures which the Confederation can expect from recipients of the contribution. The SFAO noted that the Federal Council proposed to abolish this subsidy as part of the 2018 budget exercise, but this was not passed by Parliament.

The FSVO should adopt the principle of a flat-rate contribution for milk testing. A contribution of this kind would make it possible to simplify the monitoring procedure. However, it would require a significant financial contribution from the milk industry and regular checks on the consistent application of the contribution.

**Original text in French**

# Prise de position générale des audits

## Prise de position générale de l'OSAV :

Wir nehmen von den Prüfungsergebnissen der EFK Kenntnis. Mit den beiden Empfehlungen sind wir einverstanden. Sie entsprechen unseren Bestrebungen, im Zusammenhang mit dem Bundesbeitrag an die Kosten für die Milchprüfung einerseits den rechtlichen Voraussetzungen für die Subventionsgewährung zu entsprechen und andererseits den Kontrollaufwand zu reduzieren.

## Prise de position générale de Suisselab AG :

### 1. Generell

Die Suisselab AG weist den Vorwurf, ihre Transparenz sei mangelhaft und die Rückverfolgbarkeit ihrer Rechnungslegung sei nicht gegeben, in aller Form zurück. Laut Gutachten der führenden Wirtschaftsprüfungs-, Treuhand- und Beratungsgesellschaft BDO hat die Suisselab AG ihre Betriebsrechnung für die von der EFK geprüfte Periode «zum grössten Teil korrekt gehandhabt». Eine Zusammenfassung des BDO-Gutachtens liegt dieser Stellungnahme bei.

### 2. Rückforderung von Subventionsanteilen

Die EFK empfiehlt dem BLV die Rückforderung von gewährten Subventionsanteilen. In der geforderten Kürze halten wir dazu fest:

- Die EFK weist in «Annexe 1: Tableau des coûts non éligibles» insgesamt 1,03 Millionen Franken Verwaltungskosten aus, die gemäss Art. 9 MiPV nicht subventionsberechtigt sind. Die EFK hat verschiedene Personalkosten aus der allgemeinen Laborleitung, Administrationskosten des Qualitätsmanagements und Kosten von weiteren unverzichtbaren Tätigkeiten den Verwaltungskosten zugewiesen, ohne dabei die Frage zu klären, was gemäss Artikel 9 MiPV unter Verwaltungskosten zu verstehen ist. Die Zuweisung verschiedener Kostenpositionen zu den Verwaltungskosten ist für Suisselab AG nicht nachvollziehbar.
- Die EFK bemängelt eine Überabschreibung. Das Verwenden von kalkulatorischen Abschreibungen (welche zu Überabschreibungen führen können) ist in der Betriebsrechnung verbreitet. Es ist richtig, dass solche Überabschreibungen dem Subventionsgesetz widersprechen. Die Offenlegung unserer Abschreibungspraxis mit dem jährlichen Rechenschaftsbericht, welche sich an ökonomischen und nicht an subventionsrechtlichen Grundsätzen orientiert, entspricht einer langjährigen Praxis.
- Die EFK stellt summarisch für beide Jahre richtigerweise fest, dass die Subvention über die anrechenbaren Kosten lag. Dies ist jedoch auf die erfolgreichen Bemühungen zur Kostensenkung und Effizienzsteigerung bei Suisselab AG zurückzuführen - die Subventionskürzung auf das Jahr 2017 war eine nachvollziehbare Konsequenz. Suisselab hat in der Abrechnung mit der Milchbranche jeweils die Subventionen vollständig berücksichtigt, d.h. ein die Abrechnung übersteigender Subventionsbetrag wurde der Branche gutgeschrieben. Suisselab AG hat ein Anrecht auf die vertraglich vereinbarten Preisen. Die Höhe der Subvention ist für uns ökonomisch irrelevant, da die Restkosten durch die Milchbranche zu tragen sind.

- Die EFK verweist auf unzulässige Kostenzuweisungen zu Lasten der Milchprüfung. Als Beispiel werden nicht marktkonforme Mietkosten aufgeführt. Diese Aussage ist aus unserer Sicht falsch.
- Suiselab AG ist mit den grundsätzlichen Aussagen der EFK einverstanden, dass die Finanzierung der Milchprüfung vereinfacht werden sollte.

# 1 Mission et déroulement

## 1.1 Contexte

A l'instar de l'ensemble du secteur de la production de denrées alimentaires, les exploitations laitières sont soumises à des règles d'hygiène pour leur production. Elles veillent à ce que les prescriptions concernant l'hygiène soient respectées et à ce que les équipements et les moyens auxiliaires soient employés conformément à l'usage auquel ils sont destinés.

Le lait que les producteurs mettent en circulation est soumis au contrôle du lait. Les prescriptions sont fixées dans l'ordonnance sur le contrôle du lait (OCL, RS 916.351.0).

Les organisations nationales de producteurs et d'utilisateurs de lait sont responsables de l'exécution, de la coordination, du développement et de la surveillance du contrôle du lait. Elles mandatent un laboratoire en charge des contrôles, en accord avec l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV). Le contrôle du lait est réalisé depuis plusieurs années par Suisselab SA, à Zollikofen. Ce laboratoire organise des tournées de collecte d'échantillons du lait auprès de quelque 20 000 producteurs de lait deux fois par mois et effectue les analyses.

Dans le cadre du contrôle du lait de droit public, trois critères sont analysés :

- Le nombre de germes (unité de mesure de l'hygiène) ;
- Le nombre de cellules somatiques (état de santé des animaux) ;
- Les substances inhibitrices (présence de résidus d'antibiotiques).

Si le lait analysé ne satisfait pas aux exigences, une contestation ou une suspension de la livraison du lait est prononcée par l'autorité d'exécution cantonale. Ces contrôles qualité sont faits en conformité des règles de l'Union européenne et donnent la possibilité d'y exporter les produits laitiers.

La Confédération peut participer aux coûts du contrôle du lait prévu par l'OCL en allouant une aide financière. La subvention fédérale octroyée à Suisselab SA pour le contrôle qualité du lait est de 3 605 396 francs pour 2016<sup>1</sup> et de 3 046 000 francs pour 2017<sup>2</sup>.

Les organisations de producteurs et d'utilisateurs du lait doivent prendre en charge les coûts administratifs et les coûts du développement du contrôle du lait, ainsi que les coûts qui dépassent les contributions allouées par la Confédération. Les contrôles complémentaires effectués à titre privé pour les organisations de producteurs et d'utilisateurs du lait ne sont pas subventionnés.

---

<sup>1</sup> 1 964 250 francs pour le 1<sup>er</sup> semestre 2016 selon décision OSAV du 2 août 2016. 2 022 810 francs pour le 2<sup>ème</sup> semestre 2016 selon décision OSAV du 7 novembre 2016. Diminution de 381 665 francs pour l'année 2016 selon décision OSAV du 8 septembre 2017 (correction communiquée avec la décision de subvention pour l'année 2017).

<sup>2</sup> Selon décision de l'OSAV du 8 septembre 2017

## 1.2 Objectif et questions d'audit

L'OSAV a sollicité le Contrôle fédéral des finances (CDF) pour effectuer un contrôle des subventions versées pour 2016 et 2017 à Suisselab SA pour le contrôle qualité du lait.

Pour répondre à l'objectif d'audit, les questions suivantes ont été traitées :

1. Les coûts totaux calculés pour la subvention versée par l'OSAV pour les années 2016 et 2017 sont-ils corrects ?
2. Les principes de subvention fixés entre l'OSAV et Suisselab SA sont-ils efficaces ?

## 1.3 Etendue de l'audit et principe

L'audit a été réalisé entre le 29 avril et le 12 juin 2019 par Daniel Aeby (responsable de révision) et Petra Kuhn. Ils ont été assistés par une collaboratrice de l'OSAV pour la partie d'audit effectuée chez Suisselab SA. L'audit a été conduit sous la responsabilité de Regula Durrer, responsable de Centre de compétences.

Pour réaliser cet audit, le CDF a appliqué plusieurs méthodes. Celles-ci comprennent :

- Des analyses documentaires ;
- Des entretiens avec les représentants de l'OSAV et de Suisselab SA ;
- Une analyse du centre de coûts pour le contrôle du lait de vache (KT 200 MP) de la comptabilité analytique d'exploitation 2016 et 2017 de Suisselab SA. Pour des raisons de matérialité, le centre de coûts relatif aux contrôles du lait des autres mammifères (KT 205 AST) n'a pas été analysé.

## 1.4 Documentation et entretiens

Les informations utilisées pour cet audit ont été fournies au CDF par les personnes de contact de Suisselab SA et de l'OSAV. Le CDF remercie ses différents interlocuteurs pour leur disponibilité dans le cadre de cet audit.

## 1.5 Discussion finale

Le résultat de l'audit a été présenté le 23 mai 2019 au directeur de Suisselab SA. La discussion finale avec l'OSAV a eu lieu le 28 août 2019. Celui-ci était représenté par son directeur, la responsable de l'état-major, le responsable du centre de compétence hygiène des denrées alimentaires et la suppléante du responsable du centre de compétence finances. Le CDF était représenté par la cadre responsable de l'audit et le responsable d'audit.

Le CDF 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 Les subventions versées sont supérieures aux coûts légalement admissibles

La comptabilité analytique d'exploitation de Suisselab SA est tenue sur un tableur Excel. Les données du logiciel de comptabilité financière sont saisies manuellement sur ce tableur. Les coûts liés aux contrôles du lait de droit public figurent dans des centres de coûts dédiés de la comptabilité analytique d'exploitation. Les coûts sont imputés de manière directe ou indirecte selon des clés de répartition.

Le CDF a vérifié les coûts revendiqués par Suisselab SA pour le contrôle du lait de droit public. Pour les exercices comptables 2016 et 2017, l'audit a consisté à analyser:

1. La concordance de la comptabilité analytique d'exploitation avec la comptabilité financière (traçabilité).
2. L'éligibilité (légalité) des coûts imputés dans le centre de coûts KT 200 MP pour le contrôle du lait de droit public.

Le CDF a constaté que la comptabilité analytique d'exploitation pour les deux années sous revue n'est pas totalement réconciliable avec la comptabilité financière. Il y a un manque de transparence et une absence de fil rouge. De plus, les clés de répartition des charges dans la comptabilité analytique ne sont pas toutes basées sur des éléments vérifiables (calculs des clés pas documentés, ni constants). Par conséquent, le CDF s'est focalisé sur un contrôle de plausibilité des coûts significatifs saisis dans le centre de coûts du contrôle du lait de droit public (KT 200 MP).

Selon l'article 9, alinéa 2 de l'OCL, les coûts administratifs et les coûts du développement du contrôle du lait ne sont pas pris en charge par la Confédération. L'article 14 de la loi sur les subventions (LSu, RS 616.1) prévoit que seules les dépenses effectivement supportées et pour autant qu'elles aient été absolument nécessaires à l'accomplissement approprié de la tâche peuvent être prises en compte.

Plusieurs problèmes ont été relevés dans les coûts saisis dans le centre de coûts KT 200 MP. Ceux-ci peuvent être distingués en trois catégories :

- Des coûts qui sont exclus par l'ordonnance sur le contrôle du lait. Il s'agit en l'occurrence des coûts d'administration et de développement.
- Des coûts ne représentant pas une charge effective pour le calcul de la subvention. Il s'agit principalement de charges d'amortissement supérieures aux investissements. Ce problème existe également pour les années 2013 à 2015 pour plus de 133 000 francs.
- Des coûts imputés sur la base d'une clé de répartition désavantageuse pour la prestation de contrôle du lait, ou de coûts supérieurs aux coûts usuels selon l'appréciation du CDF. Il s'agit par exemple de coûts pour les locaux (loyers et coûts accessoires) supérieurs à l'usage du lieu. Ces coûts ont aussi été répartis pour une part plus importante sur les prestations de contrôle du lait que celle estimée par le CDF.

Au total, les coûts non éligibles représentent 796 kilofrancs (KCHF) pour 2016 et 873 kilofrancs pour 2017. Le détail par type de coûts est présenté en annexe 1.

Compte tenu des montants non éligibles, les coûts admissibles du contrôle du lait de droit public pour les années 2016 et 2017, sont les suivants :

**Tableau 1 : Coûts admissibles pour 2016 et 2017 (en milliers de francs)**

	2016 KCHF	2017 KCHF	Total KCHF
Coûts selon la comptabilité analytique d'exploitation Suisselab SA (KT 200 MP + KT 205 AST <sup>3</sup> )	3'277	3'071	6'348
Coûts non éligibles selon le CDF	-796	-873	-1'669
<b>Coûts admissibles selon le CDF</b>	<b>2'481</b>	<b>2'198</b>	<b>4'679</b>

Source : CDF sur base comptabilité analytique d'exploitation de Suisselab SA

Par rapport aux subventions admises et versées par l'OSAV pour les années 2016 et 2017, les différences ci-après peuvent être constatées :

**Tableau 2 : Différence entre coûts admissibles et subventions octroyées pour 2016 et 2017 (en milliers de francs)**

	2016 KCHF	2017 KCHF	Total KCHF
Coûts admissibles selon tableau 1	2'481	2'198	4'679
Subventions octroyées par l'OSAV	-3'605	-3'046	-6'651
<b>Différence en faveur de la Confédération</b>	<b>-1'124</b>	<b>-848</b>	<b>-1'972</b>

Sources : CDF et OSAV

### Appréciation

Le CDF considère que la comptabilité analytique fournie par Suisselab SA n'est pas suffisamment fiable. Il y a un manque de transparence et de traçabilité avec la comptabilité financière. Les clés de répartition utilisées pour répartir les charges dans le centre de coûts des contrôles du lait (KT 200 MP) ne sont pas toutes vérifiables. L'OSAV doit s'assurer qu'à l'avenir les coûts du contrôle du lait soient établis par Suisselab SA de manière transparente et fiable<sup>4</sup> (voir recommandation 2 au chapitre 3.2).

Sur la base de son analyse de plausibilité des charges saisies dans le centre de coûts du contrôle du lait (KT 200 MP), le CDF conclut que les subventions versées par l'OSAV pour les années 2016 et 2017 sont de l'ordre de 1,9 million de francs trop élevées.

### Recommandation 1 (Priorité 1)

Le CDF recommande à l'OSAV de demander la restitution des montants de subvention versés en trop à Suisselab SA pour les années 2016 et 2017, conformément à la possibilité offerte par l'article 30 de la loi sur les subventions.

### Prise de position de l'OSAV

Das BLV wird der Empfehlung Rechnung tragen.

<sup>3</sup> Ce centre de coûts n'a pas été analysé par le CDF.

<sup>4</sup> L'article 17, alinéa 3, lettre c de la Loi sur les subventions (LSu, RS 616.1) indique que l'autorité fixe dans la décision de subvention toutes les charges requises en vue d'assurer le meilleur usage possible de la prestation.

### 3 Les principes d'octroi de la subvention doivent être reconsidérés

#### 3.1 Procédure actuelle d'octroi de la subvention

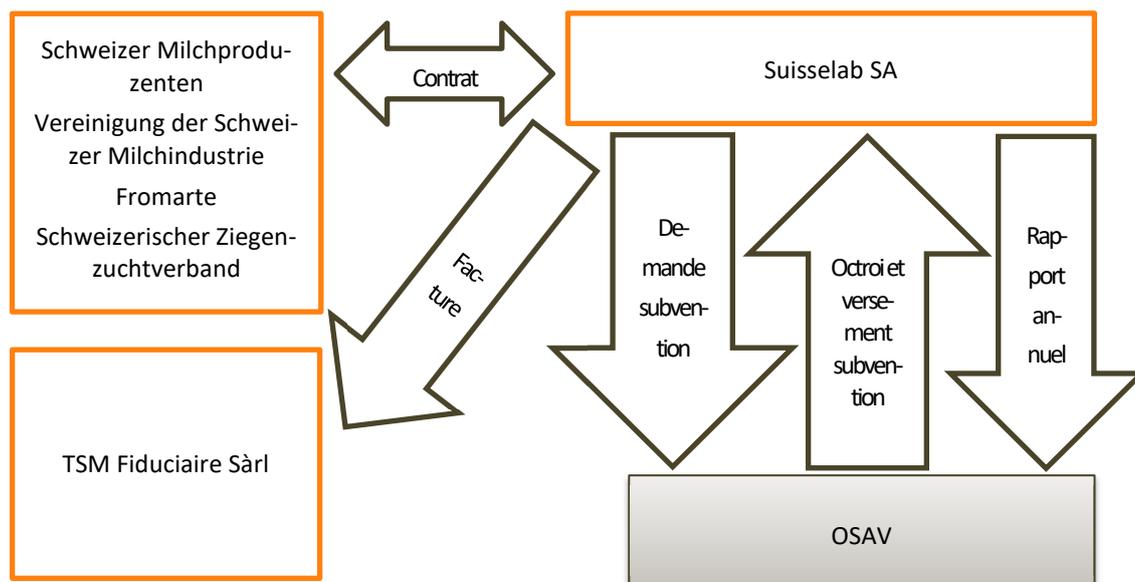
Un contrat lie la branche laitière (Schweizer Milchproduzenten, Vereinigung der Schweizer Milchindustrie, Fromarte, Schweizerischer Ziegenzuchtverband) au laboratoire d'analyse Suisselab SA pour le contrôle du lait du 1<sup>er</sup> juillet 2016 au 31 décembre 2023. Ce contrat est contresigné par l'OSAV pour approbation de l'adjudication.

Suisselab SA appartient à hauteur de 90 % aux fédérations d'élevage swissherdbook, Braunvieh Schweiz et Holstein Switzerland. Le solde appartient à TSM Fiduciaire Sàrl. Il dispose de fait d'un statut de monopole en Suisse pour les prestations de contrôle du lait.

Chaque année, Suisselab SA adresse une demande de subvention à l'OSAV. Le montant de subvention revendiqué est calculé selon une approche budgétaire, c'est-à-dire en fonction du coût par contrôle du lait de droit public fixé par le contrat précité, multiplié par le nombre de contrôle prévu. Sur cette base, l'OSAV alloue une aide financière à Suisselab SA. En début d'année suivante, Suisselab SA adresse la facture des prestations réalisées à TSM Fiduciaire Sàrl (organe administratif représentant la branche laitière). La facture tient compte des subventions versées par l'OSAV. Ensuite, Suisselab SA transmet à l'OSAV un rapport sur les contrôles du lait (Rechenschaftsbericht). Ce rapport donne des informations sur le nombre de contrôle du lait effectué et leur résultat. Il contient une copie de la facture annuelle des prestations adressée à la branche laitière et un tableau des coûts analytiques d'exploitation pour le contrôle du lait (ce dernier n'est toutefois pas le reflet du centre de coûts du contrôle du lait « KT 200 MP » analysé au chapitre 2).

Les relations entre les différents acteurs sont schématiquement les suivantes :

**Graphique 1 : Schéma des relations entre les différents acteurs du contrôle du lait**



Source : OSAV, présentation CDF

La subvention pour le contrôle du lait a fait l'objet de discussions au Parlement lors du vote du budget 2018. Le Conseil fédéral avait proposé de radier la subvention. Il estimait que les coûts des contrôles devaient être supportés par les producteurs de lait, comme dans les autres secteurs alimentaires, et que le coût à prendre en charge par chaque exploitation était supportable (env. 145 francs l'an). Des parlementaires ont relevé la situation précaire des producteurs de lait et qu'en cas de contrôles obligatoires, la Confédération doit participer aux coûts. Le Parlement n'a pas suivi l'avis du Conseil fédéral et voté ce budget.

La subvention couvre les seuls contrôles du lait de droit public. Selon le contrat entre la branche laitière et Suisselab SA, des analyses complémentaires<sup>5</sup> sont opérées avec les échantillons du contrôle du lait de vache. La branche demande ces analyses à titre privé et doit en supporter les coûts. En l'occurrence les parties au contrat ont fixé le montant de la part privée à 0,57 francs par contrôle du lait, soit environ 8 % du prix total du contrôle.

Une analyse des montants facturés par Suisselab SA à la branche laitière pour 2016 et 2017 montre que l'OSAV a aussi subventionné la part privée du contrôle du lait.

**Tableau 3 : Part du contrôle du lait à charge de la branche laitière en 2016 et 2017**

	2016 CHF	2017 CHF	Total CHF
Montant hors TVA facturé par Suisselab SA (y compris part privée et marge) <sup>6</sup>	3'855'395	2'821'795	6'677'190
Montant de subvention de l'OSAV déduit de la facture Suisselab SA <sup>7</sup>	-3'987'060	-2'664'335	-6'651'395
<b>Solde à charge de la branche laitière</b>	<b>-131'665</b>	<b>157'460</b>	<b>25'795</b>
<b>Proportion par rapport au coût total facturé</b>	<b>-3,4 %</b>	<b>5,6 %</b>	<b>0,4 %</b>

Source : Factures Suisselab SA

### Appréciation

Les règles actuelles de détermination du montant de la subvention posent des problèmes d'application et de transparence. La demande de subvention se base sur des prévisions de volume de prestations et de coût unitaire (tarif fixé par contrat entre Suisselab et les organisations nationales de producteurs et d'utilisateurs de lait, multiplié par le nombre de contrôles prévu). Cette demande est en principe acceptée dans la limite du crédit disponible à l'OSAV. Or, ce dernier n'a le droit de subventionner que les coûts éligibles, c'est-à-dire les dépenses autorisées par les bases légales, aux coûts effectifs et pour les prestations réellement réalisées. Il y a donc un risque d'une utilisation non conforme de la subvention (voir également chapitre 2).

Selon l'article 9 de l'OCL, la Confédération *peut participer* aux coûts du contrôle du lait. En pratique, une subvention est versée chaque année. Pour les années 2016 et 2017 cumulées,

<sup>5</sup> Analyse de la teneur en matières grasses, de la teneur en protéines, du point de congélation et de l'urée

<sup>6</sup> La branche laitière a obtenu un rabais exceptionnel de 600 000 francs de Suisselab SA, déduit de la facture de l'année 2017.

<sup>7</sup> La correction de subvention de 381 665 francs pour l'année 2016 selon décision OSAV du 8 septembre 2017 a été déduite de la subvention de l'année 2017.

elle couvre la quasi-totalité des coûts des contrôles facturés par Suissselab SA à la branche laitière, y compris la part privée et la marge bénéficiaire.

Lors de la demande de subvention, l'OSAV doit vérifier si la tâche pourrait être accomplie sans aide financière fédérale et si les efforts d'autofinancement espérés du bénéficiaire ont été accomplis<sup>8</sup>. Il doit ainsi déterminer si la subvention demandée pourrait être partiellement ou totalement assumée par la branche laitière. L'OSAV a essayé à plusieurs reprises de réduire le montant de la subvention ces dernières années, mais n'a pas été suivie par le Parlement lors de la procédure d'adoption du budget.

En tout état de cause, une subvention de l'intégralité des dépenses n'est pas usuelle et n'a pas pu être justifiée dans ce cas de figure<sup>9</sup>. L'OSAV devrait fixer un taux maximum de subvention dans ses décisions (voir recommandation 2 au chapitre 3.2).

Il existe également un contrat entre l'OSAV et Suissselab SA pour des analyses sérologiques complémentaires à réaliser avec les prélèvements faits dans le cadre du contrôle du lait de droit public<sup>10</sup>. L'OSAV devrait déterminer dans quelle mesure les prix fixés dans ce contrat tiennent compte des subventions octroyées.

### 3.2 Développement possible de la procédure d'octroi

Le Conseil fédéral examine régulièrement toutes les subventions fédérales. En 2015, il a analysé la subvention pour l'assurance qualité du lait<sup>11</sup>. Il a conclu qu'il fallait amener la branche laitière à se responsabiliser en augmentant les prestations propres, que la subvention devait être versée sous forme forfaitaire aux laboratoires d'essais et que la base légale devait être précisée pour cette subvention.

La politique agricole 2022 (PA22 +) mise en consultation par l'Office fédéral de l'agriculture en novembre 2018 ancrerait dans la loi fédérale sur l'agriculture la possibilité pour la Confédération de participer au financement du contrôle du lait, actuellement réglée par l'OCL<sup>12</sup>. Les contributions seraient toujours versées directement au laboratoire chargé des contrôles, en faveur de la branche. La participation aux coûts de la branche laitière devrait augmenter dans un délai de cinq à six ans pour atteindre 50 %. La branche serait ainsi incitée à choisir le laboratoire offrant les prestations avec le meilleur rapport coût/bénéfice. Compte tenu de la situation de mise en concurrence attendue pour les prestations de contrôle du lait, la Confédération estime que l'allocation de l'aide financière peut se faire de manière forfaitaire.

<sup>8</sup> Conformément aux prescriptions de l'article 6, lettre c et lettre d de la loi sur les subventions (LSu, RS 616.1)

<sup>9</sup> Dans ses lignes directrices « Conseils en matière de gestion des subventions » adressées aux offices de la Confédération qui gèrent des subventions, le CDF exclut le principe d'accorder une aide financière couvrant la totalité des dépenses. Pour que l'intérêt personnel de l'allocataire à faire des efforts d'autofinancement reste suffisamment important, l'aide financière ne doit généralement pas dépasser 50 % des coûts imputables. Tout taux supérieur doit être dûment justifié.

<sup>10</sup> Contrat du 12 novembre 2014 « Auftrag zur serologischen Untersuchung von Tankmilchproben auf Tierseuchenerreger »

<sup>11</sup> Compte d'Etat 2015, Tome 3 « Explications complémentaires et tableaux statistiques », page 69

<sup>12</sup> Article 41 de la loi fédérale sur l'agriculture, selon projet de loi mis en consultation dans le cadre de la politique agricole 2022 et rapport explicatif de l'Office fédéral de l'agriculture

### **Appréciation**

Le projet de modification de la loi sur l'agriculture proposé dans le cadre de la politique agricole 2022 fixe à l'article 41, alinéa 2 le principe d'octroi d'une contribution forfaitaire. Un principe d'octroi de la subvention basé sur un montant forfaitaire est possible pour autant que la participation de la branche laitière aux coûts soit significative (au moins 50 %). En effet, l'OSAV doit prendre en considération les risques liés à la situation de monopole de Suisselab SA et que ce dernier est détenu par des fédérations d'éleveurs.

Avec le principe de la contribution forfaitaire, le montant forfaitaire est fixé au plus juste sur la base des coûts admissibles. Il y a des avantages avec ce système :

- Le prestataire de service est incité à maîtriser ses coûts ;
- Il n'y a en principe pas de correction rétroactive de la subvention ;
- Il évite à l'office de contrôler chaque année l'exactitude des coûts effectifs.

En revanche, pour assurer que la contribution forfaitaire est cohérente, l'office doit vérifier à intervalle régulier si le forfait approuvé est toujours conforme aux coûts effectifs admissibles. Si ce n'est pas le cas, un nouveau montant forfaitaire doit être convenu.

### **Recommandation 2 (Priorité 1)**

Le CDF recommande à l'OSAV d'adopter le principe de la contribution forfaitaire pour le contrôle du lait. L'objectif est de simplifier la procédure de surveillance. Le taux de ce forfait admissible doit tenir compte d'une prise en charge significative de la branche laitière. L'OSAV doit exiger que la justification des coûts du contrôle du lait soit établie de manière transparente et fiable. Ainsi il pourra vérifier régulièrement la conformité du montant forfaitaire avec les coûts réels.

### **Prise de position de l'OSAV**

Das BLV wird der Empfehlung Rechnung tragen.

## Annexe 1 : Tableau des coûts non éligibles

Les coûts non éligibles pour 2016 et 2017 sont présentés en kilofrancs (KCHF) par type de coûts et catégorie de problème relevé.

Imputation	Type de coûts	Coûts exclus selon l'art. 9 OCL		Coûts supérieurs aux dépenses		Estimation différence du CDF		Total KCHF	Remarque
		2016 KCHF	2017 KCHF	2016 KCHF	2017 KCHF	2016 KCHF	2017 KCHF		
KT 200	direkte Kosten	14	21					35	Coûts papier, impression, exploitation informatique, cryoscope
KT 200	direkte Kosten			12	18			30	Réduction de l'impôt préalable TVA
VKST 30	Personalaufwand	357	369					726	Coûts administratifs et de développement
VKST 30	Personalaufwand					11	13	24	Part d'imputation de la « KST 120 Labor » trop élevée
VKST 20	Raumaufwand					35	31	66	Loyers et coûts accessoires trop élevés. Clé de répartition inadéquate
VKST 50	Abschreibungen	17	17	112	222			368	Amortissement du mobilier de bureau. Mobiliers et biens déjà totalement amortis
KT 200	direkte Kosten			58				58	Intérêts calculés en l'absence de capitaux étrangers
KST 100	Logistik		20					20	Coûts administratifs et de développement
KST 120	Labor					20	16	36	Clé de répartition inadéquate
KST 150	Verwaltung	160	146					306	Coûts de l'administration
	<b>Total</b>	<b>548</b>	<b>573</b>	<b>182</b>	<b>240</b>	<b>66</b>	<b>60</b>	<b>1'669</b>	

Source : CDF sur base comptabilité analytique d'exploitation de Suiselab SA

## Annexe 2: Bases légales

---

### Textes législatifs

---

Loi fédérale sur l'agriculture du 29 avril 1998 (LAgr, RS 910.1)

---

Loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels du 20 juin 2014  
(LDAI, RS 817.0)

---

Ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels du 16 décembre 2016  
(ODAI0Us, RS 817.02)

---

Ordonnance sur le plan de contrôle national de la chaîne alimentaire et des objets usuels  
du 16 décembre 2016 (OPCN, RS 817.032)

---

Ordonnance sur la coordination des contrôles dans les exploitations agricoles du  
23 octobre 2013 (OCCEA, RS 910.15)

---

Ordonnance sur la production primaire du 23 novembre 2005 (OPPr, RS 916.020)

---

Ordonnance sur le contrôle du lait du 20 octobre 2010 (OCL, RS 916.351.0)

---

Ordonnance du DFI réglant l'hygiène dans la production laitière du 23 novembre 2005  
(OHyPL, RS 916.351.021.1)

---

Loi fédérale sur les aides financières et les indemnités du 5 octobre 1990 (LSu, RS 616.1)

---

## Annexe 3: Abréviations

CDF	Contrôle fédéral des finances
KCHF	Kilofrancs
LSu	Loi sur les subventions
OCL	Ordonnance sur le contrôle du lait
OSAV	Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

### **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).