

Evaluation externe de l'Unité fédérale pour la filière alimentaire (UFAL)

Rapport à l'attention de la Conférence des directeurs des offices fédéraux de
l'agriculture (OFAG), vétérinaire (OVF) et de la santé publique (OFSP)

Executive Summary

Sur mandat de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP)

Lucerne, 14 août 2013

Andreas Balthasar (chef de projet, Interface)
balthasar@interface-politikstudien.ch

Manuela Oetterli (Interface)
Andrea Niederhauser (Interface)
Katia Horber-Papazian (expertise, IDHEAP)
Grégory Häuptli (IDHEAP)

IMPRESSUM

Numéro de contrat :
12.008400

Durée du projet :
Janvier 2013 – septembre 2013

Période de relevé des données :
Janvier 2013 – avril 2013

Direction du projet d'évaluation à l'OFSP :
Markus Weber, Service Evaluation et recherche (E+F)

Méta-évaluation :
L'OFSP a confié l'élaboration du présent rapport à un rédacteur externe dans le but d'obtenir une réponse indépendante et scientifiquement fondée à des questions essentielles. Par conséquent, l'interprétation des résultats, les conclusions et les recommandations à l'attention de l'OFSP et d'autres acteurs peuvent diverger de l'avis et des positions de l'OFSP.

Le projet du rapport a fait l'objet d'une méta-évaluation par le service Evaluation et recherche de l'OFSP. La méta-évaluation (contrôle de la qualité scientifique et éthique d'une évaluation) s'appuie sur les normes de la Société suisse d'évaluation (standards SEVAL). Les résultats de la méta-évaluation ont été transmis à l'équipe d'évaluation et pris en compte dans le présent rapport.

Commande :
Service Evaluation et recherche (E+F)
Office fédéral de la santé publique
3003 Berne
evaluation@bag.admin.ch
www.health-evaluation.admin.ch

Traduction :
Traduit de l'allemand par IDHEAP

Adresse de correspondance :
Interface Politikstudien Forschung Beratung
Seidenhofstrasse 12
CH-6003 Lucerne

RÉSUMÉ

L'Unité fédérale pour la filière alimentaire (UFAL) a été instituée en 2006 par le Conseil fédéral comme centre de coordination de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), de l'Office vétérinaire fédéral (OVF) et de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) pour soutenir la Confédération dans ses tâches de surveillance le long de la filière alimentaire. La présente évaluation analyse le concept, la mise en œuvre, les prestations ainsi que les effets produits par l'UFAL. Elle situe également le modèle suisse dans le contexte international. L'évaluation montre, qu'il a été possible à l'UFAL de mettre sur pied des processus pour la mise en œuvre des programmes d'audits qui fonctionnent et d'élaborer un plan de contrôle national pluriannuel pour le renforcement de la sécurité des denrées alimentaires. Les résultats de l'évaluation révèlent cependant que les prestations de l'UFAL en ce qui concerne l'atteinte des objectifs stratégiques n'ont produit que peu d'effets. De plus, l'Unité est confrontée à d'importants problèmes d'acceptation auprès des représentants cantonaux des contrôles des denrées alimentaires. Enfin, il a pu être établi qu'il manque une stratégie globale au niveau national qui définisse les objectifs, les tâches et les compétences de la surveillance de la Confédération y compris celles de l'UFAL. Le rapport recommande de procéder à des optimisations en ce qui concerne le concept et les prestations.

En 2006, l'Unité fédérale pour la filière alimentaire (UFAL) a été instituée par le Conseil fédéral pour soutenir la Confédération dans ses tâches de surveillance de l'application de la législation en matière phytosanitaire, d'aliments pour animaux, d'épizooties, de protection des animaux et de denrées alimentaires, c'est-à-dire tout au long de la filière alimentaire. L'UFAL a été instituée comme centre de coordination de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), de l'Office vétérinaire fédéral (OVF) et de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). Sur le plan organisationnel, l'unité est rattachée à l'OVF. Les tâches principales de l'UFAL sont de surveiller l'application de la législation par les services cantonaux et fédéraux au moyen de programme d'audits, ainsi que d'élaborer un plan de contrôle national (PCN) pluriannuel pour le renforcement de la sécurité des denrées alimentaires. Les objectifs et les tâches de l'UFAL ont été définis dans deux mandats de prestations qui couvrent respectivement les périodes 2007–2011 et 2011–2014.

OBJECTIFS ET MÉTHODES DE L'ÉVALUATION

Le contrat de prestations 2011–2014 prévoit une évaluation de l'UFAL. La Conférence des directeurs des offices fédéraux de l'agriculture, vétérinaire et de la santé publique est le mandataire de l'évaluation. Le but de celle-ci est de fournir les éléments nécessaires à l'UFAL pour lui permettre d'optimiser son action et d'en fixer l'orientation future. Pour ce faire, la création au 1^{er} janvier 2014 du nouvel Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV), réunissant l'OVF et la division Sécurité alimentaire de l'OFSP, est aussi prise en considération. Les questions d'évaluation portent sur l'appréciation du concept de cette unité fédérale, l'application du mandat et les effets produits par l'UFAL ainsi que sur la classification du modèle suisse dans le contexte international. L'UFAL n'est donc pas considérée séparément des

autres acteurs. Elle est comprise comme faisant partie d'un système global de surveillance de l'application de la législation et analysée compte tenu des directives européennes sur la mise en œuvre des contrôles officiels.

Pour répondre aux questions d'évaluation, les documents disponibles ont été analysés, tout comme des entretiens semi-directifs menés avec 36 parties prenantes importantes en Suisse et dans les quatre pays analysés (Irlande, Luxembourg, Autriche et Suède). Une enquête en ligne a également été menée auprès des 73 représentants des autorités cantonales chargées de l'application de la loi dans les domaines de l'agriculture, des affaires vétérinaires et du contrôle des denrées alimentaires, ainsi qu'auprès des représentants des autorités fédérales chargées de l'application de la loi dans les domaines des aliments pour animaux et du service vétérinaire de frontière. Enfin, un workshop avec les membres du groupe d'accompagnement de l'évaluation a été tenu afin de valider les résultats obtenus.

LES RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION

Les résultats de l'évaluation sont présentés ci-après en fonction des questions d'évaluation.

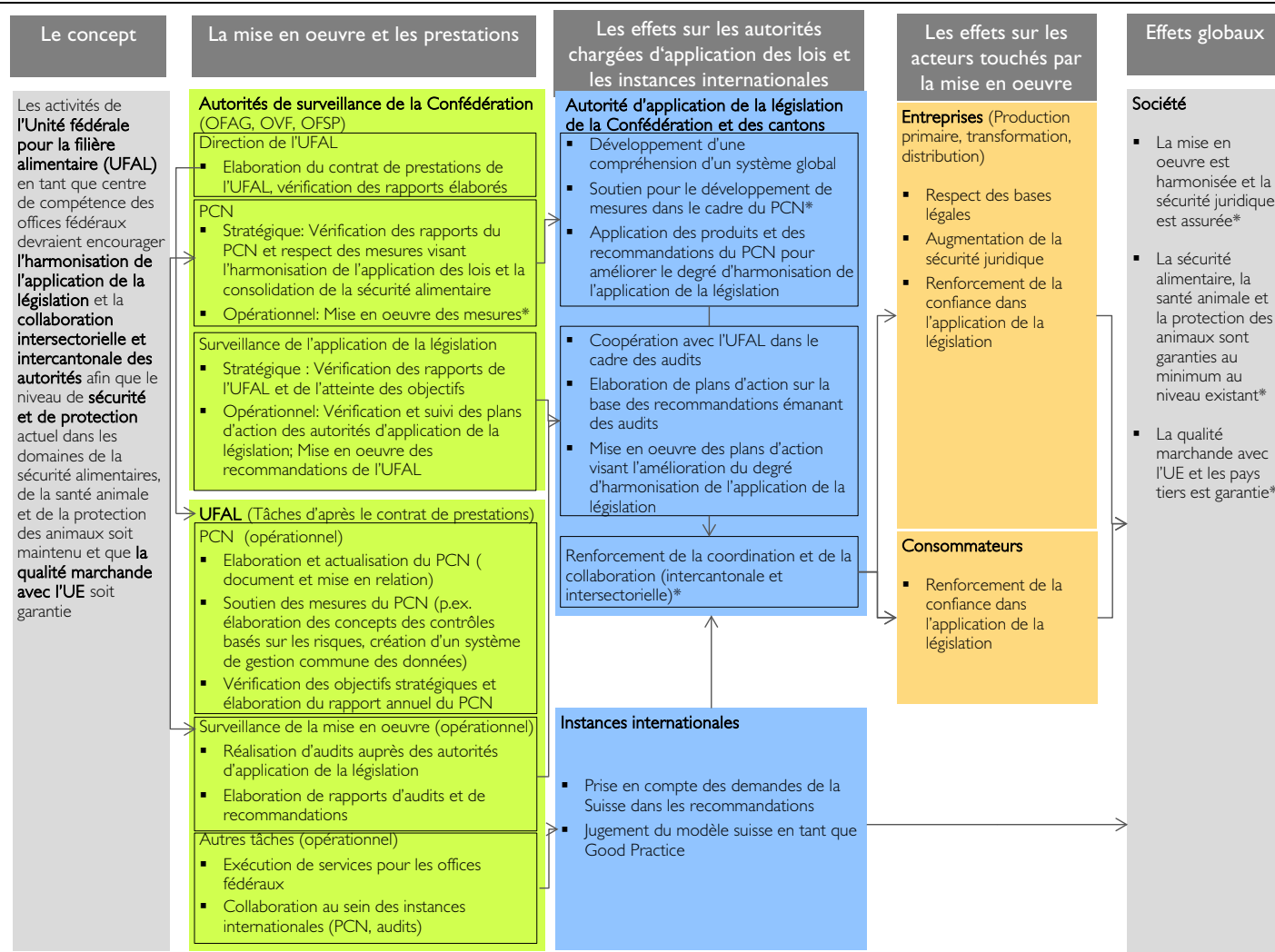
APPRÉCIATION DU CONCEPT

L'évaluation a traité trois questions en lien avec les fondements conceptuels de l'UFAL.

Comment la logique d'action du système est-elle appréciée dans son ensemble en ce qui concerne les objectifs, les moyens et les mesures prises par l'UFAL ?

Les activités de l'UFAL en tant que centre de compétence des offices fédéraux devraient encourager l'harmonisation de l'application de la législation et la collaboration intersectorielle et intercantonale des autorités afin que le niveau de sécurité et de protection actuel dans les domaines de la sécurité alimentaires, de la santé animale et de la protection des animaux soit maintenu et que la qualité marchande avec l'UE soit garantie. L'UFAL et les autorités de surveillance mettent en œuvre différentes activités pour atteindre ces objectifs. Cela produit des effets sur les autorités fédérales et cantonales chargées de l'application de la loi, ainsi que sur les acteurs touchés par la mise en œuvre (c'est-à-dire les entreprises), ce qui devrait finalement produire des effets globaux au niveau de la société. Le schéma suivant démontre cette chaîne de causalité.

Modèle de causalité de l'application de la législation le long de la filière alimentaire



Source: schéma réalisé sur la base de l'OFAG, l'OVF et l'OFSP (2013) : Plan de contrôle pluriannuel national pour la Suisse 2010-2014, état le 1er janvier 2013, Berne ; OFAG, OVf et OFSP (2011) : Leistungsauftrag 2011–2014 Bundeseinheit für die Lebensmittelkette, Berne ; et DFE et DFI (2006) : Surveillance de la Confédération dans les domaines de la sécurité alimentaire, de la santé animale et de la protection des animaux, Berne. Décision du Conseil fédéral du 16. Juin 2006, Berne. *: Les objectifs sont déduits des six objectifs stratégiques de la Confédération définis dans le PCN.

Les objectifs qui concernent les effets globaux, c'est-à-dire l'harmonisation de l'application de la législation, la garantie de la sécurité alimentaire, de la santé et de la protection des animaux, tout comme la garantie de la qualité marchande avec l'UE, sont largement acceptés par les acteurs interrogés. Le manque de stratégie propre à la Confédération pour définir les responsabilités ainsi que les mesures et moyens nécessaires pour atteindre ces objectifs globaux est cependant problématique. Il manque également des indicateurs permettant de mesurer les progrès faits par la Suisse pour atteindre les objectifs stratégiques de la Confédération.

Pour que ceux-ci puissent être atteints, il est crucial qu'une séparation claire soit faite entre les tâches des offices compétents et celles de l'UFAL. L'analyse du contrat de prestations 2011–2014 de l'UFAL montre cependant qu'il existe un chevauchement important entre les objectifs dont la responsabilité incombe à l'UFAL et ceux pour lesquels les offices fédéraux sont responsables. Les objectifs définis dans le contrat de prestations en ce qui concerne les effets des audits (correction des manquements imputables aux autorités fédérales et cantonales chargées de l'application des lois) sont particulièrement problématiques puisque, pour les atteindre, l'UFAL dépend d'une collaboration active de la part des offices fédéraux. Il en est de même pour les objectifs qui concernent les effets du plan de contrôle pluriannuel (PCN) (mise en œuvre des objectifs stratégiques du PCN) puisqu'ils font également partie des domaines d'activités des offices fédéraux. Enfin, quatre des six objectifs stratégiques de la Confédération se retrouvent dans le contrat de prestations de l'UFAL, alors même que ces objectifs ne peuvent être atteints qu'avec la collaboration des autorités chargées de la surveillance et de l'application des lois.

L'ancrage organisationnel de l'UFAL est-il compatible avec ses tâches ? L'évaluation montre clairement que l'ancrage institutionnel de l'UFAL en tant qu'unité indépendante accomplissant des prestations sur mandat de trois offices fédéraux a certes des avantages, mais comporte aussi d'importants inconvénients:

- L'*avantage* de l'ancrage horizontal de l'UFAL sous la direction de trois offices répond premièrement au besoin d'une réflexion globale sur la surveillance de l'application des lois le long de toute la filière alimentaire afin que des synergies puissent être utilisées. Deuxièmement, cette forme d'organisation permet de répondre aux exigences de l'UE de manière coordonnée et efficiente.
- Les *inconvénients* de l'ancrage horizontal se ressentent en revanche lors de la mise en œuvre. En raison de leurs différentes cultures, stratégies et méthodes de travail, les trois offices fédéraux n'ont pas pu développer de position commune. Dès lors, l'UFAL manque de soutien, en particulier auprès de l'OFSP, ce qui complique parfois fortement l'exécution de son mandat. De plus, en raison de cette forme d'organisation, il manque à l'UFAL les bases légales lui permettant de mettre en œuvre ses processus et ses propositions d'amélioration. En considérant le mandat de l'UFAL, l'arrangement des autorités ne peut dès lors être jugé que comme faiblement satisfaisant. Il n'est pas certain que cette situation changera lorsque deux domaines d'activités seront réunis au sein du même office. La majorité des personnes interrogées était cependant d'avis que le nouvel office fédéral offrirait une chance d'éliminer cette complexité organisationnelle.

Les ressources mises à disposition de l'UFAL sont-elles suffisantes?
D'après les acteurs interrogés, les ressources à disposition de l'UFAL sont adéquates par rapport à ses tâches actuelles.

APPRÉCIATION DE LA MISE EN ŒUVRE ET DES PRESTATIONS FOURNIES PAR L'UFAL

L'appréciation de la mise en œuvre et des prestations fournies par l'UFAL comprend la collaboration des acteurs concernés, l'acceptation de l'UFAL par l'ensemble des acteurs, le soutien offert par l'UFAL aux offices fédéraux, la réalisation des audits et l'élaboration du PCN par l'UFAL ainsi que les facteurs contextuels qui influencent le travail de l'UFAL.

Comment la collaboration des acteurs concernés (autorités, instances au niveau fédéral et cantonal) est-elle appréciée ?

Le travail de l'UFAL est fortement influencé par la complexité du système de mise en œuvre, qui comprend une coopération entre deux départements, trois offices fédéraux et des autorités cantonales chargées de l'application des lois, actives dans les secteurs de l'agriculture, des affaires vétérinaires et de la santé.

- *L'UFAL et les offices fédéraux:* La collaboration entre l'UFAL et les offices fédéraux est globalement jugée bonne. Les instances existantes (la Conférence des directeurs des offices et la plateforme de coordination) permettent un échange régulier entre l'UFAL et les offices fédéraux. L'UFAL est perçue comme une unité compétente et sérieuse par ceux-ci. Cependant, en raison de son ancrage institutionnel en tant qu'organe indépendant, l'UFAL est mal intégrée dans les affaires courantes de l'OFAG et de l'OFSP, ce qui peut entraver la collaboration avec ces offices.
- *L'UFAL et les autorités cantonales chargées de l'application des lois:* La collaboration entre l'UFAL et les autorités cantonales chargées de l'application des lois est, dans son ensemble, jugée professionnelle par les acteurs interrogés. La collaboration est cependant directement influencée par les différentes interprétations de la fonction de surveillance de la Confédération dans les différents secteurs. Ainsi, les représentants cantonaux du contrôle des denrées alimentaires sont majoritairement critiques face à la surveillance effectuée par l'UFAL, ce qui rend la collaboration avec ce secteur plus difficile.

Quelle est l'acceptation de l'UFAL et de son mandat auprès des offices fédéraux, des autorités chargées de l'application des lois, de l'économie et des organisations de protection des consommateurs ?

L'UFAL est globalement acceptée par les acteurs cantonaux actifs dans les domaines de l'agriculture et des affaires vétérinaires. Il en est autrement en ce qui concerne les chimistes cantonaux. Ces derniers sont très critiques face au mandat de l'UFAL. Il existe également un certain scepticisme au sein des services compétents de l'OFSP quant à la définition et la mise en œuvre du mandat de l'UFAL. Les raisons de ce scepticisme sont abordées dans la partie consacrée aux facteurs contextuels. L'acceptation de l'UFAL par des organisations économiques et de protection des consommateurs n'a pas pu être

définie car celles-ci n'ont pas de contact direct avec l'UFAL et ne pouvaient donc pratiquement pas se prononcer sur son mandat.

Comment et avec quel succès l'UFAL soutient-elle les offices fédéraux dans la prise en charge de leur obligation de surveillance ? Quelle est l'indépendance de l'UFAL en la matière ?

Les personnes interrogées au sein des offices fédéraux étaient globalement d'avis que l'UFAL soutient la Confédération dans sa tâche de surveillance de l'application de la législation à travers la réalisation des programmes d'audits. La relation avec l'UFAL est cependant plus ou moins étroite suivant les offices fédéraux. D'une part, l'UFAL n'a pas la même signification pour tous les offices fédéraux. D'autre part, elle n'est pas impliquée avec la même intensité dans les processus des offices fédéraux en lien avec la filière alimentaire. L'UFAL relève de la Conférence des directeurs des trois offices fédéraux et peut, de ce fait, agir comme une unité indépendante. Les programmes d'audits ont été ajustés au fil du temps de manière à ce que leur processus d'élaboration et leur mise en œuvre soient organisés de manière plus participative. Dans ce sens, l'UFAL n'est pas une instance de contrôle totalement indépendante vis-à-vis des autorités contrôlées, ce qui n'est cependant pas jugé nécessaire par les différentes personnes interrogées.

Les audits annoncés et les inspections accompagnées sont-ils – globalement et dans leur forme actuelle – les instruments adéquats pour la vérification de l'application de la réglementation ?

La plupart des représentants des autorités chargées de la surveillance et de l'application des lois interrogés était unanime sur le fait que la surveillance des contrôles officiels était importante pour l'harmonisation de l'application de la législation. Les audits, c'est-à-dire les vérifications sur place, sont globalement considérés comme étant l'instrument adéquat pour encourager cette harmonisation. Beaucoup de personnes interrogées, en particulier au sein des autorités de surveillance, sont satisfaites de la réalisation des audits et des compétences techniques de l'UFAL. L'évaluation montre cependant clairement que les audits font face à de grandes résistances au sein des cantons et que beaucoup de représentants cantonaux les jugent inutiles. L'effort représenté pour les services audités par l'existence de doublons avec l'action du service d'accréditation suisse (SAS), tout comme le sentiment d'être « contrôlés » par la Confédération diminuent considérablement la confiance dans les audits menés par l'UFAL ainsi que leur acceptation. De même, les interfaces entre l'UFAL et l'OFAG ou l'OFSP en ce qui concerne le suivi des plans d'action cantonaux, ainsi que la vérification de l'atteinte des objectifs poursuivis par les programmes d'audits ne fonctionnent pas encore de manière satisfaisante d'après les personnes interrogées. Le fonctionnement de la collaboration entre l'UFAL et l'OVF concernant ces deux éléments est jugé plus satisfaisant qu'avec l'OFAG et l'OFSP.

Le plan de contrôle pluriannuel (PCN) est-il l'instrument adéquat pour atteindre les objectifs qui y sont rattachés ? Existe-il un potentiel d'optimisation du PCN en tant que produit et dans la manière dont il est concrètement élaboré ?

Le PCN est une tâche qui découle des obligations de la Suisse envers l'Union européenne (UE). La forme actuelle et le contenu du PCN sont en adéquation avec ces di-

rectives et remplissent par conséquent leurs obligations. L'évaluation a cependant montré que, hormis le fait de rendre des comptes à l'UE, le PCN n'est d'aucune utilité pour les autorités au niveau fédéral et cantonal. Le PCN n'a aucune force contraignante et ne peut donc pas remplir son objectif attribué de « papier stratégique valable pour toutes les autorités le long de la filière alimentaire ». Le PCN n'a pas encore exploité son potentiel en ce qui concerne la poursuite des objectifs stratégiques de la Confédération et il existe encore de grandes possibilités d'optimisation en la matière.

Comment les influences des facteurs contextuels pertinents sur l'accomplissement du mandat de l'UFAL sont-elles appréciées ?

Les différentes cultures de collaboration entre les divers offices fédéraux et les autorités cantonales respectives constituent, d'après les personnes interrogées, le plus important facteur contextuel influençant l'accomplissement du mandat de l'UFAL. Ainsi l'OFAG peut influencer de manière ciblée les activités cantonales en raison de la loi sur l'agriculture et des subventions qui y sont rattachées. Dans le domaine vétérinaire, la surveillance faite par l'OVF auprès des vétérinaires cantonaux est relativement peu contestée, étant donné que les activités de l'OVF sont perçues comme un soutien au vu des ressources relativement limitées des cantons en la matière. En revanche, les chimistes cantonaux soulignent leur position traditionnellement autonome face à la Confédération. Ils se sont organisés indépendamment de l'OFSP et ont développé leur propre savoir-faire. L'évaluation a révélé clairement que ces différentes cultures de travail influencent significativement le travail de l'UFAL. Avec le nouvel office fédéral, il serait possible de réunir ces différentes cultures de travail et d'améliorer l'acceptation des tâches de l'UFAL auprès des autorités chargées de l'application des lois.

APPRÉCIATION DES EFFETS SUR LES ACTEURS CONCERNÉS
Ci-dessous est résumé l'appréciation des effets produits sur les autorités chargées de l'application des lois et sur les autorités impliquées dans la mise en œuvre ainsi que les effets sur la société dans son ensemble.

Jusqu'à présent, dans quelle mesure une harmonisation (cantonale et intersectorielle) de l'application de la législation a-t-elle eu lieu dans les domaines de la sécurité alimentaire, de la protection des animaux, de la santé des animaux et des aliments pour animaux ?

Un objectif global important est l'harmonisation de l'application de la législation. À défaut d'un monitoring fiable, seule l'appréciation des personnes interrogées permet de juger dans quelle mesure cet objectif a été atteint jusqu'à présent. Différentes indications permettent de conclure que l'harmonisation a suivi une tendance à la hausse. Cela est vraisemblablement la conséquence d'un renforcement des activités des autorités chargées de l'application des lois au sein des instances intercantionales et intersectorielles, ainsi que de l'élaboration de manuels et de concepts de contrôle. Néanmoins, il semble que de grandes différences et des doublons dans la mise en œuvre persistent. Les personnes interrogées sont unanimes sur le fait que l'harmonisation est un aspect central au vu des capacités d'exportation de la Suisse. En même temps, elles soulignent le fait que la possibilité d'avoir une certaine marge d'interprétation dans l'application de la législation est importante et est une force dans un pays fédéraliste. D'après les personnes interrogées, l'objectif global de la garantie de la sécurité alimentaire, de la

protection et de la santé des animaux ainsi que de la qualité marchande avec l'UE a pu, dans une large mesure, être atteint.

En ce qui concerne les effets sur les autorités chargées de l'application des lois et les acteurs touchés par la mise en œuvre, l'évaluation montre que les effets souhaités n'ont été réalisés que partiellement. Ainsi, des plans d'action basés sur les recommandations de l'UFAL ont été élaborés suite aux programmes d'audits et des mesures d'amélioration concrètes ont été mises sur pied. Ceci a eu lieu de manière plus cohérente dans le domaine vétérinaire que dans le domaine du contrôle des denrées alimentaires. En ce qui concerne les mesures prises dans le cadre du PCN, une relativement grande participation à la conception d'un système national de gestion commune des données a été constatée. En revanche, les concepts élaborés pour définir les contrôles basés sur les risques ont été peu utilisés. Sur la base des résultats de l'évaluation, on peut conclure que la compréhension du système global et la collaboration entre les secteurs et – dans une moindre mesure – la collaboration intercantonale se sont renforcées durant les dernières années. Cependant, l'apport de l'UFAL et du PCN à ces changements ne peut pas être mesuré de manière précise. Enfin, il semble que les entreprises aient confiance dans l'application de la législation. Cette confiance est toutefois limitée par des facteurs tels que la charge de travail induite par une importante réglementation et la non-harmonisation de la mise en œuvre entre les cantons. D'après les personnes interrogées, les consommateurs ont eux aussi confiance dans l'application de la législation.

COMPARAISON INTERNATIONALE

La question d'évaluation portant sur le contexte international est traitée ci-après.

Comment le modèle suisse de mise en œuvre de la législation le long de la filière alimentaire peut-il être situé dans le contexte international?

En raison de différents systèmes politiques et de différents arrangements organisationnels, chaque modèle de mise en œuvre a ses particularités. C'est pourquoi une comparaison directe entre les situations de l'Irlande, du Luxembourg, de l'Autriche et de la Suède avec celle de la Suisse n'est possible que de manière restreinte. Cependant, sur la base des informations collectées, certains aspects du système suisse sont comparables à ceux des quatre pays européens analysés :

- Premièrement, tous les pays analysés poursuivent les mêmes objectifs stratégiques que la Suisse, à savoir la coordination et l'harmonisation des contrôles, l'encouragement de la collaboration entre les autorités et la garantie de la sécurité alimentaire.
- Deuxièmement, il s'est avéré que, dans ces pays, il n'existe pas non plus d'indicateur fiable permettant de vérifier si ces objectifs ont été atteints au niveau national.
- Troisièmement, les pays analysés ont pris des mesures comparables à celles de la Suisse pour atteindre les objectifs fixés. Tous les pays ont élaboré un PCN, mènent des audits et ont développé des concepts définissant les contrôles basés sur les risques. Ceci doit principalement être imputé aux directives de l'UE concernant la

mise en œuvre de la législation le long de la filière alimentaire. En ce qui concerne le PCN, il s'est avéré qu'il est aussi peu utilisé dans les autres pays qu'en Suisse. Ceci s'explique par le fait que le PCN n'ait de force contraignante dans aucun pays et qu'il se limite à présenter des informations déjà connues. Il semble que les systèmes d'audit interne, dans lesquels une importante proximité organisationnelle existe entre les services d'audits et les autorités de surveillance, augmentent l'acceptation des audits par les autorités concernées. D'après les personnes interrogées, cette proximité peut cependant également engendrer des conflits d'intérêts et empêcher le développement d'une vision globale de la filière alimentaire.

LES RECOMMANDATIONS

La présente évaluation montre que l'UFAL a fait, dans la mesure de ses possibilités, un bon travail. Elle a pu mettre sur pied des processus pour la mise en œuvre des programmes d'audits qui fonctionnent et qui répondent aux exigences de l'UE. Elle a aussi été en mesure d'élaborer le PCN. Elle a acquis un savoir-faire important lui permettant aujourd'hui de remplir ses tâches de manière professionnelle et compétente. Une grande majorité des personnes interrogées au sein des offices fédéraux ainsi que celles interrogées au sein des services fédéraux et cantonaux chargés de l'application des lois jugent que la collaboration avec l'UFAL dans le cadre des programmes d'audits et de l'élaboration du PCN est bonne. Les prestations et la collaboration des représentants de l'UFAL au sein des instances internationales sont aussi positivement appréciées.

L'évaluation met également en évidence des points faibles qui ont entravé le déploiement des effets du travail de l'UFAL durant ces dernières années. L'élaboration du nouveau contrat de prestations de l'UFAL pour les années 2015 à 2019 ainsi que la création du nouvel Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires offrent la possibilité de les éliminer. Les points faibles mis en évidence par l'évaluation sont présentés ci-dessous de manière résumée. Des recommandations permettant d'y remédier sont également formulées. L'application des recommandations suppose la participation de tous les acteurs qui contribuent, par leur implication au système d'application de la législation le long de la filière alimentaire, à l'atteinte des objectifs stratégiques de la Confédération tels que définis dans le PCN.

AU NIVEAU STRATÉGIQUE

Trois recommandations concernent le niveau stratégique de l'application de la législation le long de la filière alimentaire. Elles s'adressent en première ligne à la Conférence des directeurs de l'OFAG, de l'OVF et de l'OFSP.

Développer une stratégie pour l'application de la législation le long de la filière alimentaire

Les résultats de l'évaluation démontrent qu'une stratégie globale plus cohérente est nécessaire en ce qui concerne l'application de la législation le long de la filière alimentaire. Cette stratégie doit être soutenue par les services fédéraux et cantonaux compétents. Elle devrait également contenir les tâches, les compétences et les responsabilités de la Confédération et de l'UFAL dans le domaine de la surveillance de l'application des lois le long de la filière alimentaire. Ce n'est que si l'UFAL est incluse dans une

stratégie globale et cohérente de la Confédération qu'elle pourra exploiter son potentiel et contribuer à l'atteinte des objectifs stratégiques de la Confédération.

Recommandation 1 : Il est recommandé à la Conférence des directeurs de l'OFAG, de l'OVF et de l'OFSP d'élaborer avec les cantons une stratégie pour l'harmonisation de l'application de la législation, pour le maintien au niveau actuel de la sécurité alimentaire, de la santé des animaux et de la protection des animaux ainsi que pour garantir la qualité marchande avec l'UE. Cette stratégie doit être dotée d'objectifs et de mesures opérationnalisables. Dans le cadre de cette stratégie, les tâches, les compétences et les responsabilités de la Confédération, y compris celles de l'UFAL, en ce qui concerne la surveillance de l'application de la législation devraient être définies. Les facteurs suivants devraient être pris en compte:

- Intégrer les services fédéraux et cantonaux chargés de l'application des lois dans les domaines de l'agriculture, des affaires vétérinaires et du contrôle des denrées alimentaires dans l'élaboration de la stratégie commune.
- Définir des objectifs, des indicateurs, des mesures prioritaires et les responsabilités de chacun des acteurs (offices fédéraux, UFAL, autorités chargées de l'application des lois).
- Clarifier les objectifs qui doivent être poursuivis avec le système national de gestion des données et les concepts des contrôles basés sur les risques du PCN. Clarifier également la manière dont leur mise en œuvre doit être réalisée.
- Contrôler régulièrement l'état de l'atteinte des objectifs et la qualité des rapports produits.
- Mettre en place un comité de pilotage qui au niveau stratégique pilote et surveille la mise en œuvre de la stratégie. Ce comité de pilotage devrait inclure des représentants du nouvel Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires et de l'Office fédéral de l'agriculture ainsi que des représentants des autorités cantonales chargées de l'application des lois.
- Désigner un service de coordination qui coordonne la mise en œuvre opérationnelle de la stratégie, qui contrôle l'état de l'atteinte des objectifs et rapporte au comité de pilotage. En raison de ses connaissances techniques et de son expérience, l'UFAL est prédestinée à assumer cette tâche (voir aussi recommandation 2).

L'ancrage organisationnel de l'UFAL

L'évaluation montre clairement que l'ancrage de l'UFAL en tant qu'unité indépendante rattachée à la direction des trois offices est cohérent avec la conception de la surveillance de l'application de la législation le long de la filière alimentaire. L'indépendance de l'UFAL permet également de répondre aux exigences de l'UE de manière coordonnée et efficiente. Cet ancrage pose cependant trois problèmes. Premièrement, les trois offices fédéraux concernés disposent de stratégies, de méthodes de travail et de cultures de coopération avec les cantons différentes. Deuxièmement, la Conférence des directeurs des offices fédéraux n'a pas pu développer une position commune quant à l'interprétation de la décision du Conseil fédéral en ce qui concerne la forme et les objectifs des programmes d'audits. Troisièmement, il manque à l'UFAL, en raison de la

forme d'organisation actuelle, les bases légales lui permettant de s'assurer que les recommandations qu'elle formule sont mises en œuvre. Toutes ces raisons ont rendu plus difficile l'accomplissement du mandat de l'UFAL.

Sans un changement du cadre organisationnel dans lequel l'UFAL est intégrée, il n'est pas possible d'attendre de celle-ci qu'elle accomplisse ses tâches de manière plus efficace. En comparant les avantages de l'intégration de l'UFAL dans un nouvel office fédéral (p. ex. renforcement du soutien de l'UFAL, meilleure intégration dans les processus du nouvel office fédéral, simplification des flux d'information et raccourcissement de leur chemin vers les experts internes, réduction du nombre d'interlocuteurs pour la Confédération et les cantons, possibilité d'augmenter les compétences d'investigation de l'UFAL) avec ses inconvénients (p. ex. diminution de l'indépendance formelle des offices fédéraux, interface avec l'OFAG nouvellement à définir, réorganisation exigeante), l'évaluation arrive à la conclusion que l'UFAL devrait être intégrée dans le nouvel Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires. Dans le cadre de l'élaboration du nouveau contrat de prestations, les interfaces avec l'OFAG doivent toutefois être redéfinies. Ceci peut par exemple se réaliser par le maintien de la plateforme de coordination ou la création d'un « satellite-UFAL » au sein de l'OFAG. En collaboration avec les responsables de l'UE, il sera par ailleurs nécessaire de s'assurer que la manière et la forme de l'intégration dans le nouvel office sont conformes aux obligations d'indépendance demandée par l'UE.

Recommandation 2 : Il est recommandé à la Conférence des directeurs de l'OFAG, de l'OVF et de l'OFSP de garder l'UFAL en tant que centre de compétence le long de la filière alimentaire et de l'intégrer dans le nouvel Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires. Ainsi la grande compétence technique que l'UFAL a acquise durant ces dernières années pourra être valorisée et l'efficacité de ses activités améliorée.

Clarifier politiquement l'organisation de la relation entre la surveillance de la Confédération et l'application cantonale de la législation. L'UFAL est confrontée, en particulier auprès des acteurs du domaine du contrôle des denrées alimentaires, à d'importants problèmes d'acceptation. Une des explications de cet état de fait est que la Confédération a renforcé, avec la création de l'UFAL, ses fonctions de surveillance. L'UFAL est ainsi beaucoup plus considérée par les chimistes cantonaux comme un organe de contrôle que comme un organe de soutien. Le manque d'acceptation de l'UFAL auprès des chimistes cantonaux ainsi que les différentes cultures de collaboration entre la Confédération et les cantons au sein des différents offices fédéraux ont limité fortement l'efficacité et l'efficacé des activités menées par l'UFAL. Les objectifs stratégiques dans le domaine de la sécurité alimentaire ne peuvent cependant être atteints que si les acteurs fédéraux et cantonaux compétents coopèrent de manière ciblée. Les services fédéraux et cantonaux compétents sont dès lors contraints d'éliminer les obstacles actuels qui rendent leur coopération difficile. D'une part, la coopération partenariale entre la Confédération et les cantons peut être intensifiée en impliquant plus fortement les autorités chargées de l'application des lois dans les décisions stratégiques et opérationnelles (voir aussi les recommandations 1 et 4). D'autre part, les organes responsables de la Confédération peuvent sensibiliser les membres des Conseils d'Etats en collaboration avec les conférences intercantionales (p.

ex. la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture [CDCA], la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la sante [CDS] et la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique [CDEP]) à l'importance du bon fonctionnement de la surveillance de la Confédération en particulier en ce qui concerne la qualité marchande de la Suisse avec l'UE. Ceci devrait contribuer à une meilleure acceptation de l'UFAL auprès des services cantonaux chargés de l'application des lois.

Recommandation 3 : Il est recommandé à la Conférence des directeurs de l'OFAG, de l'OVF et de l'OFSP de clarifier, conjointement avec les autorités cantonales compétentes, l'organisation de la relation entre la surveillance de la Confédération et l'application cantonale de la législation dans le domaine du contrôle des denrées alimentaires.

AU NIVEAU OPÉRATIONNEL

Au niveau opérationnel des recommandations sont formulées pour les programmes d'audits et pour le PCN. Elles visent en premier lieu la direction de l'UFAL même si l'approbation de la Conférence des directeurs de l'OFAG, de l'OVF et de l'OFSP est une condition préalable à la mise en œuvre de ces recommandations.

Les programmes d'audits

La fonction de surveillance de la Confédération dans le domaine de la filière alimentaire n'est pas contestée par les acteurs concernés. Les audits menés sur place afin de surveiller et de s'assurer de l'harmonisation de l'application de la législation par les cantons sont également jugés indispensables. Les personnes interrogées au sein des offices fédéraux tout comme beaucoup de représentants des services vétérinaires estiment que les programmes d'audits de l'UFAL sont utiles. Un grand mécontentement a cependant été constaté auprès des représentants des contrôles des denrées alimentaires. En raison du potentiel des audits, mis en évidence par l'évaluation, pour augmenter leur utilité pour les autorités chargées de l'application des lois et pour assurer leurs efficacités la recommandation suivante est formulée :

Recommandation 4 : Il est recommandé à l'UFAL, de continuer de développer les programmes d'audits. L'utilité de ces audits pour les autorités chargées de l'application des lois doit être augmentée en donnant plus de poids au dialogue avec les représentants cantonaux. En considérant les bases légales et les obligations existantes, les adaptations suivantes devraient être entreprises :

- Développer les objectifs et les processus de préparation des programmes d'audits en collaboration avec les cantons et permettre la prise en compte des besoins spécifiques des autorités chargées de l'application des lois. Les audits peuvent par exemple être utilisés comme aide à l'application de la législation ou peuvent davantage servir pour la préparation des audits menés par la Food and Veterinary Office (FVO) et ceux menés par les pays tiers.
- Garantir la mise en œuvre indépendante des audits. Le produit devrait cependant comme à présent pouvoir démontrer où se situe le potentiel d'optimisation afin qu'une amélioration de la situation puisse avoir lieu.

- Elaborer des plans d'action et s'assurer de leur suivi. Pour ce faire, soit un service compétent au sein de tous les offices fédéraux devrait être créé, soit c'est l'UFAL qui devrait prendre en charge cette tâche.
- Identifier les possibles synergies et le potentiel d'optimisation de l'échange des données entre les programmes d'audits de la Confédération et l'expertise du service d'accréditation suisse (SAS).

Le plan de contrôle national pluriannuel

Le PCN semble dans sa forme actuelle n'être pratiquement pas utile aux acteurs concernés. Son but principal consiste aujourd'hui à être un document conforme aux exigences de l'UE. La description du modèle suisse de l'application de la législation doit cependant être poursuivie eu égard aux exigences de l'UE. Les éléments supplémentaires du PCN, c'est-à-dire les objectifs stratégiques de la Confédération tout comme les mesures prévues (gestion commune des données nationales et contrôles basés sur les risques) devraient cependant faire partie de la nouvelle stratégie encore à définir pour l'application de la législation le long de la filière alimentaire (voir recommandation 1).

Recommandation 5 : Il est recommandé à l'UFAL d'intégrer les objectifs et les mesures actuels du PCN dans la nouvelle stratégie encore à définir de l'application de la législation le long de la filière alimentaire et d'utiliser le PCN redimensionné exclusivement pour décrire le modèle suisse de l'application de la législation pour se conformer aux obligations de l'UE.