

Audit de performance du système de contrôle des denrées alimentaires



Rapport n°24

du 15 novembre 2013

SYNTHÈSE

Compte tenu de l'intérêt du citoyen pour la qualité des denrées alimentaires, la Cour des comptes a souhaité évaluer l'efficacité du système de contrôle mis en place par le Service de la consommation et des affaires vétérinaires (SCAV).

La Cour a procédé à l'analyse d'un échantillon de 36 dossiers d'entreprises, contenant plus d'une centaine de rapports d'inspection et plus d'une centaine de rapports d'analyses de laboratoire, ainsi qu'à l'analyse d'un échantillon de 15 campagnes d'analyses. Elle s'est également basée sur des entretiens avec les responsables du SCAV, avec les polices cantonales et communales du commerce, et auprès de huit entreprises.

Comparativement peu doté en personnel d'inspection, par rapport aux autres cantons, le SCAV vaudois n'est pas en mesure d'inspecter les entreprises avec la fréquence recommandée par la branche au niveau suisse. Lorsqu'il relève des problèmes sur le terrain, le SCAV effectue un suivi de bonne qualité, avec des inspections de suivi relativement rapprochées. En revanche, son approche est relativement peu sévère puisque dans un tiers des cas, des infractions ne donnent lieu qu'à des remarques.

Les entreprises de vente par correspondance, ainsi que celles actives dans le domaine des objets usuels (cosmétiques, jouets etc.) ne sont pas recensées systématiquement ; s'agissant des entreprises soumises à autorisation depuis 2006, en relation avec leur activité dans le domaine des denrées d'origine animale, il s'avère que des entreprises fonctionnent sans autorisation.

Les prélèvements de routine sont bien ciblés, mais restent trop peu fréquents pour constituer un moyen de pression, surtout dans le domaine des denrées alimentaires préparées. Par ailleurs, l'examen du caractère récidiviste devrait être effectué plus systématiquement, tant dans le cadre des prélèvements de routine que des campagnes d'analyses.

La Cour formule les réserves d'usage pour le cas où des documents, des éléments ou des faits ne lui auraient pas été communiqués, ou l'auraient été de manière incomplète ou inappropriée, éléments qui auraient pu avoir pour conséquence des constatations et/ou des recommandations inadéquates.

REMERCIEMENTS

Au terme de ses travaux, la Cour des comptes tient à remercier toutes les personnes qui lui ont permis de réaliser cet audit. Elle souligne la disponibilité de ses interlocuteurs, de même que la diligence et le suivi mis à la préparation et à la fourniture des documents et des données requis.

Ces remerciements s'adressent en particulier aux responsables et collaborateurs du SCAV. La Cour remercie également la Police cantonale du commerce ainsi que les polices administratives communales, la FRC et Gastrovaud, pour leur disponibilité et la qualité des échanges.

TABLEAU DES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

N°	CONSTATATIONS	RECOMMANDATIONS	PAGE
1	<p>La liste des entreprises de vente par correspondance et celle des fabricants et importateurs d'objets usuels (sans obligation d'annonce) n'est pas systématiquement tenue à jour.</p> <p>Des entreprises soumises à autorisation d'exploiter (art. 13 ODALOUS) poursuivent leur activité sans autorisation.</p>	<p>Mettre en place une procédure permettant de disposer d'une liste d'entreprises présentant des risques avérés et les informer de leurs obligations légales.</p> <p>Pour les entreprises soumises à autorisation, délivrer une autorisation provisoire assortie d'un délai pour se mettre en conformité.</p>	38
2	<p>De manière générale, la fréquence des inspections de base est environ 1.6 fois inférieure aux fréquences idéales recommandées dès 2013 par l'UFAL et l'ACCS. Sur un échantillon de 30 entreprises, il apparaît que l'effectif à disposition du SCAV ne permet pas de moduler la fréquence des inspections de base en fonction du degré de danger.</p>	<p>Augmenter la fréquence des inspections de base pour se rapprocher des objectifs recommandés par l'UFAL et l'ACCS, afin d'améliorer l'efficacité du contrôle, conformément aux recommandations de la branche.</p>	38
3	<p>Dans un tiers des rapports environ,</p> <ul style="list-style-type: none"> des infractions font l'objet de simples remarques alors qu'il y a matière à contestation (décision fondée sur des dispositions légales) voire à dénonciation pénale, ou des mesures correctives sont stipulées, mais sans se fonder sur une contestation. 	<p>Communiquer les infractions sous forme de contestation tout en respectant le principe de proportionnalité, ce qui permettra de mettre en évidence la gravité de l'infraction et le caractère impératif des mesures correctives.</p>	38
4	<p>Dans certains cas, les inspections auprès des industries sont trop espacées ; elles requièrent par ailleurs des connaissances spécialisées dont ne disposent pas forcément les inspecteurs.</p>	<p>Augmenter la fréquence des inspections auprès des industries pour se rapprocher des objectifs recommandés par l'UFAL et l'ACCS, en mettant à profit les compétences des nouveaux qualifiés internes ainsi que les échanges de collaborateurs dans le cadre du réseau romand des SCAV.</p>	39
5	<p>Les prélèvements de routine sont ciblés sur les entreprises problématiques, mais restent trop peu fréquents pour constituer un moyen de pression, en particulier dans le domaine des denrées alimentaires préparées (restaurants et artisans) où la qualité microbiologique est insuffisante dans de très nombreux cas.</p>	<p>Renforcer les prélèvements de routine de denrées alimentaires préparées, ou recommander aux entreprises de faire régulièrement analyser leurs produits.</p>	39
6	<p>Les non-conformités relevées dans le cadre des prélèvements de routine et des campagnes d'analyses ne donnent pas lieu à un examen d'office de l'historique, pouvant justifier une dénonciation pénale.</p>	<p>Elaborer une directive interne réglant le suivi des cas de non-conformité.</p>	39
7	<p>La collaboration intercantonale pourrait être systématisée dans les cas où le fournisseur hors canton est connu et qu'il lui incombe de prendre les mesures nécessaires.</p>	<p>Dans les cas où les fournisseurs hors canton sont connus et qu'il leur incombe de prendre des mesures, systématiser l'information aux Chimistes cantonaux répondants.</p>	40
8	<p>Il n'existe pas de dispositions écrites concernant la prévention des conflits d'intérêts et la prévention des cas de corruption.</p>	<p>Edicter des dispositions écrites en matière de cadeaux et libéralités, déclaration des conflits d'intérêts, procédure en cas de découverte de cas de fraude voire corruption, et au minimum donner une formation au personnel dans ce domaine.</p>	40

TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées	4
1 Contexte	5
1.1 Sur le plan mondial.....	5
1.2 Sur le plan européen	5
1.3 Sur le plan fédéral	6
SITUATION GÉNÉRALE.....	6
BASES LÉGALES	6
ORGANES FÉDÉRAUX.....	7
SUISSE ET UNION EUROPÉENNE.....	7
RÉVISION EN COURS DE LA LDAL.....	7
1.4 Sur le plan cantonal.....	8
2 Le contrôle des denrées alimentaires	9
2.1 Généralités.....	9
LES CONTRÔLES	9
L'AUTOCONTRÔLE	9
LA MÉTHODE HACCP	10
2.2 Vaud - le Service de la consommation et des affaires vétérinaires	10
MISSIONS.....	10
ACCRÉDITATION	11
RÉSEAU ROMAND.....	12
EFFECTIF DU PERSONNEL DE CONTRÔLE.....	12
SANCTIONS	13
DONNÉES FINANCIÈRES	13
SYSTÈME D'INFORMATION	13
3 Les objectifs et l'approche de l'audit.....	14
3.1 Les objectifs	14
AXE I : CONNAISSANCE DES ÉTABLISSEMENTS SOUMIS AU CONTRÔLE EFFICACITÉ.....	14
AXE II : EFFICACITÉ DES INSPECTIONS	14
AXE III : EFFICACITÉ DES PRÉLÈVEMENTS DE ROUTINE	15
AXE IV : EFFICACITÉ DES CAMPAGNES D'ANALYSES.....	15
AXE V : LA COORDINATION AVEC LES INSTANCES APPLIQUANT LES SANCTIONS	15
AXE VI : LA LUTTE CONTRE LES CONFLITS D'INTÉRÊT ET LA CORRUPTION	16

3.2 L'approche.....	16
LES ENTITÉS AUDITÉE ET CONSULTÉES.....	16
LA COLLECTE ET L'ANALYSE DES INFORMATIONS	16
LES CONCLUSIONS ET LE RAPPORT	17
4 La connaissance des établissements soumis au contrôle.....	18
4.1 Entreprises de denrées alimentaires	18
4.2 Autres entreprises	19
4.3 Production primaire et autres contrôles	19
5 Les inspections	21
5.1 Inspections de base	21
5.2 Evolution de la conformité à moyen terme	23
5.3 Inspections de suivi	23
5.4 Effets positifs à court terme.....	23
5.5 Qualité des rapports d'inspection	24
6 Les prélèvements de routine.....	26
6.1 Ciblage.....	26
6.2 Evolution de la conformité.....	27
6.3 Délais de communication.....	28
6.4 Qualité	28
7 Les campagnes d'analyses.....	29
7.1 Ciblage.....	29
7.2 Délais de communication.....	31
7.3 Suivi	31
8 La coordination en matière de sanctions	32
8.1 Les dénonciations pénales	32
8.2 Les relations avec la Police du commerce.....	33
8.3 La collaboration intercantonale	34
9 La prévention des conflits d'intérêts	35
9.1 Sensibilité du SCAV	35
9.2 Mesures prises pour prévenir les conflits d'intérêts et les cas de corruption	35
10 Conclusions et recommandations	36
10.1 Synthèse des réponses aux questions d'audit	36
10.2 Constatations et recommandations	38

AXE I : CONNAISSANCE DES ÉTABLISSEMENTS SOUMIS AU CONTRÔLE	38
AXE II : EFFICACITÉ DES INSPECTIONS	38
AXES III ET IV : EFFICACITÉ DES PRÉLÈVEMENTS DE ROUTINE ET DES CAMPAGNES D'ANALYSES	39
AXE V : LA COORDINATION AVEC LES INSTANCES APPLIQUANT LES SANCTIONS	40
AXE VI : LA LUTTE CONTRE LES CONFLITS D'INTÉRÊT ET LA CORRUPTION	40
11 Observations de l'entité auditée	41
Annexes	43

LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS UTILISÉES

ACCS	Association des Chimistes cantonaux de Suisse
AELE	Association européenne de libre-échange
AOC	Appellation d'origine contrôlée
CE	Communauté européenne
CoBrA	Association vaudoise de contrôle des branches agricoles
CSCV	Contrôle suisse du commerce des vins
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFE	Département fédéral de l'économie
DFI	Département fédéral de l'intérieur
EFSA	Agence européenne pour la sécurité de la chaîne alimentaire
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FRC	Fédération romande des consommateurs
HACCP	Hazard analysis critical control point
LADB	Loi cantonale du 26 mars 2002 sur les auberges et débits de boissons
LC	Laboratoire cantonal
LDAL	Loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et les objets usuels
LETC	Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce
LVLDAL	Loi vaudoise du 12 décembre 1994 relative à l'exécution de la LDAL
OAV	Office alimentaire et vétérinaire de la Commission européenne
OAccD	Ordonnance fédérale sur l'accréditation et la désignation
ODALOUs	Ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OGM	Organisme génétiquement modifié
OIC	Organe intercantonal de contrôle
OMS	Organisation mondiale de la santé
OPCA	Organe parlementaire de contrôle de l'administration
OVF	Office vétérinaire fédéral
PCC	Police cantonale du commerce
PCN	Plan de contrôle national pluriannuel
POCAMA	Portail cantonal des manifestations
RAPEX	Système communautaire d'échange rapide d'informations
RASFF	Système communautaire d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux
RLADB	Règlement d'exécution de la LADB
SAS	Service d'accréditation suisse
SCAV	Service de la consommation et des affaires vétérinaires du Canton de Vaud
SIGARE	Système intégré de gestion des analyses, des résultats des examens
UE	Union européenne
UFAL	Unité fédérale pour la filière alimentaire

1 CONTEXTE

1.1 SUR LE PLAN MONDIAL

Garantir la sécurité sanitaire et la qualité des aliments dans le monde est une priorité affirmée par l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) et l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS). Ces deux institutions spécialisées de l'Organisation des Nations Unies sont en effet les principaux acteurs de la promotion des systèmes nationaux de contrôle alimentaire, dont la mise en place exige une forte implication des responsables politiques et des pouvoirs publics.

Les systèmes proposés reposent sur des principes et des directives scientifiques, et couvrent tous les secteurs de la chaîne alimentaire. Ces nouvelles directives tiennent compte de l'évolution récente dans le domaine de la sécurité alimentaire, notamment :

- la prise de conscience par les autorités nationales de l'importance des contrôles impliquant une meilleure maîtrise des risques (méthode HACCP),
- l'adhésion aux normes alimentaires (Codex Alimentarius)
- le renforcement des infrastructures de contrôle.

Cette évolution est d'autant plus importante que la libéralisation du commerce, la demande du consommateur et les progrès des sciences et techniques alimentaires ne cessent de croître, faisant émerger de nouveaux risques.

1.2 SUR LE PLAN EUROPÉEN

La politique de sécurité alimentaire de l'Union européenne (UE) génère une vaste législation, visant une protection élevée et uniforme de la santé sur tout son territoire. Plusieurs directives communautaires ont vu le jour à la fin des années 80, présentant une obligation de résultats de la part des producteurs et transformateurs (responsabilité accrue des professionnels, en plus de celle des services de contrôles).

Cette démarche a été récemment renforcée par la nouvelle réglementation européenne appelée « *paquet hygiène* », entrée en vigueur en 2006 et mettant en œuvre une politique unique et transparente pour toutes les denrées alimentaires. Cette nouvelle réglementation a ainsi permis de créer des instruments efficaces de gestion de la sécurité sanitaire, y compris les alertes, sur l'ensemble de la filière alimentaire. Le droit des denrées alimentaires de l'UE est ainsi devenu aujourd'hui un « *ordre juridique unifié et cohérent* » (Message relatif à la LDAL du 25 mai 2011). Il est possible de retrouver les principes généraux du droit européen dans le règlement (CE) n°178/2002 concernant la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, et dans la directive 2001/95/CE pour les objets usuels.

Parallèlement, et suite à une série de crises liées à la sécurité des aliments, l'agence pour la sécurité de la chaîne alimentaire (EFSA) a été créée en janvier 2002. Organisme indépendant, « *l'EFSA émet des avis et des conseils scientifiques afin d'apporter des bases solides aux politiques et à la législation européennes et d'aider la Commission européenne, le Parlement européen et les États membres de l'UE à arrêter des décisions efficaces et opportunes en matière de gestion des risques* »¹.

¹ www.efsa.europa.eu/fr/aboutefsa.htm



Fig. 1 - Aperçu de la réglementation européenne « paquet hygiène »

1.3 SUR LE PLAN FÉDÉRAL

SITUATION GÉNÉRALE

Dans notre pays, les situations où des consommateurs sont atteints dans leur santé ou victimes de tromperies à large échelle dans le domaine alimentaire sont rares. Les principaux scandales alimentaires qui ont défrayé la chronique ces dernières années (poulets à la dioxine, jouets chinois, lait contenant de la mélamine, horsegate, etc.) n'ont pratiquement pas atteint la Suisse. Cet excellent résultat est sans doute obtenu grâce au système efficace de contrôle mis en œuvre par les Chimistes cantonaux, même si les infractions restent nombreuses.

BASES LÉGALES

Le système de contrôle des denrées alimentaires est régi par une législation fédérale abondante et complexe, dont l'exécution est confiée aux cantons.

Jusqu'à la fin des années 70, la loi fédérale sur les denrées alimentaires visait essentiellement à protéger les consommateurs contre les atteintes à sa santé et les tromperies. Depuis lors, de nouveaux objectifs ont été introduits, comme l'information de la population (date de consommation, déclaration de la composition et de la provenance, déclaration nutritionnelle, etc.) et la manutention des denrées dans de bonnes conditions hygiéniques. De nouvelles normes ont été introduites qui incluent aussi les modes de production des matières premières (traitements phytosanitaires, administration de médicaments vétérinaires, etc.) que les règles d'hygiène à respecter lors de la transformation (locaux et équipements, personnel, températures, etc.).

Les principales bases légales fédérales sont :

- la Loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAL) ;
- l'Ordonnance du 23 novembre 2005 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODALOUS).

ORGANES FÉDÉRAUX

Les dispositions ci-avant régissent l'activité de trois offices, ressortissant au Département fédéral de l'intérieur (DFI) et au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) :

- l'Office fédéral de la santé publique (OFSP, DFI), qui promeut la santé de la population,
- l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG, DEFR), responsable de l'évaluation et de la gestion des risques liés aux aliments pour animaux,
- l'Office vétérinaire fédéral (OVF, DFI), qui œuvre pour la santé et la protection animale ainsi que pour la sécurité des denrées alimentaires d'origine animale.

A noter que cette division des compétences fédérales peut rendre difficile la mise en œuvre uniforme des dispositions légales. En outre, si la Confédération est en charge du dispositif légal, elle en délègue, coordonne et contrôle l'application par les cantons, ce qui ajoute à la complexité d'exécution.

L'Unité fédérale pour la filière alimentaire (UFAL), créée en 2007, fait office d'intermédiaire de cette bonne exécution. Rattachée administrativement à l'OVF mais conjointement dirigée par les trois offices fédéraux, l'UFAL est un centre de compétence coordonné permettant l'examen de la surveillance fédérale tout au long de la filière alimentaire, conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 16.06.2006. Elle est par ailleurs en charge du Plan de contrôle national pluriannuel (PCN), depuis son élaboration jusqu'à sa mise en œuvre. L'UFAL ne constitue cependant pas une instance de contrôle supplémentaire pour les entreprises, et n'a aucune compétence d'exécution directe au niveau cantonal, ni au niveau fédéral. Elle effectue des audits auprès des cantons, principalement afin de s'assurer de la conformité du contrôle des denrées alimentaires aux exigences légales.

Enfin, le Service d'accréditation suisse (SAS) évalue et accrédite les laboratoires et organismes d'inspection et de certification, selon les normes internationales correspondantes. Il permet ainsi, conformément à l'OAccD, de vérifier si un organe de contrôle ou d'inspection dispose des « *compétences organisationnelles et spécialisées requises pour assurer les tâches convenues* » (PCN 2010-2014).

SUISSE ET UNION EUROPÉENNE

« *Les ordonnances suisses sur les denrées alimentaires et les objets usuels correspondent à plus de 90 % à la législation européenne* » (OFSP, 2011). Suite à une série d'accords bilatéraux passés avec l'UE en 1999 et 2004, la Suisse a procédé à une révision majeure de sa législation alimentaire afin de l'harmoniser avec celle de l'UE. Cette refonte s'imposait afin d'éviter que les exportations de la Suisse vers l'UE ne soient entravées ou bloquées. Elle a renforcé de manière significative la sécurité des denrées alimentaires en Suisse, facilitant le commerce des denrées alimentaires entre la Suisse et l'UE.

RÉVISION EN COURS DE LA LDAL

Le 25 mai 2011, le Conseil Fédéral a approuvé le message et le projet de révision de la LDAL. Cette révision vise notamment à poursuivre l'harmonisation avec le droit de l'UE afin d'assurer une meilleure protection des consommateurs. Au printemps 2013 le Conseil National a adopté le projet, après avoir modifié notamment les dispositions relatives aux déclarations concernant les denrées alimentaires et à la publication des résultats des contrôles des denrées alimentaires. La commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats (CSSS-E) s'est ralliée à l'avis du Conseil National le 1^{er} juillet 2013. L'entrée en vigueur semble envisageable au plus tôt en 2015, voire 2016.

Cette révision prévoit :

- un alignement des prescriptions techniques suisses sur celles de l’UE (qui trouve son origine dans l’adoption de la LETC et du principe du Cassis de Dijon en 1995) ;
- une meilleure transparence des résultats de contrôles officiels (certificat de conformité à présenter sur demande des consommateurs) ;
- l’élargissement du principe de protection contre la tromperie aux produits cosmétiques et objets usuels ;
- la participation aux systèmes internationaux d’alerte rapide (RASFF pour les denrées alimentaires et RAPEX pour les objets usuels) ;
- une coopération active avec l’EFSA dans le cadre des évaluations de risques.

1.4 SUR LE PLAN CANTONAL

Principale base légale cantonale :

- Loi du 12 décembre 1994 relative à l’exécution de la loi fédérale du 09 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LVLDAL).

L’Etat de Vaud est l’autorité d’exécution des prescriptions fédérales. Le SCAV est chargé des missions de contrôle.

Le schéma ci-après présente l’ensemble des acteurs actifs dans le contrôle des denrées alimentaires.

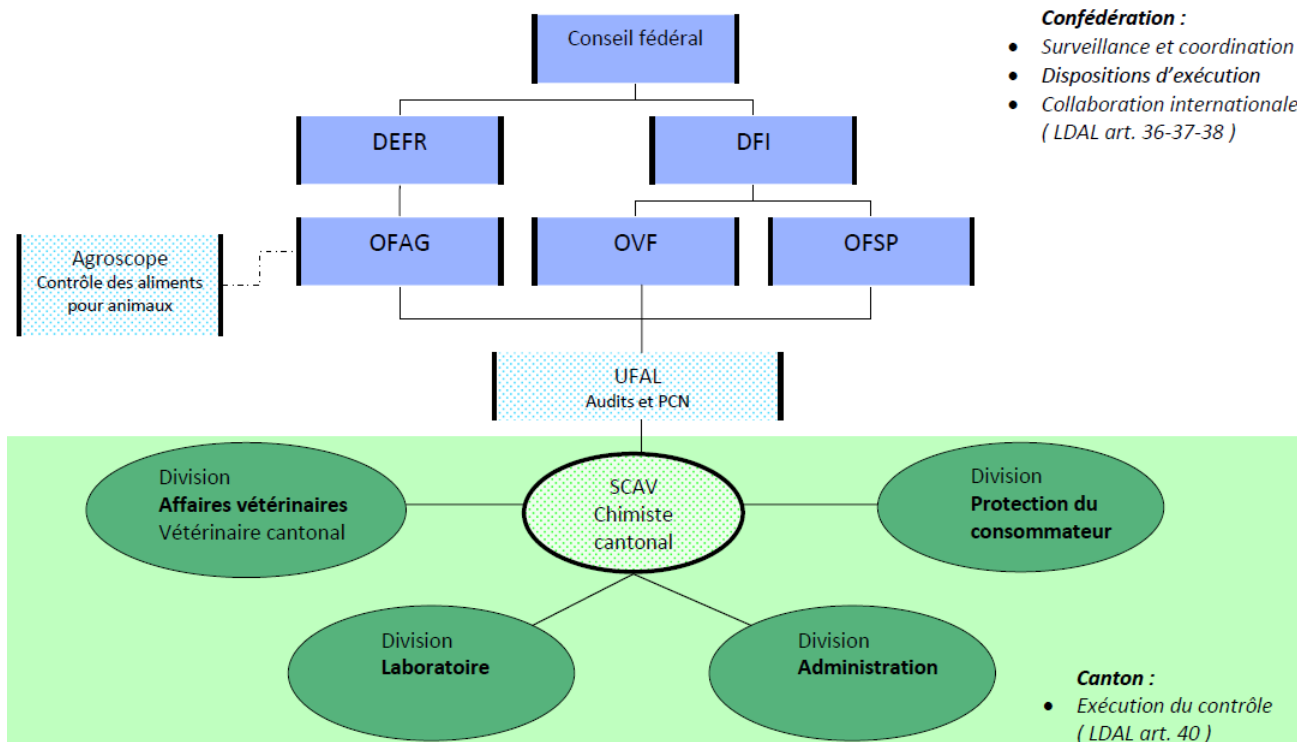


Fig. 2 - Organigramme des instances responsables du contrôle de la filière alimentaire (source : Cour des comptes)

2 LE CONTRÔLE DES DENRÉES ALIMENTAIRES

2.1 GÉNÉRALITÉS

« *La sécurité alimentaire est l'affaire de tous, de la fourche à la fourchette* », rappellent l'Union européenne et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS).

La notion de sécurité alimentaire couvre l'aspect de santé publique, mais également celui de la tromperie². En Suisse, la LDAL a ainsi pour but non seulement de « *protéger les consommateurs contre les denrées alimentaires et les objets usuels pouvant mettre la santé en danger* » et « *d'assurer la manutention des denrées alimentaires dans de bonnes conditions d'hygiène* » (art. 1 lettres a et b), mais également de « *protéger les consommateurs contre les tromperies relatives aux denrées alimentaires* » (lettre c) ; ce dernier aspect implique la composition, l'étiquetage, la publicité, la présentation, l'emballage (art. 18).

En relation avec la protection de la santé, les notions de danger et de risque sont primordiales. La sécurité des aliments repose en effet essentiellement sur l'analyse des risques (terme utilisé à l'échelle mondiale), notion intégrée par les Etats notamment depuis les différentes crises alimentaires des années nonante. Cette analyse des risques est un processus qui comprend trois volets : l'évaluation, la gestion, et la communication des risques. Ce processus repose sur deux principes :

- une séparation organique et fonctionnelle entre évaluation et gestion des risques ;
- une approche globale basée sur la chaîne alimentaire (« de la fourche à la fourchette »), tant au niveau de la réglementation que des contrôles, avec une responsabilisation des professionnels (autocontrôle) ainsi que des pouvoirs publics à chaque maillon de la chaîne alimentaire.

LES CONTRÔLES

Les autorités ont développé un projet de système de contrôle basé sur une analyse des risques sanitaires. L'UFAL a ainsi élaboré en 2011 un guide fédéral intitulé « *Contrôles des procédés en fonction des risques le long de la chaîne alimentaire en Suisse* » ; élaboré par un groupe de travail afin de définir une méthode d'application uniforme dans tout le pays, ce guide doit surtout permettre de jeter les bases en vue d'une harmonisation avec l'UE.

L'Association des Chimistes cantonaux suisses (ACCS) a parallèlement développé une procédure afin d'évaluer le délai maximal de contrôle d'une entreprise. La dernière version de la méthodologie date du 21.03.2013 et s'intitule « *Détermination de la fréquence de contrôle d'une entreprise alimentaire basée sur l'évaluation des critères statiques et dynamiques* ». Elle est actuellement utilisée par les Chimistes cantonaux.

L'AUTOCONTRÔLE

L'autocontrôle (LDAL art. 23, ODALOUS art. 49-55) est « *le principal instrument chargé d'assurer un niveau élevé de sécurité alimentaire* » en Suisse (OPCA, 2003). Il est essentiel à

² Aux art. 18 et 19 LDAL la tromperie est caractérisée de la manière suivante : indications et présentations « *propres à susciter chez le consommateur de fausses idées sur la fabrication, la composition, la qualité, le mode de production, la conservabilité, la provenance, des effets spéciaux et la valeur de la denrée alimentaire* » ; imitations, confusions avec des denrées alimentaires.

chaque étape de la filière alimentaire, et doit être systématiquement appliqué par les professionnels afin de garantir la sécurité des aliments. Il permet de se conformer aux contraintes sanitaires imposées par les autorités, et ainsi d'éviter les sanctions.

L'autocontrôle s'applique de manière différenciée selon la taille de l'établissement. Alors qu'une grande entreprise doit prouver qu'une procédure conforme à la méthode HACCP (Hazard Analysis Critical Control Point) est appliquée (ODALOU art. 53 al. 1, lettre a), une petite entreprise doit démontrer l'application des bonnes pratiques (lettre b) décrites dans les guides des associations professionnelles validés par l'OFSP, ou alors avoir élaboré un propre système d'autocontrôle.

LA MÉTHODE HACCP

La méthode HACCP (Hazard Analysis Critical Control Point) est une démarche systématique de contrôle, qui s'applique à de multiples domaines. Reconnue par de nombreux organismes internationaux, elle vise à identifier, évaluer et maîtriser les dangers significatifs et est considérée comme l'outil le plus fiable pour la garantie de la sécurité alimentaire. Basée sur sept principes et eu égard à trois classes de dangers (biologiques, chimiques et physiques), la méthode HACCP se déploie en douze étapes, parmi lesquelles l'analyse des dangers et la détermination des points critiques pour leur maîtrise.

2.2 VAUD - LE SERVICE DE LA CONSOMMATION ET DES AFFAIRES VÉTÉRINAIRES

MISSIONS

Le SCAV est issu de la fusion au 1^{er} juillet 2007 du Service Vétérinaire (SVET) et du Laboratoire Cantonal (LC), suite à la volonté du Conseil d'Etat de rationaliser le support administratif des deux anciens services et d'en améliorer les prestations (démarche DEFI). Les autres cantons romands ont opéré le même regroupement.

Placé sous la direction du Chimiste cantonal, le SCAV a pour mission d'assurer que les denrées alimentaires et les objets usuels ne mettent pas en danger la santé du consommateur, tout en le protégeant contre les tromperies. Il est l'interlocuteur direct des usagers pour tout sujet relatif à la sécurité alimentaire et des objets usuels.

Ses activités principales s'articulent autour des thèmes de la protection du consommateur et des affaires vétérinaires, termes qui désignent deux parmi les quatre divisions du service (les autres divisions étant le laboratoire et l'administration).

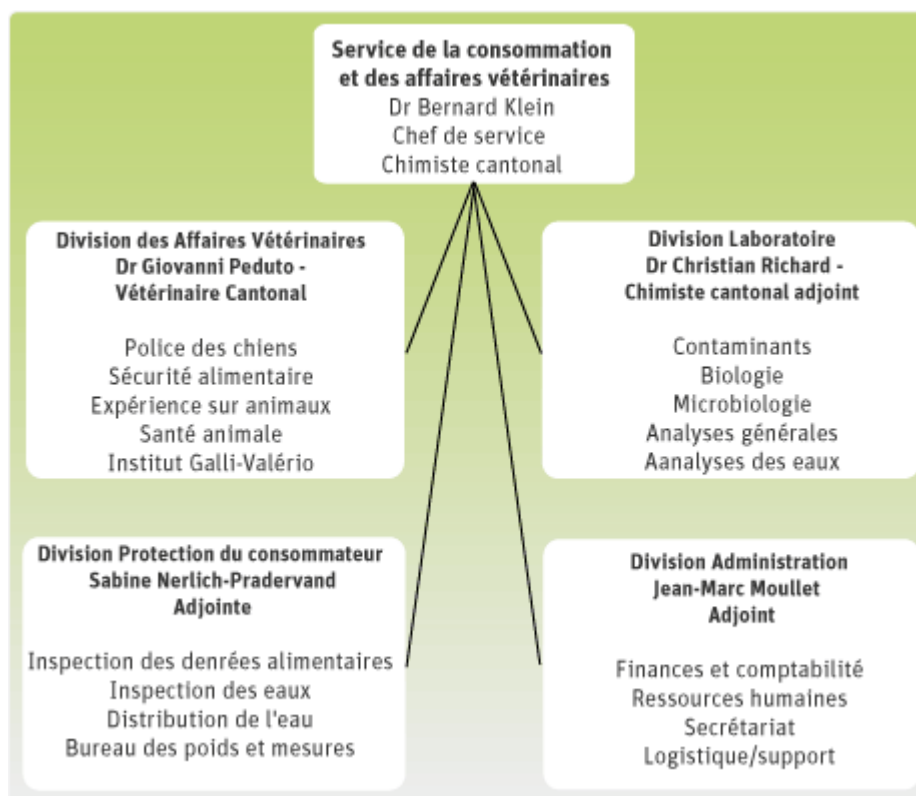


Fig. 3 - Organigramme du SCAV

<i>Division</i>	<i>Section</i>	<i>ETP 2012</i>
Protection du consommateur		
	Inspection des denrées alimentaires	11.0
	<i>Inspecteurs</i>	7.0
	<i>Contrôleurs</i>	3.0
	<i>Responsable de Division</i>	1.0
	Inspection des eaux	3.0
	Distribution de l'eau	2.0
	Bureau cantonal des poids et mesures	5.0
Affaires vétérinaires (sans l'Institut Galli-Valério)		8.9
Laboratoire (y compris l'Institut Galli-Valério)		24.9
Administration		13.5
Chef de service		1.0
Total SCAV		<u><u>69.3</u></u>

Tab. 1 – Effectif du personnel du SCAV (équivalents plein-temps)

ACCREDITATION

Le SCAV est l'un des rares services de l'Etat de Vaud à être accrédité selon les normes ISO.

Il est en effet accrédité par le SAS selon

- la norme ISO 17020 (n°SIS 037) pour l'inspection des entreprises, des installations et des procédés ;

- la norme ISO 17025 (n°STS 176) pour l'analyse physique, chimique, biologique et sensorielle des denrées alimentaires et objets usuels.

Ces accréditations, exigées par le droit fédéral et renouvelées tous les 5 ans, assurent que les inspections des entreprises et les analyses de marchandises sont effectuées selon les règles de l'art et que les procédures de travail sont adéquates, décrites et appliquées. Des audits internes et externes garantissent en permanence que le système qualité est appliqué et régulièrement amélioré si nécessaire.

Il faut noter par ailleurs que la qualité du travail accompli par le SCAV est reconnue par toutes les entreprises de la restauration et de l'alimentation consultées par la Cour.

RÉSEAU ROMAND

Dans le cadre du réseau romand des SCAV (VD-GE-FR-JU-VS-NE), les cantons se répartissent les domaines de compétence en matière d'analyses, et organisent des campagnes communes sur l'ensemble de la Suisse romande. Les échantillons prélevés dans différents cantons sont alors analysés dans un seul laboratoire reconnu comme centre de compétence pour le domaine examiné. Selon le profil du canton de Vaud publié dans le cadre du PCN fédéral, le laboratoire du SCAV vaudois est « *le centre de compétence régional en matière de composition des aliments, d'additifs et de colorants (analyses générales), de microbiologie, de détermination de l'espèce, d'OGM (biologie), de polychlorobiphényles et dioxines ainsi que de contaminants organiques volatils (eau)* ».

Cette mise en commun de ressources, qui fait l'objet d'une convention signée en 2010, est à saluer non seulement pour la qualité des analyses produites, mais également pour son absence de lourdeurs administratives. Elle implique toutefois, de la part du SCAV vaudois, un investissement particulièrement important, en personnel qualifié, en argent et en temps, dans le type d'analyses dont il est le centre de compétence.

Dans le cadre de ce même réseau, un outil de gestion informatique (Limsophy) commun a été introduit en janvier 2013. Il permet d'harmoniser les documents et les procédures de travail des différents cantons, de partager les données et de transmettre les informations utiles aux autorités fédérales. Son élaboration et sa gestion intercantonale ont permis de réduire sensiblement les coûts de mise en œuvre et de maintenance.

EFFECTIF DU PERSONNEL DE CONTRÔLE

Une comparaison intercantonale réalisée dans le cadre de l'ACCS (Association des Chimistes Cantonaux de Suisse) en 2005-2006 avait révélé que Vaud se trouvait parmi les trois cantons les moins dotés en personnel de contrôle par rapport au nombre d'entreprises³ et au nombre d'habitants. La situation n'a pas varié ; à titre d'exemple, alors que Vaud compte 1.0 ETP de personnel d'inspection pour 800 entreprises et 73'000 habitants⁴, Neuchâtel comptait, en 2011, 1.0 ETP de personnel d'inspection pour 360 entreprises et 31'000 habitants⁵, soit plus du double de ressources proportionnellement à la masse de travail.

Un contrôleur peut effectuer environ 500 inspections (de base ou de suivi) par année : 2½ inspections par jour x 200 jours de travail par année. Avec 3'632 inspections réalisées par 7 contrôleurs en moyenne de 2008 à 2012 (cf. Annexe II), le SCAV vaudois dépasse très légèrement cette norme et montre ainsi une excellente utilisation de ses ressources humaines.

³ après correction pour le VS suite à cantonalisation

⁴ 7.0 contrôleurs + 3.0 inspecteurs = 10.0 ETP au total pour 8'000 entreprises et 730'000 habitants

⁵ 4.5 contrôleurs + 1.0 inspecteur = 5.5 ETP au total pour 2'000 entreprises et 170'000 habitants

Sur le plan suisse, l'ACCS a adopté en mars 2013 une nouvelle méthode de détermination de la fréquence d'inspection, validée par l'UFAL (Unité fédérale pour la filière alimentaire). Sa mise en œuvre implique globalement des inspections plus fréquentes. Actuellement le droit fédéral n'impose pas aux cantons une intensité de contrôle définie, mais le nouveau droit alimentaire fédéral actuellement en discussion aux chambres fédérales introduira vraisemblablement des fréquences minimales à respecter. La méthode récemment adoptée a été retenue comme critère dans le présent audit, quand bien même le SCAV vaudois est comparativement peu doté en personnel de contrôle.

SANCTIONS

Dotés d'un pouvoir de police judiciaire, les inspecteurs et contrôleurs du SCAV ont le droit d'inspecter les établissements sans annonce préalable à tout moment, pendant les heures d'ouverture. Le cas échéant, ils ordonnent l'élimination des défauts, interdisent des procédés de fabrication ou l'utilisation de locaux, séquestrent des marchandises, ordonnent la suspension de la préparation des mets, voire la fermeture temporaire ou définitive d'un établissement. D'après l'art. 36 RLADB, le SCAV doit signaler à la Police cantonale du commerce les infractions à la LDAL (tout comme l'ECA lorsqu'un établissement ne répond plus aux exigences de la police du feu).

Les infractions à la LDAL donnent en principe lieu à une dénonciation auprès des autorités de poursuite pénale (art. 31 al. 1 LDAL), soit les préfetures dans le canton de Vaud ; l'art. 47 LDAL indique les peines appliquées en cas de délit, l'art. 48 les amendes appliquées en cas de contravention. Dans les cas « *de peu de gravité* », le Chimiste cantonal peut n'infliger qu'un avertissement (art. 31 al. 2 LDAL) ; il n'y a alors pas de sanction pécuniaire, mais le contrevenant doit néanmoins s'affranchir des émoluments facturés par le SCAV (art. 45 LDAL).

DONNÉES FINANCIÈRES

Au budget 2013, CHF 18,7 millions sont consacrés au SCAV, dont l'effectif du personnel totalise 70 ETP.

SYSTÈME D'INFORMATION

Le SCAV vit une période charnière. La mise en place d'un nouveau logiciel (Limsophy) avec une base de données unique pour tous les cantons romands au 1^{er} janvier 2013 entraîne un bouleversement des procédures et des manières de faire. Les informations sont désormais beaucoup plus facilement accessibles, mais il faudra bien sûr quelques années pour qu'une épaisseur historique conséquente soit obtenue.

Le nouveau système informatique comprend quatre modules :

- un module soutenant la gestion administrative des dossiers et l'interface avec le logiciel comptable,
- un module permettant la gestion des analyses de laboratoire,
- un module permettant la gestion des inspections par informatique mobile,
- la production de statistiques, notamment pour les autorités fédérales.

Cette base de données a l'avantage de mettre en commun les informations au niveau romand, notamment pour les entreprises actives sur plusieurs cantons, et de permettre une vision historique des entreprises.

3 LES OBJECTIFS ET L'APPROCHE DE L'AUDIT

La Cour des comptes s'est saisie de ce sujet d'audit en raison de son intérêt pour le citoyen, vu l'omniprésence des produits alimentaires.

Le présent audit vise à évaluer l'efficacité de la protection du consommateur. L'efficience du SCAV, tout comme l'économie des moyens déployés, ne font pas partie du thème de l'audit.

3.1 LES OBJECTIFS

L'objectif de l'audit est de répondre à la question principale suivante :

Le contrôle des denrées alimentaires et des objets usuels sur le Canton de Vaud protège-t-il efficacement le consommateur contre les risques sanitaires et de tromperie ?

L'audit comprend les axes suivants :

- I. la connaissance, par le SCAV, des établissements soumis au contrôle,
- II. l'efficacité des inspections,
- III. l'efficacité des prélèvements de routine,
- IV. l'efficacité des campagnes d'analyses,
- V. la coordination avec les instances appliquant les sanctions,
- VI. la lutte contre la corruption et les conflits d'intérêts.

AXE I : CONNAISSANCE DES ÉTABLISSEMENTS SOUMIS AU CONTRÔLE EFFICACITÉ

L'audit a pour objectif n°1 de répondre aux sous-questions suivantes :

-
- 1.1 Le SCAV a-t-il connaissance de toutes les entreprises de denrées alimentaires ?***
1.2 A-t-il connaissance des autres entreprises soumises à sa surveillance (objets usuels etc.) ?
-

Dans ce but, l'équipe d'audit a examiné les processus et collaborations permettant au SCAV de tenir ses listes à jour. Outre le SCAV, elle a consulté la Police cantonale du commerce, ainsi que les polices administratives de quatorze communes.

AXE II : EFFICACITÉ DES INSPECTIONS

L'objectif n°2 est de répondre aux sous questions suivantes :

-
- 2.1 Les inspections sont-elles suffisamment fréquentes ?***
2.2 Sont-elles suffisamment approfondies ?
2.3 Les non-conformités sont-elles corrigées rapidement ?
-

L'équipe d'audit a analysé

- un échantillon de 36 dossiers d'entreprises sélectionnées aléatoirement et réparties sur les différents niveaux de danger, comprenant plus d'une centaine de rapports d'inspection,
- les rapports d'activité et statistiques d'inspections du SCAV de 2008 à 2012,

- le dernier rapport du Service d'accréditation suisse (SAS) pour l'octroi du renouvellement et extension de l'accréditation (laboratoire d'essais et organisme d'inspection).

Elle a en outre

- accompagné des contrôleurs auprès de quatre entreprises actives dans la restauration, la grande distribution et la confiserie, et
- interviewé huit entreprises, représentatives des pratiques des différents contrôleurs.

AXE III : EFFICACITÉ DES PRÉLÈVEMENTS DE ROUTINE

L'objectif n°3 est de répondre aux sous questions suivantes :

3.1 Les prélèvements de routine sont-ils suffisamment fréquents ?

3.2 Les non-conformités sont-elles corrigées rapidement ?

Dans ce but, l'équipe d'audit a analysé

- un échantillon de 36 dossiers d'entreprises sélectionnées aléatoirement et réparties sur les différents niveaux de danger, comprenant plus d'une centaine de rapports d'analyse de laboratoire,
- les rapports d'activité et statistiques d'analyses du SCAV de 2008 à 2012,
- le dernier rapport du Service d'accréditation suisse (SAS) pour l'octroi du renouvellement et extension de l'accréditation (laboratoire d'essais et organisme d'inspection).

AXE IV : EFFICACITÉ DES CAMPAGNES D'ANALYSES

L'objectif n°4 est de répondre aux sous questions suivantes :

4.1 Les campagnes sont-elles bien ciblées ?

4.2 Les non-conformités sont-elles corrigées rapidement ?

L'équipe d'audit a examiné

- les dossiers de 15 récentes campagnes (descriptif, rapports d'analyse, correspondance),
- les rapports d'activité 2008 à 2012 concernant les campagnes (justification, taux de non-conformité, évolution),
- les statistiques d'analyses du SCAV.

AXE V : LA COORDINATION AVEC LES INSTANCES APPLIQUANT LES SANCTIONS

L'objectif n°5 est de répondre aux sous questions suivantes :

5.1 La coordination dans le cadre cantonal fonctionne-elle bien ?

5.2 La collaboration intercantonale fonctionne-t-elle bien ?

L'équipe d'audit s'est basée sur

- des entretiens avec les représentants du SCAV, la Police cantonale du commerce, les polices administratives de quatorze communes, la FRC ;

- parmi 15 récentes campagnes, l'examen des cas nécessitant une collaboration intercantonale.

AXE VI : LA LUTTE CONTRE LES CONFLITS D'INTÉRÊT ET LA CORRUPTION

L'objectif n°6 est de répondre aux sous questions suivantes :

6.1 Le SCAV est-il sensible à la question des conflits d'intérêts et à la lutte contre la corruption ?

6.2 Des mesures sont-elles prises pour la prévention des conflits d'intérêts et des cas de corruption ?

L'équipe d'audit s'est basée sur des entretiens avec les responsables du SCAV.

3.2 L'APPROCHE

La Cour a conduit ses travaux conformément à son «*Manuel d'audit de la performance*» et à son «*Code de déontologie et Directives relatives à la qualité des audits*». Ceux-ci respectent les normes de contrôle de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI).

La phase d'étude préliminaire a consisté à rechercher et analyser la documentation concernant le cadre légal et la gestion des contrôles de denrées alimentaires sur le marché suisse, mais aussi sur le marché européen et mondial. L'étude préliminaire s'est également penchée sur les le statut et les missions des entités en charge de ces contrôles, au niveau fédéral et cantonal. Elle a ainsi abouti à la définition des questions et du périmètre de l'audit.

L'exécution de l'audit a été décidée en séance plénière le 14 mai 2013. Conformément à l'art. 31 LCComptes, la Cour a simultanément informé les Commissions des finances et de gestion du Grand Conseil, le Conseil d'État et le Contrôle cantonal des finances (CCF) de cette décision. La conduite de l'audit a été confiée à M. Jacques Guyaz, magistrat responsable, assisté par M. Philippe Zahnd, chef de mandat d'audit et Mme Lucie Fournier, stagiaire au bénéfice d'un Mastère en gestion des risques.

LES ENTITÉS AUDITÉE ET CONSULTÉES

L'audit porte sur l'action du SCAV sur le territoire vaudois, dans le domaine de la protection du consommateur contre les risques liés aux denrées alimentaires et objets usuels.

La police cantonale du commerce (PCC) et les polices administratives des communes exercent un contrôle complémentaire (délivrance des licences pour la PCC, surveillance des établissements et des marchés pour les polices communales par exemple), complémentaires au SCAV. Celui-ci est aussi amené à interagir avec les dix préfets du canton, ces derniers étant chargés d'infliger les sanctions pénales.

LA COLLECTE ET L'ANALYSE DES INFORMATIONS

Les constatations et recommandations de la Cour sont fondées sur les éléments suivants :

- **Des entretiens avec les différentes parties concernées :**
 - responsables et collaborateurs du SCAV,
 - Police cantonale du commerce,

- polices administratives de 14 communes du canton de Vaud : Lausanne, Nyon, Aubonne, Payerne, et Police Riviera (association de 10 communes),
 - Fédération romande des consommateurs (FRC),
 - GastroVaud,
 - 8 établissements soumis au contrôle du SCAV (enquête de satisfaction).
- **Les dossiers de 36 entreprises et 15 campagnes d'analyses**
- **Les rapports d'activité et statistiques 2008 à 2012 du SCAV**
- **La contribution de l'expert, M. Marc Treboux, ancien Chimiste cantonal du canton de Neuchâtel.**

LES CONCLUSIONS ET LE RAPPORT

Une fois la collecte et l'analyse des informations probantes finalisées, les constats et recommandations ont été formulés dans une démarche qui se veut constructive, afin d'amener une valeur ajoutée.

Le processus a été ensuite celui appliqué à tous les audits de la Cour. Le projet de rapport a été approuvé par la Cour le 1^{er} octobre 2013 et adressé au SCAV le 7 octobre, afin que la direction du service puisse formuler ses observations (délai de 21 jours). Celles-ci sont reproduites en page 42 du présent rapport.

La Cour délibérant en séance plénière en date du 8 novembre 2013 a adopté le présent rapport public en présence de Mme Anne Weill-Lévy, présidente, M Jean-Claude Rochat, vice-président, Mme Eliane Rey, ainsi que de M. Jacques Guyaz.

4 LA CONNAISSANCE DES ÉTABLISSEMENTS SOUMIS AU CONTRÔLE

Les entreprises traditionnelles de denrées alimentaires (§4.1) représentent la majeure partie de l'activité de contrôle du SCAV, auquel sont également soumises les entreprises actives dans les objets usuels ou dans la vente par internet ou par correspondance (§4.2); pour information, l'organisation du contrôle de la production primaire animale et végétale, partagée entre plusieurs instances, est présentée au §4.3.

4.1 ENTREPRISES DE DENRÉES ALIMENTAIRES

L'art. 12 ODALOUs (Ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels) prévoit une obligation d'annonce auprès du SCAV pour les entreprises actives dans les denrées alimentaires. Cette disposition n'étant pas toujours appliquée spontanément par les entreprises, le SCAV dispose d'autres moyens pour les identifier :

- registre des entreprises (art. 7-11 LEAE - Loi sur l'exercice des activités économiques, 5-10 RLEAE) ;
- en cas de création d'un nouvel établissement, de changement d'affectation, ou de transformation d'un établissement existant : consultation du SCAV dans le cadre de la procédure CAMAC liée au permis de construire ;
- surveillance sur le terrain par les 7 contrôleurs et 3 inspecteurs du SCAV ;
- signalements à bien plaie par les services de police administrative des communes ;
- dénonciations par des consommateurs ou des entreprises concurrentes.

En outre, en cas de changement de tenancier d'un établissement soumis à la LADB :

- préalablement à la délivrance d'une nouvelle autorisation, la Police cantonale du commerce affirme solliciter l'avis du SCAV. Elle dispose de plusieurs moyens pour détecter les nouveaux exploitants : lors du paiement annuel des émoluments, par un signalement de la commune, par ses propres inspecteurs, par les gendarmeries (dont les rapports sont adressés obligatoirement à la Police cantonale du commerce (PCC)), par la publicité dans les journaux ou les tous-ménages, etc.

Manifestations, comptoirs etc. :

- annonce obligatoire au SCAV, par les organisateurs, de « toute manifestation impliquant la fabrication, la transformation, le traitement, le stockage, le transport, la remise, l'importation ou l'exportation de denrées alimentaires », comme indiqué sur le portail internet cantonal des manifestations (POCAMA).

Outre l'obligation d'annonce (art. 12 ODALOUs), « tout établissement qui fabrique, transforme, traite, entrepose ou remet des denrées alimentaires d'origine animale » est soumise à autorisation d'exploiter du SCAV (art. 13 ODALOUs). Sont exceptées les entreprises qui commercialisent de petites quantités et les remettent directement au consommateur final. Parmi l'échantillon de 36 entreprises examiné, quelques-unes sont soumises à une telle autorisation. Or à ce jour deux d'entre elles poursuivent leur activité sans autorisation :

- chez un boucher industriel l'inspection de juillet 2008 a mis en évidence des non-conformités qui n'ont pas permis au SCAV de lui délivrer l'autorisation d'exploiter, sans qu'un délai soit fixé pour les corriger à ce jour ;
- dans une fromagerie l'autorisation d'exploiter n'a pas été renouvelée par le SCAV en février 2013 en raison de l'absence d'une méthode de contrôle normalisé (HACCP –

Hazard Analysis Critical Control Point), avec un délai à fin mai 2013 pour sa mise en place (mais sans qu'une inspection ait été réalisée à mi-août 2013).

En l'absence d'autorisation d'exploiter, ces entreprises travaillent dans l'illégalité ; il conviendrait d'examiner l'opportunité de leur délivrer une autorisation provisoire, assortie d'une date d'échéance.

Parmi les cinq polices administratives communales interrogées, l'une (Payerne) a émis le souhait qu'un formulaire leur soit mis à disposition sur le site internet du SCAV, afin de faciliter le signalement rapide de nouveaux éléments au SCAV par les communes : p.ex. « changement d'affectation », « changement de propriétaire », ainsi que des problèmes d'hygiène relevés sur le terrain.

La même commune a émis le souhait de pouvoir alerter le SCAV en urgence (p.ex. système de piquet), afin de solliciter une inspection immédiate auprès d'une manifestation, également en soirée ou le week-end.

Dans le cadre d'un sondage auprès de huit entreprises, les responsables rencontrés n'avaient pas de souvenir quant à la manière dont le SCAV avait pris connaissance de leur existence.

4.2 AUTRES ENTREPRISES

Les entreprises actives dans le domaine des objets usuels (emballages, jouets, cosmétiques, etc.) ne sont pas soumises à obligation d'annonce au SCAV mais celui-ci a néanmoins un devoir de surveillance, dans le but de protéger la santé des consommateurs (art. 1 LDAL).

La liste des entreprises industrielles tenue par le SCAV n'est pas à jour en ce qui concerne les fabricants d'objets usuels, puisqu'elle ne comprend que sept fabricants de cosmétiques environ, et aucun fabricant d'autres objets usuels.

Les importateurs d'objets usuels ne sont connus que partiellement par le SCAV, qui affirme toutefois connaître les principales entreprises actives en la matière. Le SCAV ne tient pas de liste régulièrement à jour ; les importateurs sont parfois identifiés grâce à la vigilance des douanes, qui annoncent les cas suspects aux SCAV concernés⁶.

La surveillance des entreprises de vente sur internet est un thème traité dans le cadre de l'ACCS ; il est prévu de confier à quelques cantons la tâche d'effectuer une veille en la matière. En l'état actuel la surveillance exercée par le SCAV n'est que ponctuelle car la liste des produits vendus sur internet change continuellement.

Les entreprises de vente par correspondance qui ont leur siège principal dans le canton de Vaud ne font pas non plus l'objet d'une surveillance systématique par le SCAV.

4.3 PRODUCTION PRIMAIRE ET AUTRES CONTRÔLES

- **Production primaire**

Sauf en cas de vente à la ferme, les entreprises de production primaire ne font pas partie des entreprises inspectées régulièrement par le SCAV, et ne figurent pas dans la base de données informatique (Limsophy).

Le contrôle de la production primaire est en effet effectué par la CoBrA (association vaudoise de contrôle des branches agricoles, qui est un organisme accrédité). La CoBrA est mandatée

⁶ Le contrôle à l'importation est du ressort de la Confédération ; l'OFSP délègue ce contrôle aux douanes, qui procèdent par sondage et font appel aux SCAV cantonaux si nécessaire.

par le SCAV pour tous les contrôles de la production primaire, soit la production laitière, la production animale et la production végétale, y compris les entreprises ne touchant pas de paiements directs pour prestations écologiques requises (PER). La production viticole est exclue du mandat.

Pour ces contrôles la CoBrA utilise une liste de contrôle validée par le SCAV, et informe le service en cas de non-conformités. La CoBrA rend un rapport annuel au SCAV.

- **Autres contrôles**

Les contrôles du respect des cahiers des charges pour les AOC, ainsi que les contrôles de comptabilité de cave, ne relèvent pas du droit alimentaire mais du droit agricole. Les autorités cantonales d'exécution du droit alimentaire sont cependant légalement concernées, les infractions constatées devant leur étant dénoncées pour mesures et sanctions.

Le SCAV est mandaté par l'OIC (Organisme intercantonal de certification) pour les contrôles du respect des cahiers des charges AOC des producteurs et des transformateurs laitiers concernés par les trois AOC fromagères soit L'Etivaz, Gruyère, et Vacherin Mont d'Or.

Le SCAV vaudois, tout comme les autres SCAV romands, mandate l'OIC pour les contrôles de la comptabilité de cave des vigneron-encaveurs qui transforment leur propre récolte. L'OIC rend un rapport annuel au SCAV ; en cours d'année, elle informe le SCAV si elle détecte des non-conformités dans la comptabilité viticole. Les contrôles de la comptabilité de cave des autres encaveurs et négociants en vins sont effectués par le Contrôle suisse du commerce des vins (CSCV) conformément au droit fédéral.

5 LES INSPECTIONS

Les §5.1 et 5.2 traitent respectivement de la fréquence et de l'évolution de la conformité dans le cadre des inspections de base, alors que les §5.3 et 5.4 traitent de ces éléments dans le cadre des inspections de suivi. La qualité du travail d'inspection est abordée au §5.5.

5.1 INSPECTIONS DE BASE

Selon les recommandations de la branche, la fréquence des inspections de base est déterminée en fonction de la catégorie d'entreprise (critère statique) et du niveau de danger propre à chaque entreprise. Ce niveau de danger individuel est déterminé sur la base de six critères dynamiques :

- concept d'autocontrôle (bonnes pratiques de fabrication et d'hygiène,...),
- denrées alimentaires (étiquetage, qualité, emballage, ...),
- processus et activités (hygiène, températures, traçabilité, ...),
- locaux, équipements et appareils,
- historique, management et tromperie,
- taille de l'entreprise.

Chaque critère dynamique est noté sur une échelle de 1 à 4 ; le niveau total de danger résulte de l'addition des notes et se situe ainsi entre 6 et 24.

Sur l'ensemble de toutes les entreprises soumises au contrôle, les statistiques d'inspections 2008 à 2012 montrent que les entreprises sont inspectées en moyenne tous les trois ans (cf. tableau en Annexe II, moyenne 2008-2012 : 2'844 inspections régulières pour 7'823 entreprises).

Parmi les 7'932 entreprises soumises au contrôle en 2012, 4'525 (57%) sont actives dans le domaine de la restauration, où la non-conformité est particulièrement fréquente. Selon la méthode adoptée par l'ACCS, la restauration implique une fréquence d'inspection ordinaire allant de 6 mois à 2 ans, selon le niveau de danger. Or avec environ 41.9% des restaurants contrôlés en une année (moyenne 2008-2012), la fréquence effective est d'environ tous les 2½ ans, ce qui est donc insuffisant eu égard aux recommandations de la branche.

Les statistiques d'inspections révèlent donc que l'effectif de 7.0 ETP de contrôleurs ne permet pas d'assurer la fréquence d'inspection recommandée par l'ACCS. Un nombre de 500 inspections par année et par contrôleur est admis dans la branche ; de 2008 à 2012, le SCAV réalise en moyenne 3'723 inspections par année (dont 80% d'inspections régulières et 20% d'inspections de suivi). Or pour assurer la fréquence recommandée par l'ACCS, ce nombre devrait être multiplié par 1.6, afin d'atteindre environ 6'000 par année :

Nombre idéal d'inspections selon les recommandations de la branche

Restaurants	: 3'000 chaque année + 1'500 tous les deux ans = 3'750
Autres entreprises	: 1'000 par année
Total	: environ 4'800 inspections de base (80%) + 1'200 inspections de suivi (20%) = 6'000 inspections au total.

Sur l'échantillon sélectionné de 34 entreprises⁷, la fréquence d'inspection est de deux ans en moyenne.

Mis à part 5 entreprises pour lesquelles la question ne peut être traitée (nouvelle entreprise, ou documents ne permettant pas de répondre à la question), 19 comportent une fréquence correcte, et 10 une fréquence environ deux fois trop faible :

- dans 8 entreprises artisanales les dernières inspections sont espacées de 2 à 5 ans, alors que ces entreprises devraient comporter une fréquence de 1 à 2 ans au vu du type d'entreprise et du degré de danger ressortant des rapports d'inspection ;
- dans 2 entreprises industrielles, une durée trop longue s'est écoulée depuis la dernière inspection.

Parmi l'échantillon d'entreprises, la fréquence des inspections de base n'est que faiblement corrélée au niveau de danger, alors qu'elle devrait augmenter en fonction de ce dernier⁸. On relèvera toutefois que l'ancien système informatique utilisé par le SCAV ne permettait pas le calcul de la fréquence d'inspection, alors que le logiciel de gestion de données actuel calcule automatiquement la date de la prochaine inspection en fonction du niveau de danger observé.

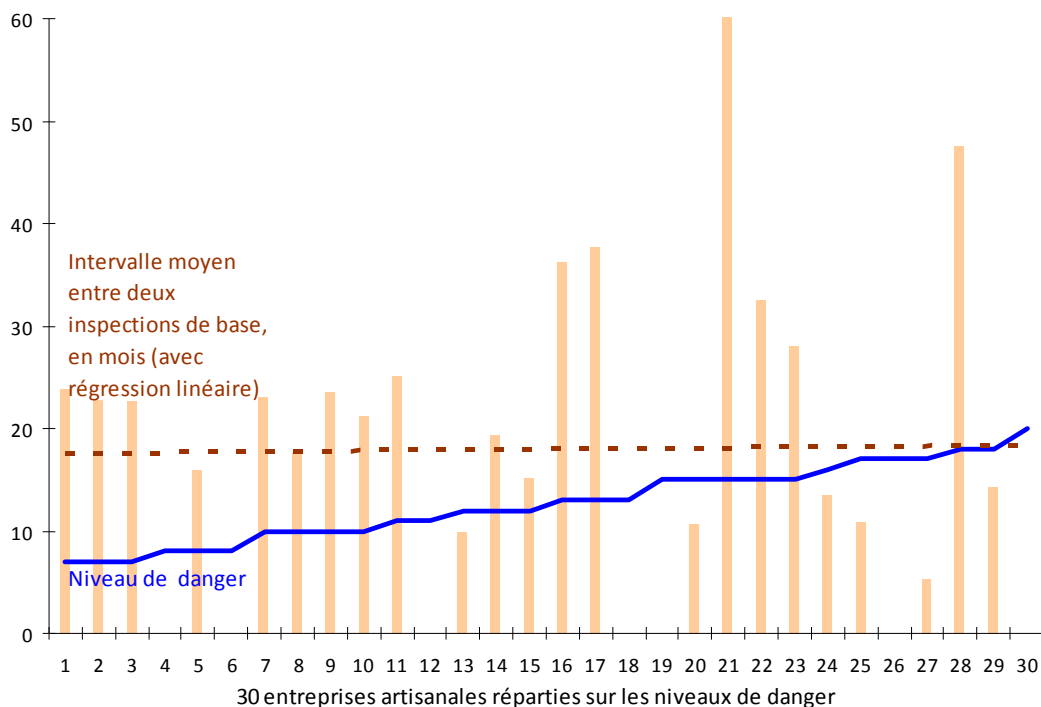


Fig. 4 – Intervalle entre inspections de base (mois) ; niveau de danger (points)

Dans le cadre d'un sondage auprès de huit entreprises, les responsables ont jugé la fréquence des inspections de base adéquate; elles contribuent à exercer une pression efficace sur leur personnel.

⁷ Echantillon total 36 entreprises moins deux cas particuliers

⁸ L'axe des ordonnées indique d'une part le nombre de mois entre deux inspections de base, d'autre part le niveau de danger, celui-ci variant entre 6 et 24 (six critères dynamiques notés chacun de 1 à 4) ; il n'est pas tenu compte ici du critère statique lié à la catégorie d'entreprise, dont notation est identique pour toutes les entreprises, sauf un cas non significatif.

5.2 ÉVOLUTION DE LA CONFORMITÉ À MOYEN TERME

La lecture des rapports d'inspection de base révèle que l'évolution de la sécurité alimentaire à moyen terme (horizon de 1 à 3 ans) est stable dans 80% des cas, et dans les autres cas tend plutôt à empirer. Il n'y a pas d'amélioration à moyen terme.

Les statistiques 2007 à 2012 montrent une stabilité dans la non-conformité sur le terrain. Durant cette période, 12 à 15% des commerces ne respectent pas les exigences du droit alimentaires. En moyenne, deux infractions sont signalées lors d'inspections relevant des non-conformités.

Pour obtenir une vision générale des non-conformités, il faut aussi tenir compte du fait que de nombreuses non-conformités mineures ne font souvent pas l'objet d'une contestation, mais d'une simple remarque dans le rapport d'inspection.

Cette situation dure depuis de très nombreuses années et est observée dans pratiquement tous les cantons. Elle est vraisemblablement due aux difficultés économiques des restaurateurs et artisans, et au manque de professionnalisme de nombreux petits commerçants.

On peut faire l'hypothèse que si l'action du SCAV n'engendre pas d'amélioration générale sur le terrain, elle permet en revanche de prévenir une dégradation de la situation.

5.3 INSPECTIONS DE SUIVI

Le rapport d'inspection étant remis au responsable de l'entreprise au terme de l'inspection, les points non conformes sont communiqués et explicités immédiatement.

Les 107 rapports d'inspection contenus dans notre échantillon de 34 entreprises⁹ se répartissent de la manière suivante :

- 69 rapports d'inspection de base ;
- 34 rapports d'inspection de suivi ;
- 4 rapports d'inspection pour autres motifs (suite à des prélèvements non-conformes p.ex.).

Les inspections de suivi occupent donc une place importante dans l'activité des contrôleurs. La lecture des dossiers d'entreprises révèle que lorsqu'une inspection de suivi est nécessaire, le SCAV l'effectue environ neuf fois sur dix, et ceci dans un délai rapide, de 3 semaines en moyenne. L'intensité de ce suivi est à relever, et ceci bien que les contrôleurs soient en sous-effectif eu égard aux recommandations de la branche comme mentionné au §5.1. Ce suivi permet en effet de soutenir et surveiller les efforts de mise en conformité fournis par les entreprises.

Dans cinq situations supplémentaires ressortant de l'échantillon d'entreprises un suivi rapproché aurait été nécessaire, mais n'a pas été réalisé.

5.4 EFFETS POSITIFS À COURT TERME

Les rapports des inspections de suivi révèlent que la situation s'améliore momentanément, lorsque le contrôleur préconise des mesures et repasse quelques jours ou semaines plus tard. Par contre, les actions et mesures ordonnées se révèlent rarement pérennes.

⁹ Echantillon total 36 entreprises moins deux cas particuliers

5.5 QUALITÉ DES RAPPORTS D'INSPECTION

Il est à relever que le SCAV est accrédité par le SAS selon la norme ISO 17020 en tant qu'« *organisme d'inspection (type A) pour des entreprises, des installations, des procédés de fabrication et des marchandises dans le cadre de l'exécution du droit alimentaire suisse dans les domaines du commerce des denrées alimentaires et des objets usuels, de la protection des animaux et des contrôles vétérinaires officiels* ».

Le rapport d'accréditation du SAS du 26 juin 2012 ne comporte aucune mesure corrective concernant les compétences des contrôleurs et inspecteurs, ni concernant les méthodes de travail. On peut donc en déduire que la qualité du travail d'inspection est bonne. Une action corrective figurant dans ce rapport s'avère toujours valable à ce jour (action corrective n° 13, page 14) : « *Dans plusieurs rapports examinés, des points non conformes sont décrits sans donner lieu à une contestation* ».

En application de la législation et des recommandations de la branche, les contrôles doivent porter sur quatre domaines :

1. le concept d'autocontrôle
2. les produits
3. les processus et activités
4. les locaux, équipements et appareils.

En principe, les non-conformités doivent être considérées comme des infractions et traitées comme telles (art. 27 LDAL).

Si des mesures correctives sont ordonnées, elles doivent être basées sur des contestations (art. 28-29 LDAL) et communiquées sous forme de « décision » avec voies de droit, en application de la loi vaudoise sur la procédure administrative.

En l'absence d'infraction reconnue par une contestation, les mesures ordonnées n'ont qu'une valeur de recommandation ; il est donc logique que le nouveau modèle de rapport sans contestation, utilisé depuis 2013, ne mentionne ni le terme « décision », ni les voies de droit (alors que le modèle de rapport utilisé jusqu'en 2012 mentionnait dans tous les cas « décision » et voies de droit).

Sur les 107 rapports d'inspection concernant 34 entreprises¹⁰ (69 inspections de base, 34 inspections de suivi et 4 inspections pour autre motif), la plupart sont complets quant aux domaines soumis au contrôle, et cohérents dans la formulation des non-conformités et mesures ordonnées.

Toutefois, parmi ces 107 rapports,

- 33 rapports relèvent des non-conformités mais ne les contestent pas et ne comportent que des remarques ; parmi ces 33 rapports, 25 stipulent néanmoins des mesures correctrices (dont 9 cas de 2013, utilisant le nouveau modèle de rapport sans contestation, ne mentionnant ni le terme « décision », ni les voies de droit) ;
- 6 rapports ne relèvent pas de non-conformités, mais stipulent néanmoins des mesures correctrices (dont 4 cas de 2013, utilisant le nouveau modèle de rapport sans contestation, ne mentionnant ni le terme « décision », ni les voies de droit).

Par ailleurs, 10 rapports sont incomplets ou trop succincts, et dans 5 cas une dénonciation pénale aurait paru justifiée au vu du caractère récidiviste.

¹⁰ Echantillon total 36 entreprises moins deux cas particuliers

La distinction entre cas « *de peu de gravité* » (justifiant un avertissement, art. 31 al. 2 LDAL) et cas « *graves* » (justifiant une dénonciation pénale, art. 31 al. 1 LDAL) est effectuée au cas par cas. La pratique générale semble être de recourir à la dénonciation en cas de risque grave d'atteinte à la santé ainsi qu'en cas récidive. L'importance et la portée de la notion de récidive est laissée à l'appréciation des contrôleurs et inspecteurs ; il n'y a pas de directive définissant des critères tels que :

- intervalle maximum de temps entre deux infractions ;
- récurrence du même type de problème (p.ex. hygiène des locaux observée lors d'une inspection), ou récurrence du seul fait d'être en non-conformité, même pour des problèmes différents (p.ex. une fois en matière d'hygiène des locaux, une fois dans le résultat d'une analyse de laboratoire) ;
- degré de gravité à prendre en considération dans la non-conformité (p.ex. niveau de danger dans les domaines soumis à inspection).

Par ailleurs, le système de gestion des données en vigueur au SCAV jusqu'à fin 2012 ne facilite pas la vision historique des établissements, les résultats des analyses en laboratoire n'étant pas directement rattachés aux établissements dans la base informatique. En revanche, depuis janvier 2013 la nouvelle base de données informatiques (Limsophy) offre une meilleure vision ; elle requiert la prise en compte de l'historique de l'entreprise pour déterminer la fréquence des inspections, conformément à la nouvelle méthode mise en œuvre par l'ACCS à partir de 2013. Toutefois, ce critère n'est pas encore renseigné systématiquement, compte tenu des difficultés à reconstituer les événements antérieurs à 2013.

Les inspections auprès des industries sont effectuées par équipe de deux (inspecteur et contrôleur) voire trois collaborateurs du SCAV, afin de réunir les compétences nécessaires. Dans le cadre du réseau romand, il est envisagé de mettre ponctuellement en commun les ressources humaines nécessaires aux inspections auprès des industries, en fonction des spécialisations nécessaires. Afin d'améliorer les compétences des collaborateurs chargés de ces inspections, le SCAV a permis récemment à deux collaborateurs de suivre une formation de qualificateur.

Dans le cadre d'un sondage auprès de huit entreprises, les responsables ont jugé positivement la compétence, l'attitude, la disponibilité et l'écoute des contrôleurs, ainsi que la durée des inspections. Les rapports sont jugés clairs et fiables. Le fait d'avoir affaire au même contrôleur lors de chaque inspection est apprécié.

6 LES PRÉLÈVEMENTS DE ROUTINE

Le chapitre 6 analyse le ciblage des prélèvements de routine (§6.1), leur fréquence (§6.2), les délais de communication des résultats (§6.3) et la qualité des rapports d'analyses (§6.4).

On entend par prélèvement de routine, le prélèvement d'échantillons de denrées alimentaires dans les commerces afin d'analyser leur qualité microbiologique, celle-ci permettant de juger du respect des normes hygiéniques de fabrication, de stockage, de transport et de mise en vente. Cette activité est menée durant toute l'année et dans tous les types de commerces.

6.1 CIBLAGE

Sur l'ensemble des entreprises soumises au contrôle du SCAV, la statistique des analyses réalisées en laboratoire (y compris les campagnes) indique une fréquence de 5 ans et 9 mois, en moyenne de 2008 à 2012 (cf. Annexe II). Cette fréquence, moins élevée que celle de 3 ans observée dans le cadre de l'échantillon sélectionné, découle probablement du fait que l'échantillon comprend volontairement davantage d'entreprises ayant connu des problèmes.

Au sein de l'échantillon de 33 entreprises¹¹ examiné, des prélèvements de routine ont lieu tous les 3 ans en moyenne, avec une fréquence très variable.

Comme l'illustre le graphique ci-après, les contrôleurs ciblent les prélèvements sur les entreprises auprès desquelles les inspections révèlent des problèmes : plus le niveau de danger s'élève, plus la périodicité des prélèvements a tendance à se raccourcir¹².

¹¹ Echantillon total 36 entreprises moins trois cas particuliers

¹² L'axe des ordonnées indique d'une part le nombre de mois entre les prélèvements, d'autre part le niveau de danger, celui-ci variant entre 6 et 24 (six critères dynamiques notés chacun de 1 à 4) ; il n'est pas tenu compte ici du critère statique lié à la catégorie d'entreprise, dont notation est identique pour toutes les entreprises, sauf un cas non significatif.

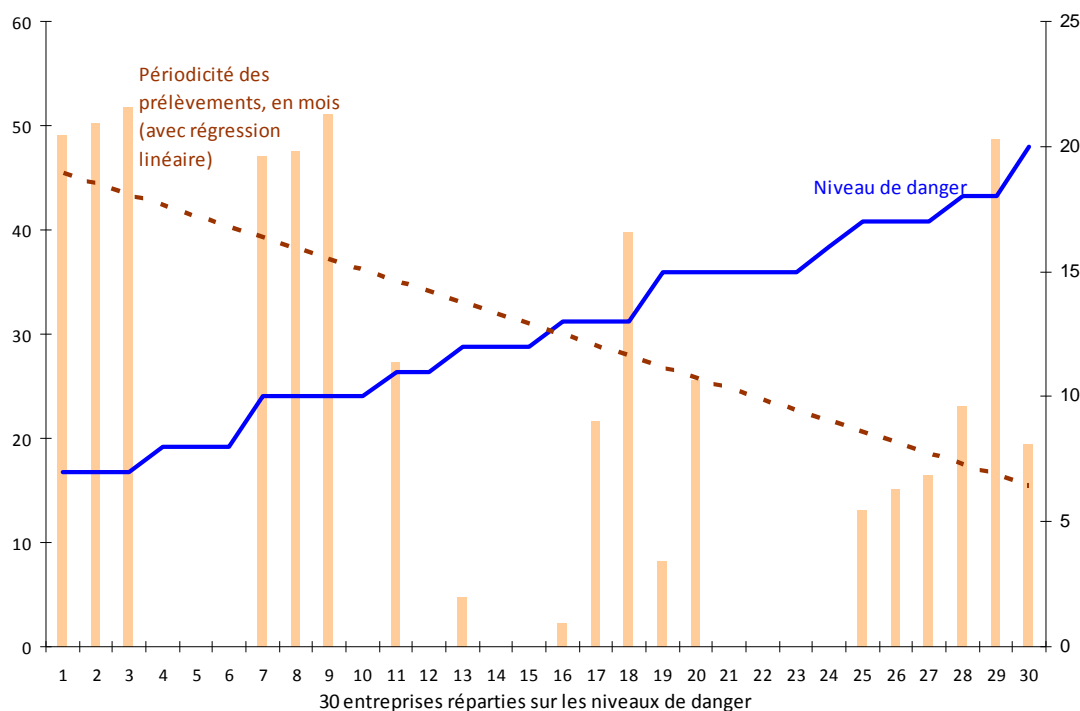


Fig. 5 – Périodicité des prélèvements (mois) ; niveau de danger (points)

6.2 EVOLUTION DE LA CONFORMITÉ

En moyenne de 2008 à 2012, c'est dans le domaine de la qualité microbiologique des denrées alimentaires préparées que le taux de non-conformité est le plus élevé, avec un taux de non-conformité de 30.4% (cf. Annexes II et IV). Les entreprises concernées sont principalement des restaurants, ainsi que des artisans tels que bouchers, boulangers et autres, qui vendent des denrées prêtes à consommer ou à réchauffer. Or en moyenne de 2008 à 2012, des prélèvements n'ont lieu que tous les 5½ ans auprès des restaurants, 6½ ans auprès des entreprises artisanales ; cette fréquence est insuffisante pour les inciter à améliorer l'hygiène, d'autant plus que le montant des émoluments facturés est modeste (de l'ordre de 100.- à 200.- par échantillon analysé, en ce qui concerne les entreprises sélectionnées).

L'évolution des taux de non-conformité ressortant des statistiques 2008 à 2012 des analyses en laboratoire montre en effet une stabilité à long terme. Tout comme dans le cas des inspections, on peut en déduire que si l'action du SCAV n'engendre pas d'amélioration générale sur le terrain, elle permet de prévenir une dégradation de la situation.

6.3 DÉLAIS DE COMMUNICATION

En ce qui concerne les prélèvements de routine, dans le cadre des 33 entreprises sélectionnées les résultats des analyses ont été communiqués en moyenne 14 jours après les prélèvements, ce qui est un délai rapide compte tenu du fait que ces analyses n'ont pas révélé de problème grave et urgent. Les deux prélèvements ayant donné lieu à une analyse par un autre canton (SCAV Genève) comportent des délais de communication corrects, de 32 et 38 jours (y compris Noël pour le délai de 38 jours).

6.4 QUALITÉ

Le SCAV est accrédité par le SAS selon la norme ISO 17025 en tant que « *laboratoire d'essais pour l'analyse chimique, physique, biologique et sensorielle des denrées alimentaires et des objets usuels dans le cadre de l'exécution du droit alimentaire suisse* ».

Dans le cadre d'un sondage auprès de huit entreprises, les responsables ont jugé positivement la fiabilité et qualité des rapports de prélèvements. Une entreprise souhaiterait que les valeurs de tolérance et/ou valeurs limites soient bien précisées dans les rapports d'analyse, même lorsque l'échantillon est conforme ; cet aspect a d'ores et déjà été amélioré avec l'introduction du nouveau modèle de rapport d'analyse 2013.

7 LES CAMPAGNES D'ANALYSES

Les campagnes d'analyses sont examinées sous l'angle du type d'analyse et du choix des produits (§7.1), des délais de communication des résultats (§7.2), et du suivi donné aux contestations (§7.3).

7.1 CIBLAGE

L'analyse de la Cour a porté sur les campagnes 2013 réalisées au cours du premier semestre, et à titre complémentaire sur trois campagnes 2012 apparentées (mycotoxines dans les céréales, colorants) ou présentant un intérêt particulier (gibiers) :

Campagnes examinées				Taux de contestation des échantillons vaudois
1	VD 10-2012	romande	Mycotoxines et métaux toxiques dans les céréales	0.0%
2	VD 11-2012	romande	Identification et dosage des colorants artificiels	11.9%
3	VD 14-2012	romande	Identification d'espèces, gibiers	9.3%
4	13-CH-BIO-01	nationale	Viande de cheval au lieu de boeuf (analyses suppl. OFSP) - volet espèces animales non déclarées	5.9%
5	13-GE-AG-02	romande	HAP (hydrocarbures aromatiques polycycliques) dans les viandes fumées	0.0%
6	13-VD-11	romande	Colorants dans les épices	17.2%
7	13-VD-AC-102	cantonale	Moutardes	2.7%
8	13-VD-AC-103	cantonale	Pâtes aux oeufs d'origine asiatique	75.0%
9	13-VD-BAC-1 / 2	cantonale	Plats tout prêts / Farces	32.9%
10	13-VD-CO-102	cantonale	Mycotoxines dans les figues	11.0%
11	13-VD-CO-105	cantonale	Aflatoxine M1 dans les fromages	0.0%
12	13-VD-CO-106	cantonale	Mycotoxines dans les céréales	0.0%
13	13-VD-CO-110	cantonale	Aflatoxine dans les produits pour nourrissons	0.0%
14	13-VD-CONT-107	cantonale	Dioxines dans le beurre	0.0%

Tab. 2 – Campagnes examinées et taux de non-conformité des échantillons vaudois

Sur les 11 campagnes 2013 examinées, la campagne nationale portant sur la viande de cheval vendu comme viande de bœuf dans des plats préparés relève d’une décision prise au niveau national (ACCS et OFSP) suite au « horsegate » (taux de non-conformité sur Vaud : = 5.9%, correspondant à un seul cas, mais de viande de porc au lieu de boeuf).

Quant aux 10 autres campagnes 2013, elles révèlent un taux de non-conformité supérieur à 10% dans quatre cas, faible (2.7%) dans un cas, et zéro dans cinq cas. En reprenant les rapports d’activité des années précédentes (cf. Annexe III), on observe les taux de contestation suivants, de 2008 à 2013 :

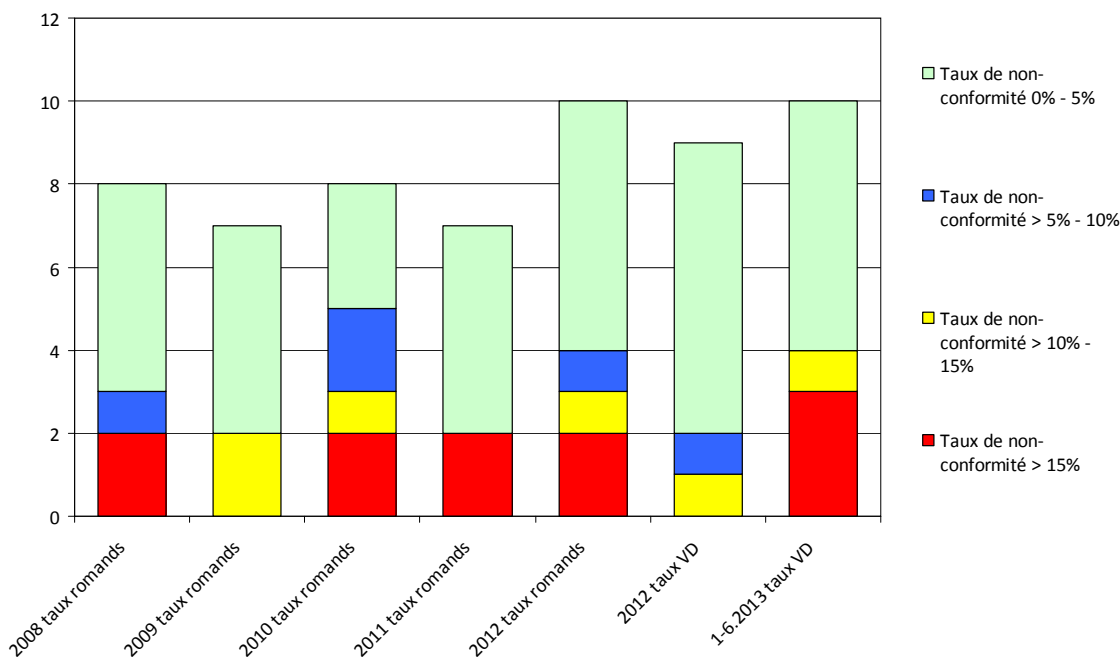


Fig. 6 – Nombre de campagnes selon le taux de non-conformité

De 2008 à 2012 en moyenne, deux tiers des campagnes dégagent un taux de non-conformité inférieur à 5%.

De 2008 à 2012 en moyenne, un tiers des campagnes portent sur les mycotoxines, domaine stable qui ne révèle qu’un taux de non-conformité faible : 1.3% en moyenne. Rien qu’en 2012, six campagnes internes vaudoises sont lancées dans le domaine des mycotoxines, dont une seule révèle des non-conformités (2 échantillons sur 92 = 2.2% dans les fruits secs, selon le rapport d’activité 2012). En 2013, à fin juillet les campagnes réalisées dans le domaine des mycotoxines n’ont pas révélé de non-conformité, mis à part 2 échantillons non conformes sur 19 (11%) dans les figues.

Les campagnes pour lesquelles le taux de non-conformité est faible résultent néanmoins d’une analyse de risque pertinente.

En matière de qualité microbiologique, les statistiques des analyses de laboratoire (incluant campagnes et prélèvements de routine) révèlent des taux de contestation beaucoup plus importants (cf. Annexe IV).

7.2 DÉLAIS DE COMMUNICATION

En matière de communication de résultats d'analyses, les délais d'exécution observés dans une sélection de quatre campagnes sont satisfaisants (moins de deux mois).

7.3 SUIVI

Outre la contestation auprès de l'établissement propriétaire de la denrée alimentaire, une non-conformité peut donner lieu à des suites telles que retrait de la marchandise, signalement ou contestation auprès du fournisseur, signalement au Chimiste cantonal d'un autre canton, voire alerte RASFF (système communautaire d'alerte rapide) en cas de risque hors des frontières.

Parmi les 14 campagnes examinées, 8 comportaient des cas de non-conformité (2012 : Colorants dans les macarons et autres, Identification du gibier ; 2013 : Colorants épices, Pâtes aux œufs d'origine asiatique, Plats tout prêts/Farces, Mycotoxines dans les figues, Moutardes, Viande de cheval au lieu de bœuf). L'examen de ces cas montre que le SCAV est diligent dans le suivi donné aux contestations (p.ex. retrait de la marchandise, modification de l'étiquetage, signalement ou contestation auprès du fournisseur).

Il n'est toutefois pas possible de vérifier les mesures prises (p.ex. retrait de la marchandise, modification de l'étiquetage, etc.) dans le système informatique Limsophy, qui ne contient pas cette information. Par contre, le SCAV a pu présenter tous les documents originaux demandés.

Dans le cadre des campagnes, les prélèvements ne sont pas renouvelés de manière rapprochée, dans le but de vérifier l'évolution suite à une contestation (à l'instar des inspections de suivi). De manière générale, les taux de non-conformité révélés par les campagnes sont stables ; mis à part certains domaines spécifiques tels que la viande de gibier, on n'observe pas d'amélioration sensible à moyen terme.

Exceptionnellement (échantillons 13-5775 et 13-6717 de la campagne Plats tout prêts/Farces 13-VD-BAC-1et2), il est apparu que des inspections auraient été justifiées suite à des prélèvements particulièrement non conformes. Or, sauf en cas de risque pour la santé publique, la Division Protection du consommateur n'est pas systématiquement avertie par le Laboratoire des prélèvements non conformes dans le cadre des campagnes.

Par ailleurs, l'historique étant malaisé à consulter dans le système informatique antérieur à 2013, les contestations prononcées dans le cadre des campagnes ne donnent presque jamais lieu à des dénonciations pénales, puisque le caractère récidiviste de l'entreprise n'est pas examiné d'office.

8 LA COORDINATION EN MATIÈRE DE SANCTIONS

En matière de sanctions, le SCAV doit s'appuyer sur les préfetures (§8.1), la Police du commerce (§8.2), ainsi que sur les autres cantons (§8.3). Il n'a bien sûr pas la maîtrise de la suite donnée à ses dénonciations.

8.1 LES DÉNONCIATIONS PÉNALES

Selon l'art. 24 al. 1 de la LVLDA, le SCAV « *dénonce à l'autorité de poursuite pénale les infractions aux prescriptions du droit sur les denrées alimentaires et objets usuels* » ; ces dénonciations sont donc adressées aux préfets, qui infligent les amendes aux contrevenants. Lors de la révision du 5 octobre 2007 de la LDAL (loi fédérale) entrée en vigueur le 1^{er} avril 2008, le montant maximal de l'amende a été porté de CHF 20'000.- à 40'000.- (cf. art. 48 LDAL) ; le report de cette modification dans la loi vaudoise a toutefois été omis lors de la révision du 28 octobre 2008 de la LVLDA (l'art. 27 LVLDA indique toujours CHF 20'000.-).

L'art. 24 al. 2 LVLDA (reprenant l'art. 31 LDAL) indique que « *dans les cas de peu de gravité, les organes d'exécution peuvent décider de renoncer à dénoncer le responsable pour ne lui infliger qu'un avertissement* ». De 2008 à 2012 en moyenne, 13.5% des contestations débouchent sur une dénonciation (cf. Annexe II) ; 86.5% des contestations ne donnent lieu qu'à des avertissements, et sont donc à considérer comme des cas « *de peu de gravité* ». Sur 2'865 entreprises inspectées en 2012, il y a eu 69 dénonciations.

L'analyse des amendes infligées par les dix préfetures vaudoises en 2011 et 2012 suite aux infractions en matière de denrées alimentaires et objets usuels confirme le chiffre d'environ 70 dénonciations par année, en relation principalement avec des problèmes d'hygiène, d'étiquetage, parfois de tromperie. Les amendes les plus élevées sont liées à des cas de récidive ou de tromperie.

On relève toutefois une grande disparité d'une préfecture à l'autre, tant dans le nombre que dans le montant des amendes (cf. Annexe V):

- nombre d'amendes par 100'000 habitants allant de zéro à seize par année, selon la préfecture ;
- moyenne annuelle des amendes variant de CHF 270.- à 2'200.-, selon la préfecture.

Sur les 24 sanctions supérieures à 1'000.- prononcées en 2011 et 2012,

- 19 ont été prononcées à Lausanne (dont une sanction maximale de 12'000.-),
- 2 dans l'Ouest lausannois (dont une sanction maximale de 10'000.-),
- 2 dans Riviera-Pays d'Enhaut (dont une sanction maximale de 4'000.-),
- 1 à Morges (dont une sanction maximale de 1'500.-).

Dans les six autres préfetures¹³, la sanction maximale ne dépasse pas 1'000.-.

Parmi les 68 sanctions infligées par la préfecture de Lausanne en 2011 et 2012, on trouve 24 infractions donnant lieu à deux amendes, l'une adressée à l'exerçant (responsable travaillant personnellement sur place), l'autre à l'exploitant (propriétaire du fonds de commerce), avec des montants identiques dans 17 cas sur 24 ; cette manière de procéder permet d'impliquer non seulement l'employé ou gérant, mais également le patron propriétaire du fonds de commerce. A ces 24 infractions lausannoises sanctionnées auprès de

¹³ Aigle, Broye-Vully, Gros-de-Vaud, Jura-Nord vaudois, Lavaux-Oron, Nyon

deux personnes s'ajoutent 20 infractions sanctionnées de manière unique, mais où il est possible que l'exerçant et l'exploitant soient la même personne¹⁴.

Les préfectures où les montants d'amendes sont les plus élevés, à savoir Lausanne et Ouest lausannois, sont également celles où les contrôleurs recourent le plus fréquemment à la dénonciation ; sur les années 2011-2012, les trois contrôleurs en charge de cette région utilisent la sanction dans une contestation sur cinq (19.0%), alors que les autres ne l'utilisent qu'une fois sur dix (9.4%), pour une moyenne de 13.5% sur l'ensemble du Canton.

On peut donc faire l'hypothèse que la relative sévérité des préfectures de Lausanne et de l'Ouest lausannois font de la dénonciation un outil utile pour les contrôleurs ; à l'inverse, les amendes modestes prononcées par les autres préfectures, ne dépassant pas 500.- dans plus de deux tiers des cas, n'incitent pas les contrôleurs concernés à recourir à la dénonciation en raison d'un manque d'impact.

La rigueur avec laquelle les infractions sont sanctionnées est ainsi loin d'être uniforme sur l'ensemble du Canton.

8.2 LES RELATIONS AVEC LA POLICE DU COMMERCE

A son article 36, le RLADB stipule que le SCAV est « tenu de signaler immédiatement » à la Police du commerce lorsque du point de vue des locaux, un établissement « ne répond plus aux exigences en matière d'hygiène alimentaire » (renvoi à l'art. 39 LADB).

Plusieurs motifs peuvent justifier le retrait de la licence (ou autorisation simple) par la PCC (art. 60 LADB), entre autres le non-respect des exigences en matière d'hygiène alimentaire des locaux (art. 39 LADB), ou le non-paiement des cotisations aux assurances sociales (art. 60 LADB).

Or la PCC relève que la transmission, par le SCAV, des non-conformités relevées en matière d'hygiène alimentaire dans les établissements soumis à la LADB pourrait être plus systématique, par exemple lorsque le SCAV interdit temporairement la préparation des mets. Ces informations lui sont utiles dans le cadre de son activité d'autorisation et surveillance des établissements publics.

En cas de reprise d'un établissement existant, l'autorisation d'exercer de la PCC est transférée au nouvel exerçant (responsable travaillant personnellement sur place), et le cas échéant l'autorisation d'exploiter est transférée au nouvel exploitant (propriétaire du fonds de commerce) ; à cette occasion la PCC sollicite en principe le préavis du SCAV, mais pas systématiquement, et souvent après coup. Le SCAV manque ainsi l'opportunité de pouvoir obtenir rapidement l'exécution de mesures correctives.

La police cantonale du commerce et les polices communales administratives affirment alerter le SCAV en cas de problème d'hygiène alimentaire observé sur le terrain.

L'exemple du Canton de Neuchâtel, où la PCC-NE a été rattachée dès janvier 2010 au SCAV-NE dans le but de renforcer la cohérence de l'ensemble des mesures de protection du consommateur, mériterait d'être examiné de près.

¹⁴ Dans l'analyse des montants d'amendes (cf. Annexe V), les amendes de Lausanne concernant la même infraction ont été cumulées.

8.3 LA COLLABORATION INTERCANTONALE

La coordination intercantonale n'est pas prévue par la loi mais relève de la bonne pratique ; en Suisse romande, elle a fait l'objet d'un accord intercantonnel ratifié par les six gouvernements concernés. Elle est indispensable compte tenu de la circulation des marchandises à l'intérieur de la Suisse.

Lorsqu'un magasin vaudois vend de la marchandise non conforme provenant d'un autre canton, trois options principales s'offrent au SCAV :

- A. Considérer que le détaillant vaudois est entièrement et exclusivement responsable de la denrée. Pas d'information hors canton, ni de contestation hors canton.
- B. Contester la marchandise auprès du détaillant, avec copie au fournisseur/fabricant/importateur ainsi qu'au Chimiste cantonal concerné ; le cas échéant, le détaillant peut se retourner contre son fournisseur pour lui demander réparation (p.ex. remboursement des émoluments payés au SCAV). Il s'agit ici de coordination intercantonale.
- C. Contester la marchandise auprès du fournisseur, avec copie au Chimiste cantonal concerné ainsi qu'au détaillant vaudois, en facturant donc les émoluments au fournisseur. En principe c'est toutefois au Chimiste cantonal du for du fournisseur/fabricant/importateur d'ordonner les mesures, p.ex. le retrait de la marchandise du marché. Il s'agit ici de contestation intercantonale.

L'examen de 14 campagnes d'analyses a mis en évidence

- deux cas où la variante A a été appliquée (déclaration erronée de l'espèce de gibier vendu en vrac) ;
- deux cas où la variante B a été appliquée (pâtes aux œufs d'origine asiatique) alors qu'il aurait été plus efficace de contester directement auprès du fournisseur (variante C) ;
- deux cas de coordination intercantonale (mycotoxines dans des figues) ; l'information au Chimiste cantonal concerné a été omise dans un cas en relation avec la mise en œuvre du nouveau système informatique au même moment ;
- trois cas de contestation intercantonale (pâtes aux œufs d'origine asiatique).

Par ailleurs, dans le cas de la campagne nationale d'analyse de la viande lancée fin février 2013 par l'OFSP et l'ACCS suite au scandale de la viande de cheval dans les lasagnes, la coordination intercantonale a bien fonctionné (répartition des entreprises entre les cantons, organisation logistique de la campagne, etc.).

9 LA PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

9.1 SENSIBILITÉ DU SCAV

Le SCAV n'a pas relevé de problème particulier en matière de conflits d'intérêts. Les collaborateurs du SCAV identifient naturellement les risques. Ils appliquent leur bon sens dans l'attitude à avoir envers les entreprises (p.ex. accepter un café, mais pas un repas), ainsi que dans la sollicitation des collègues pour se faire remplacer si des intérêts privés sont en jeu (p.ex. établissement tenu par un membre de la famille).

Ce thème ne fait pas l'objet de discussions particulières au sein du service, ni avec les autres services de l'Etat de Vaud ou les SCAV d'autres cantons. Selon un contrôleur, il figure toutefois parmi les thèmes traités dans le cadre de formations continues facultatives destinées au personnel de contrôle.

Le SCAV n'a pas connaissance de cas de collaborateur ayant favorisé son engagement auprès d'une entreprise privée (pantouflage) ; les transferts dans l'autre sens sont d'ailleurs plus probables, compte tenu des conditions d'emploi comparativement attrayantes au SCAV.

Concernant les rapports avec les fournisseurs d'équipements de laboratoires particulièrement onéreux (p.ex. 500'000.- pour un appareil), la direction du SCAV mentionne ne recevoir que des cadeaux symboliques.

9.2 MESURES PRISES POUR PRÉVENIR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS ET LES CAS DE CORRUPTION

Les contrôleurs travaillant tous à plein temps, le SCAV estime que les risques de conflits d'intérêts sont suffisamment limités. Quant aux risques de corruption, ils sont jugés minimes au vu du montant modeste des émoluments facturés par le SCAV, ainsi que des amendes infligées par les préfets (ne dépassant 1'000.- que moins d'une fois sur quatre, sur les années 2011-2012).

Il n'y a pas de charte ou de dispositions écrites précisant l'attitude à avoir en matière de cadeaux, l'obligation d'annoncer d'éventuels conflits d'intérêts, ou la procédure à suivre en cas de découverte d'un cas de fraude ou de corruption.

10 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Ce chapitre présente les réponses synthétiques aux questions définies préalablement à l'audit (§10.1), puis les constatations impliquant des risques particuliers et justifiant des recommandations (§10.2).

10.1 SYNTHÈSE DES RÉPONSES AUX QUESTIONS D'AUDIT

Question principale - niveau 1

Le contrôle des denrées alimentaires sur le canton de Vaud protège-t-il efficacement le consommateur contre les risques sanitaires et de tromperie liés aux denrées alimentaires et objets usuels ?

Réponse principale - niveau 1

Le SCAV apporte un suivi diligent aux situations problématiques relevées sur le terrain. Toutefois, la fréquence des contrôles (inspections et prélèvements) devrait être augmentée afin d'améliorer l'efficacité. En outre, l'application de décisions fondées sur les dispositions légales en lieu et place de simples remarques, ainsi que l'examen systématique du caractère récidiviste des infractions, devraient contribuer à l'amélioration du système. La Cour estime que le contrôle des denrées alimentaires ne protège pas le consommateur avec suffisamment d'efficacité.

--> Sous-questions - niveau 2

1. Le SCAV a-t-il une connaissance exhaustive des établissements soumis au contrôle (fabricants, importateurs, grossistes, fronts de vente) ?	2. Les inspections (de la production primaire au front de vente ; y c. objets usuels) contribuent-elles efficacement à la protection du consommateur ?	3. Les prélèvements de routine contribuent-ils efficacement à la protection du consommateur ?
---	--	---

--> Réponses - niveau 2

Non. Dans le domaine des denrées alimentaires (principale activité) le SCAV se tient systématiquement à jour, mais pas dans les autres domaines.	Par manque de personnel, les inspections ne sont pas assez fréquentes. Une part significative des manquements observés ne sont pas contestés officiellement par le SCAV. En revanche le SCAV apporte un suivi diligent aux entreprises problématiques.	Les prélèvements sont bien ciblés mais relativement peu fréquents, et les non-conformités ne sont pas systématiquement sanctionnées.
--	--	--

---->Sous-questions - niveau 3

1.1. A-t-il connaissance de toutes les entreprises de denrées alimentaires ?	1.2. A-t-il connaissance des autres entreprises soumises à sa surveillance (objets usuels etc.) ?	2.1. Les inspections sont-elles suffisamment fréquentes ?	2.2. Les inspections sont-elles suffisamment approfondies ?	2.3. Les non-conformités sont-elles corrigées rapidement ?	3.1. Les prélèvements de routine sont-ils suffisamment fréquents ?	3.2. Les non-conformités sont-elles corrigées rapidement ?
--	---	---	---	--	--	--

---->Réponses - niveau 3

Les processus et collaborations mis en place permettent au SCAV de se tenir à jour dans la connaissance des entreprises.	La liste tenue par le SCAV est incomplète.	Le SCAV vaudois étant relativement peu doté en personnel de contrôle, par rapport aux autres cantons, la fréquence des inspections de base est environ 1.6 fois inférieure aux recommandations adoptées récemment sur le plan suisse.	Les rapports d'inspection sont en général complets et suffisamment approfondis. Dans un tiers des rapports environ, des infractions font l'objet de simples remarques alors qu'il y a matière à contestation (décision fondée sur des dispositions légales), ou des mesures correctives sont stipulées, mais sans se fonder sur une contestation. Il manque une échelle de la gravité et de la portée de la "récidive", justifiant une dénonciation.	Les rapports d'inspection sont transmis instantanément, et les situations problématiques sont suivies avec diligence par les contrôleurs. Grâce aux inspections de suivi, des améliorations sont obtenues.	Les prélèvements sont ciblés sur les entreprises problématiques, mais restent trop peu fréquents pour constituer un moyen de pression.	Suite aux prélèvements, les rapports d'analyse sont transmis rapidement. Le caractère récidiviste n'est pas examiné d'office, et la correction des non-conformités n'est vérifiée qu'exceptionnellement. L'évolution du taux de non-conformité est stable.
--	--	---	--	---	--	--

Question principale - niveau 1

Le contrôle des denrées alimentaires sur le canton de Vaud protège-t-il efficacement le consommateur contre les risques sanitaires et de tromperie liés aux denrées alimentaires et objets usuels ?

Réponse principale - niveau 1

Le SCAV apporte un suivi diligent aux situations problématiques relevées sur le terrain. Toutefois, la fréquence des contrôles (inspections et prélèvements) devrait être augmentée afin d'améliorer l'efficacité. En outre, l'application de décisions fondées sur les dispositions légales en lieu et place de simples remarques, ainsi que l'examen systématique du caractère récidiviste des infractions, devraient contribuer à l'amélioration du système. La Cour estime que le contrôle des denrées alimentaires ne protège pas le consommateur avec suffisamment d'efficacité.

--> Sous-questions - niveau 2

4. Les campagnes d'analyses contribuent-elles efficacement à la protection du consommateur ?	5. La coordination avec les instances appliquant les sanctions fonctionne-t-elle bien ?	6. Des mesures sont-elles prises pour lutter contre les conflits d'intérêts et prévenir les cas de corruption ?
--	---	---

--> Réponses - niveau 2

Les campagnes sont ciblées sur les domaines et les entreprises à risques. Toutefois, pour des raisons liées à la coordination romande, une part importante des campagnes porte sur des domaines où la non-conformité est faible.	La coordination nécessaire à l'application des sanctions fonctionne de manière inégale.	Non. Le SCAV n'a pas pris de mesures particulières et compte sur le professionnalisme de ses collaborateurs.
--	---	--

---->Sous-questions - niveau 3

4.1. Les campagnes sont-elles bien ciblées ?	4.2. Les non-conformités sont-elles corrigées rapidement ?	5.1. La coordination dans le cadre cantonal fonctionne-t-elle bien ?	5.2. La collaboration intercantonale fonctionne-t-elle bien ?	6.1. Le SCAV est-il sensible à la question des conflits d'intérêts et à la lutte contre la corruption ?	6.2. Des mesures sont-elles prises pour la prévention des conflits d'intérêts et des cas de corruption ?
--	--	--	---	---	--

---->Réponses - niveau 3

<p>Les campagnes sont fondées sur des analyses de risques.</p> <p>En relation avec la spécialisation du SCAV dans le cadre romand, les campagnes dans le domaine des résidus et contaminants sont fréquentes, mais ne révèlent qu'une faible non-conformité ; en revanche, les analyses microbiologiques de denrées alimentaires devraient être intensifiées afin d'exercer une pression sur les restaurateurs et artisans.</p>	<p>Suite aux prélèvements, les rapports d'analyse sont transmis en principe rapidement (le système informatique ne conserve pas la date des rapports d'analyse).</p> <p>Si des mesures doivent être prises (p.ex. retrait de la marchandise) le SCAV vérifie leur exécution ; toutefois cette information n'est pas introduite dans le système informatique.</p> <p>La caractère récidiviste n'est pas examiné d'office.</p> <p>De manière générale la non-conformité ne s'améliore pas à moyen terme.</p>	<p>Le recours aux préfets pour sanctionner pénalement engendre des sanctions de sévérité inégale.</p> <p>La relation avec la Police cantonale du commerce pourrait être améliorée.</p>	<p>La collaboration intercantonale (non obligatoire) pourrait être systématisée en vue d'une meilleure efficacité au niveau suisse.</p>	<p>Les collaborateurs du SCAV sont conscients du problème.</p>	<p>Aucune mesure particulière n'a été prise à ce jour.</p>
---	--	--	---	--	--

10.2 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

AXE I : CONNAISSANCE DES ÉTABLISSEMENTS SOUMIS AU CONTRÔLE

Constatation n°1	Vente par correspondance, objets usuels ; autorisations
<p>La liste des entreprises de vente par correspondance et celle des fabricants et importateurs d'objets usuels (sans obligation d'annonce) n'est pas systématiquement tenue à jour.</p> <p>Des entreprises soumises à autorisation d'exploiter (art. 13 ODALOUS) poursuivent leur activité sans autorisation.</p>	
Risque n°1	
<p>Des entreprises peuvent échapper à la surveillance du SCAV et ignorer leurs obligations légales ; des produits et denrées non conformes peuvent circuler sur le marché.</p>	
Recommandation n°1	
<p>Mettre en place une procédure permettant de disposer d'une liste d'entreprises présentant des risques avérés, et les informer de leurs obligations légales.</p> <p>Pour les entreprises soumises à autorisation, délivrer une autorisation provisoire assortie d'un délai pour se mettre en conformité.</p>	

AXE II : EFFICACITÉ DES INSPECTIONS

Constatation n°2	Fréquence des inspections de base
<p>De manière générale, la fréquence des inspections de base est environ 1.6 fois inférieure aux fréquences idéales recommandées dès 2013 par l'UFAL et l'ACCS. Sur un échantillon de 30 entreprises, il apparaît que l'effectif à disposition du SCAV ne permet pas de moduler la fréquence des inspections de base en fonction du degré de danger.</p>	
Risque n°2	
<p>La fréquence d'inspection recommandée n'est pas atteinte, par manque de ressources à disposition ; ceci pose problème notamment auprès des restaurants et artisans où l'hygiène alimentaire est insuffisante.</p>	
Recommandation n°2	
<p>Augmenter la fréquence des inspections de base pour se rapprocher des objectifs recommandés par l'UFAL et l'ACCS, afin d'améliorer l'efficacité du contrôle, conformément aux recommandations de la branche.</p>	

Constatation n°3	Remarques au lieu de contestations
<p>Dans un tiers des rapports environ,</p> <ul style="list-style-type: none"> des infractions font l'objet de simples remarques alors qu'il y a matière à contestation (décision fondée sur des dispositions légales) voire à dénonciation pénale, ou des mesures correctives sont stipulées, mais sans se fonder sur une contestation. 	
Risque n°3	
<p>Les entreprises ne sont pas informées clairement des problèmes rencontrés et du caractère impératif des mesures correctives à prendre. Les situations ne sont pas traitées de manière</p>	

harmonisée par les contrôleurs.

Recommandation n°3

Communiquer les infractions sous forme de contestation tout en respectant le principe de proportionnalité, ce qui permettra de mettre en évidence la gravité de l'infraction et le caractère impératif des mesures correctives.

Constatation n°4

Inspections auprès des industries

Dans certains cas, les inspections auprès des industries sont trop espacées ; elles requièrent par ailleurs des connaissances spécialisées dont ne disposent pas forcément les inspecteurs.

Risque n°4

La fréquence d'inspection recommandée n'est pas atteinte, par manque de ressources à disposition.

Recommandation n°4

Augmenter la fréquence des inspections auprès des industries pour se rapprocher des objectifs recommandés par l'UFAL et l'ACCS, en mettant à profit les compétences des nouveaux qualifiés internes ainsi que les échanges de collaborateurs dans le cadre du réseau romand des SCAV.

AXES III ET IV : EFFICACITÉ DES PRÉLÈVEMENTS DE ROUTINE ET DES CAMPAGNES D'ANALYSES

Constatation n°5

Fréquence des prélèvements de routine

Les prélèvements de routine sont ciblés sur les entreprises problématiques, mais restent trop peu fréquents pour constituer un moyen de pression, en particulier dans le domaine des denrées alimentaires préparées (restaurants et artisans) où la qualité microbiologique est insuffisante dans de très nombreux cas.

Risque n°5

Les prélèvements de routine n'ont pas suffisamment d'effet sur le terrain, notamment auprès des restaurants et artisans où l'hygiène alimentaire est insuffisante.

Recommandation n°5

Renforcer les prélèvements de routine de denrées alimentaires préparées, ou recommander aux entreprises de faire régulièrement analyser leurs produits.

Constatation n°6

Examen de la récidive

Les non-conformités relevées dans le cadre des prélèvements de routine et des campagnes d'analyses ne donnent pas lieu à un examen d'office de l'historique, pouvant justifier une dénonciation pénale.

Risque n°6

Les analyses révélant des échantillons non conformes ne sont pas suffisamment suivies d'effets sur le terrain.

Recommandation n°6
Elaborer une directive interne réglant le suivi des cas de non-conformité.

AXE V : LA COORDINATION AVEC LES INSTANCES APPLIQUANT LES SANCTIONS

Constatation n°7	Autres cantons
La collaboration intercantonale pourrait être systématisée dans les cas où le fournisseur hors canton est connu et qu'il lui incombe de prendre les mesures nécessaires.	
Risque n°7	
Des denrées non conformes risquent d'être commercialisées dans d'autres cantons.	
Recommandation n°7	
Dans les cas où les fournisseurs hors canton sont connus et qu'il leur incombe de prendre des mesures, systématiser l'information aux Chimistes cantonaux répondants.	

AXE VI : LA LUTTE CONTRE LES CONFLITS D'INTÉRÊT ET LA CORRUPTION

Constatation n°8	Dispositions écrites
Il n'existe pas de dispositions écrites concernant la prévention des conflits d'intérêts et la prévention des cas de corruption.	
Risque n°8	
Les collaborateurs du SCAV ne sont pas orientés quant à la manière de gérer les conflits d'intérêts, voire les tentatives de corruption.	
Recommandation n°8	
Edicter des dispositions écrites en matière de cadeaux et libéralités, déclaration des conflits d'intérêts, procédure en cas de découverte de cas de fraude voire corruption, et au minimum donner une formation au personnel dans ce domaine.	

11 OBSERVATIONS DE L'ENTITÉ AUDITÉE

Le projet de rapport a été transmis au SCAV le 7 octobre, afin que les responsables puissent formuler leurs observations.

Le courrier du Chef de service du SCAV est reproduit ci-après.



**Service de la consommation
et des affaires vétérinaires**

LE CHEF DE SERVICE

Chemin des Boveresses 155
CH – 1066 Epalinges



Cour des comptes
M. Jacques Guyat
Magistrat
11, rue de Langallerie
1014 LAUSANNE

Epalinges, le 14 novembre 2013

Audit de performance du système de contrôle des denrées alimentaires

Monsieur,

Votre rapport relatif à l'audit cité en titre nous est bien parvenu et a retenu toute notre attention. Nous n'avons pas de remarque à formuler quant à son contenu.

Nous vous remercions de nous avoir permis de nous exprimer relativement à ce document et vous prions d'agréer, Monsieur, l'assurance de notre parfaite considération.

Le chef de service

Dr Bernard Klein
Chimiste cantonal

ANNEXES

Annexe I : Lexique	44
Annexe II : Statistiques d'inspections et prélèvements	45
Annexe III : Taux de contestation des campagnes	46
Annexe IV : Non-conformité de la qualité microbiologique	47
Annexe V : Sanctions préfectorales	48
Annexe VI : Bibliographie	50
Annexe VII : Législation fédérale	51
Annexe VIII : La Cour des comptes en bref	52

ANNEXE I : LEXIQUE

Inspection de base	Inspection complète, intervenant selon une fréquence tenant compte de type d'entreprise et des dangers propres à l'entreprise (aussi appelée inspection régulière)
Inspection de suivi	Inspection visant à vérifier les mesures prises suite à une précédente inspection (aussi appelée réinspection)
Prélèvements de routine	Prélèvements d'échantillons de denrées alimentaires dans les commerces afin d'analyser leur qualité microbiologique, celle-ci permettant de juger du respect des bonnes pratiques hygiéniques de fabrication, de stockage, de transport et de mise en vente. Cette activité est menée durant toute l'année et dans tous les types de commerces. Les contrôleurs s'y consacrent à raison d'une semaine par mois, en sélectionnant les entreprises les plus risquées.
Campagne d'analyses	Fondée sur l'identification d'un risque particulier, une campagne d'analyses consiste à prélever des échantillons au cours d'une période donnée (quelques semaines), souvent échelonnée entre les cantons romands, les analyses étant prises en charge par le canton spécialisé en la matière. La campagne comporte une date de lancement, une date de clôture, et une synthèse en est tirée.
Contestation	Notification écrite d'une infraction aux exigences légales, adressée par une autorité de contrôle à l'entreprise (art. 27 LDAL)
Opposition	Suite à une contestation et dans un délai de 5 jours, opposition écrite adressée par l'entreprise au Chimiste cantonal (art. 28 LVLDAL)
Niveau de danger	Somme des notes obtenues dans chacun des six domaines contrôlés lors de l'inspection (autocontrôle, denrées alimentaires, processus/activités, locaux/équipements/appareils, historique/management/tromperie, taille de l'entreprise)

ANNEXE II : STATISTIQUES D'INSPECTIONS ET PRÉLÈVEMENTS

Statistiques complètes version 25.07.2013

	2008		2009		2010		2011		2012		Moyenne 2008-2012	Fréquence Moyenne 2008-2012		Fréquence Année 2012			
												Ans... et mois	Ans... et mois	Ans... et mois	Ans... et mois		
TOTAL ENTREPRISES - Nombre total d'entreprises soumises au contrôle	7'616	100.0%	7'937	100.0%	7'897	100.0%	7'731	100.0%	7'932	100.0%	7'823	100.0%					
Nombre d'inspections de base (= Nombre d'entreprises évaluées)	2'950	38.7%	2'374	29.9%	2'961	37.5%	3'069	39.7%	2'865	36.1%	2'844	36.4%	78.3%	2	9	2	9
Nombre d'inspections de suivi	764	10.0%	820	10.3%	794	10.1%	775	10.0%	788	9.9%	788	10.1%	21.7%				
Total inspections	3'714	48.8%	3'194	40.2%	3'755	47.5%	3'844	49.7%	3'653	46.1%	3'632	46.4%	100.0%				
Contestations	451	5.9%	452	5.7%	450	5.7%	495	6.4%	488	6.2%	467	6.0%					
Infractions	359	4.7%	578	7.3%	878	11.1%	1'808	23.4%	1'028	13.0%	930	11.9%					
Avertissements	387	5.1%	391	4.9%	393	5.0%	431	5.6%	419	5.3%	404	5.2%					
Dénonciations	64	0.8%	61	0.8%	57	0.7%	64	0.8%	69	0.9%	63	0.8%					
Prélèvements	1'386	18.2%	1'497	18.9%	1'170	14.8%	1'254	16.2%	1'503	18.9%	1'362	17.4%		5	9	5	3
INDUSTRIES - Nombre total	102	100.0%	107	100.0%	106	100.0%	107	100.0%	108	100.0%	106	100.0%					
Nombre d'inspections de base (= Nombre d'industries évaluées)	30	29.4%	17	15.9%	37	34.9%	32	29.9%	22	20.4%	28	26.0%		3	10	4	11
Nombre d'inspections de suivi	1	1.0%	3	2.8%	2	1.9%	8	7.5%	2	1.9%	3	3.0%					
Contestations	4	3.9%	5	4.7%	2	1.9%	5	4.7%	3	2.8%	4	3.6%					
Infractions	2	2.0%	3	2.8%	3	2.8%	8	7.5%	4	3.7%	4	3.8%					
Avertissements	3	2.9%	5	4.7%	2	1.9%	2	1.9%	1	0.9%	3	2.5%					
Dénonciations	1	1.0%	0	0.0%	0	0.0%	3	2.8%	2	1.9%	1	1.1%					
Prélèvements	28	27.5%	31	29.0%	11	10.4%	9	8.4%	12	11.1%	18	17.2%		5	10	9	0
ARTISANAT - Nombre total	1'314	100.0%	1'366	100.0%	1'347	100.0%	1'306	100.0%	1'323	100.0%	1'331	100.0%					
Nombre d'inspections de base (= Nombre d'entreprises artisanales évaluées)	487	37.1%	315	23.1%	433	32.1%	413	31.6%	353	26.7%	400	30.1%		3	4	3	9
Nombre d'inspections de suivi	138	10.5%	103	7.5%	127	9.4%	111	8.5%	139	10.5%	124	9.3%					
Contestations	80	6.1%	50	3.7%	72	5.3%	66	5.1%	55	4.2%	65	4.9%					
Infractions	52	4.0%	66	4.8%	123	9.1%	282	21.6%	115	8.7%	128	9.6%					
Avertissements	61	4.6%	33	2.4%	61	4.5%	56	4.3%	43	3.3%	51	3.8%					
Dénonciations	19	1.4%	17	1.2%	11	0.8%	10	0.8%	12	0.9%	14	1.0%					
Prélèvements	263	20.0%	227	16.6%	191	14.2%	202	15.5%	144	10.9%	205	15.4%		6	6	9	2
COMMERCE DE DETAIL - Nombre total	1'852	100.0%	1'967	100.0%	1'993	100.0%	1'918	100.0%	1'976	100.0%	1'941	100.0%					
Nombre d'inspections de base (= Nombre de commerces de détail évalués)	564	30.5%	445	22.6%	578	29.0%	634	33.1%	547	27.7%	554	28.5%		3	6	3	7
Nombre d'inspections de suivi	121	6.5%	172	8.7%	150	7.5%	123	6.4%	124	6.3%	138	7.1%					
Contestations	96	5.2%	111	5.6%	107	5.4%	104	5.4%	115	5.8%	107	5.5%					
Infractions	70	3.8%	119	6.0%	177	8.9%	320	16.7%	220	11.1%	181	9.3%					
Avertissements	84	4.5%	100	5.1%	87	4.4%	85	4.4%	99	5.0%	91	4.7%					
Dénonciations	12	0.6%	11	0.6%	20	1.0%	19	1.0%	16	0.8%	16	0.8%					
Prélèvements	313	16.9%	412	20.9%	285	14.3%	249	13.0%	396	20.0%	331	17.1%		5	10	4	12
RESTAURANTS - Nombre total	4'348	100.0%	4'497	100.0%	4'451	100.0%	4'400	100.0%	4'525	100.0%	4'444	100.0%					
Nombre d'inspections de base (= Nombre de restaurants évalués)	1'869	43.0%	1'597	35.5%	1'913	43.0%	1'990	45.2%	1'943	42.9%	1'862	41.9%		2	5	2	4
Nombre d'inspections de suivi	504	11.6%	542	12.1%	515	11.6%	533	12.1%	523	11.6%	523	11.8%					
Contestations	271	6.2%	286	6.4%	269	6.0%	320	7.3%	315	7.0%	292	6.6%					
Infractions	235	5.4%	390	8.7%	575	12.9%	1'198	27.2%	689	15.2%	617	13.9%					
Avertissements	239	5.5%	253	5.6%	243	5.5%	288	6.5%	276	6.1%	260	5.8%					
Dénonciations	32	0.7%	33	0.7%	26	0.6%	32	0.7%	39	0.9%	32	0.7%					
Prélèvements	782	18.0%	827	18.4%	683	15.3%	794	18.0%	951	21.0%	807	18.2%		5	6	4	9
Statistique des analyses Denrées alimentaires préparées																	
Echantillons Denrées alimentaires préparées	2'099	100.0%	1'940	100.0%	2'001	100.0%	2'505	100.0%	2'828	100.0%	2'275	100.0%					
Nombre total de contestations	633	30.2%	627	32.3%	600	30.0%	814	32.5%	814	28.8%	698	30.7%					
Nombre de contestations de la qualité microbiologique	623	29.7%	622	32.1%	589	29.4%	813	32.5%	813	28.7%	692	30.4%					

ANNEXE III : TAUX DE CONTESTATION DES CAMPAGNES

Type d'analyses	Campagnes	2008 taux romands	2009 taux romands	2010 taux romands	2011 taux romands	2012 taux romands	2012 taux VD	1-6.2013 taux VD
Cont.	Mycotoxines dans les épices (aflatoxines et ochratoxine A)	1.5	2.8				0.0	
Cont.	Aflatoxines dans les épices				0.0			
Cont.	Mycotoxines et métaux toxiques dans les produits pour nourrissons	0.0				0.0		0.0
Cont.	Mycotoxines et métaux toxiques dans les céréales	0.0					0.0	0.0
Cont.	Mycotoxines dans les farines et céréales			2.1				
Cont.	Mycotoxines dans les produits de boulangerie et de biscuiterie		0.0				0.0	
Cont.	Mycotoxines dans les fruits secs (figues en 2013)						2.2	11.0
Cont.	Aflatoxine M1 dans les fromages						0.0	0.0
Cont.	Ochratoxine A dans les vins						0.0	
Cont.	Patuline dans les jus de fruits (mycotoxine)					5.4		
Cont.	Noix, noisettes, amandes, arachides (aflatoxine, métaux)			9.6				
Cont.	Métaux toxiques dans les légumes frais		0.0					
Cont.	Métaux toxiques relargués par la vaisselle				5.0	5.0		
Cont.	Métaux toxiques et amines biogènes dans les produits de la mer Précision en 2011: Dioxines, PCBs et métaux lourds	6.0			4.1			
Cont.	Métaux toxiques et teneur en ochratoxine A des vins bas de gamme		0.0			0.0		
Cont.	Arsenic dans les eaux minérales						0.0	
A.gén.	Colorants artificiels (confiseries, notamment les macarons)	23.5	14.0	24.0	25.0	16.0	11.9	
A.gén.	Colorants alimentaires et sel dans les épices et préparations pour épices (colorants interdits, parfois toxiques)	18.0	13.0	15.0	26.0	21.6		17.2
A.gén.	Edulcorants (identification et dosage)	3.2						
A.gén.	Edulcorants artificiels dans les vins étrangers		3.4					
Biol.mol.	OGM (farine,riz, pâtisseries)			7.7				
Biol.mol.	OGM dans les chocolats				1.3			
Biol.mol.	OGM dans les produits à base de maïs et de soja (produits végétariens)				0.2	1.6		
A.gén.	Dioxines et composés apparentés dans les œufs					0.0		
A.gén.	Dioxines dans le beurre							0.0
A.gén.	Boissons sans alcool			16.0				
A.gén.	Huiles d'argan et huile d'olive			2.7				
Biol.mol.	Identification d'espèces animales (gibier)			0.0		12.6	9.3	
A.gén.	Objets usuels destinés aux nourrissons et enfants en bas âge	0.0						
Microbiol.	Escherichia coli dans les graines germées					0.0		
A.gén.	Moutardes							2.7
A.gén.	Pâtes aux œufs d'origine asiatique							75.0
(SCAV-GE)	HAP dans les viandes fumées							0.0
A.gén.	Plats tout prêts / Farces							32.9

Cont. = Contaminants
 A.gén. = Analyses générales
 Biol.mol. = Biologie moléculaire
 Microbiol. = Microbiologie

ANNEXE IV : NON-CONFORMITÉ DE LA QUALITÉ MICROBIOLOGIQUE

Les statistiques des analyses de laboratoire (incluant campagnes et prélèvements de routine inclus) révèlent des taux de contestation particulièrement importants en matière de qualité microbiologique :

	2008	2009	2010	2011	2012	Moyenne 2008-2012
Nombre total d'échantillons analysés	6'437	6'581	5'650	5'436	5'580	5'937
Qualité microbiologique non conforme	793	838	836	986	960	883
Taux de contestation	12.3%	12.7%	14.8%	18.1%	17.2%	14.9%

Les problèmes de qualité microbiologique représentent ainsi près des trois quarts du total des non-conformités :

	2008	2009	2010	2011	2012	Moyenne 2008-2012
Nombre total de non-conformités	1'209	1'211	1'128	1'292	1'276	1'223
Qualité microbiologique non conforme	793	838	836	986	960	883
Non-conformités : Qualité microbiologique / Total	65.6%	69.2%	74.1%	76.3%	75.2%	72.2%

Au sein des échantillons non conformes du point de vue de la qualité microbiologique, quatre cinquièmes proviennent de « *denrées alimentaires préparées* » par les restaurants ainsi que par des artisans tels que bouchers et boulangers, avec un taux de contestation de 30% sur ces denrées :

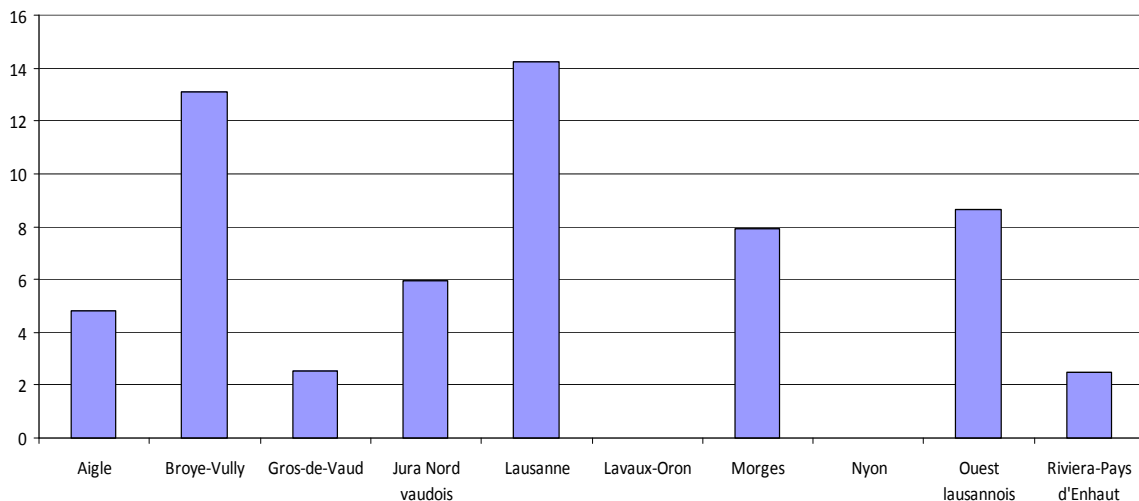
	2008	2009	2010	2011	2012	Moyenne 2008-2012
Qualité microbiologique non conforme : Total produits	793	838	836	986	960	883
Qualité microbiologique non conforme : Denrées alimentaires préparées	623	622	589	813	813	692
Qualité microbiologique non conforme : Denrées alimentaires préparées / Total produits	78.6%	74.2%	70.5%	82.5%	84.7%	78.4%

Denrées alimentaires préparées : nombre d'échantillons	2'099	1'940	2'001	2'505	2'828	2'275
Denrées alimentaires préparées : qualité microbiologique non conforme	623	622	589	813	813	692
Denrées alimentaires préparées : taux de non-conformité microbiologique	29.7%	32.1%	29.4%	32.5%	28.7%	30.4%

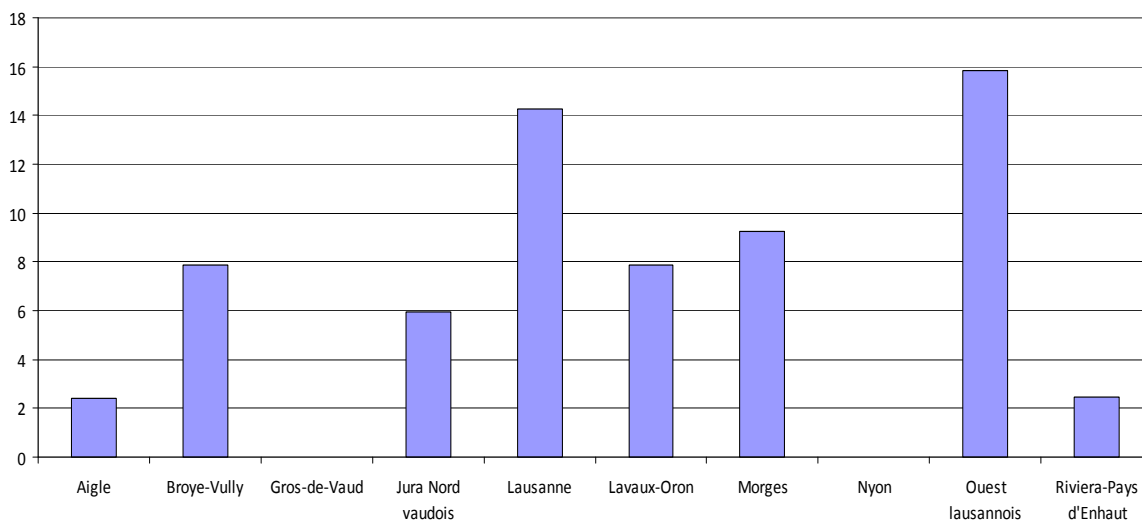
On doit cependant relever que ce taux élevé de non-conformité ne reflète pas la réalité de la qualité microbiologique de toutes les denrées produites et offertes à la vente. Les prélèvements sont ciblés sur des denrées sensibles et particulièrement susceptibles d'être de moindre qualité.

ANNEXE V : SANCTIONS PRÉFECTORALES

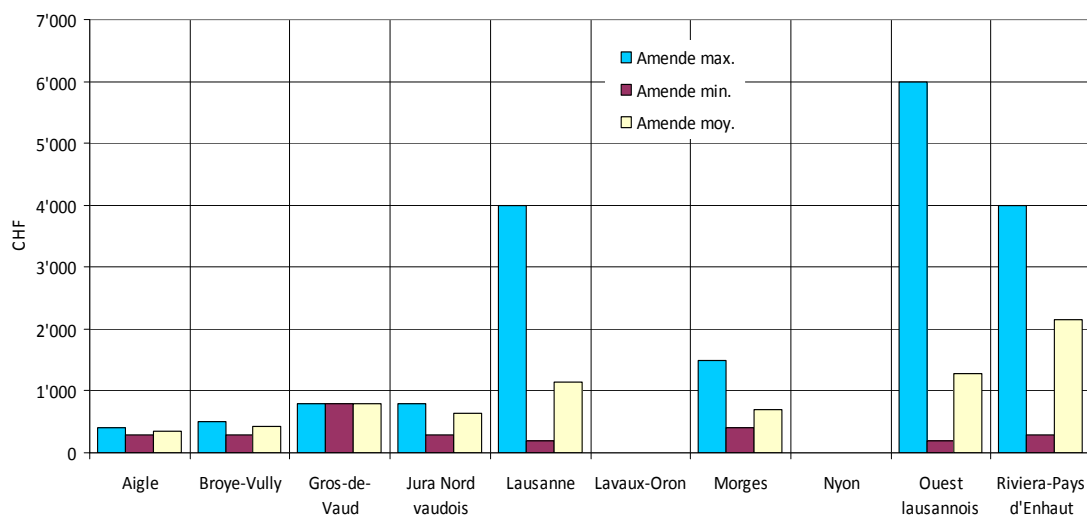
2011 : Nb d'amendes par 100'000 habitants



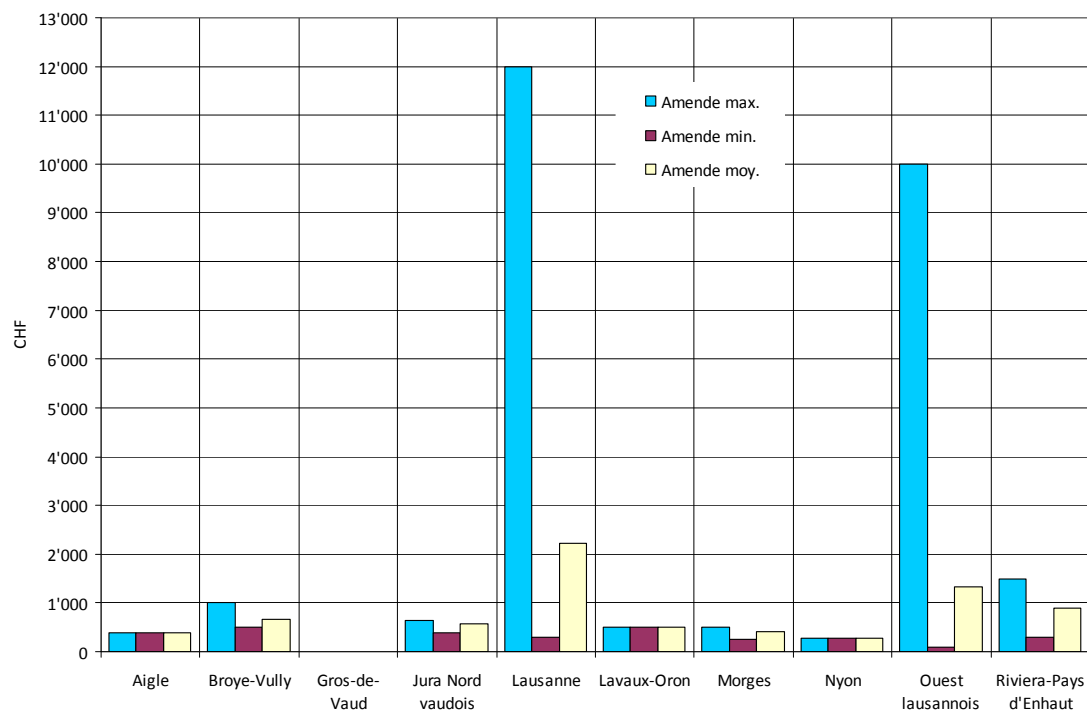
2012 : Nb d'amendes par 100'000 habitants



Amendes 2011 : comparaison des amendes maximales, minimales et moyennes



Amendes 2012 : comparaison des amendes maximales, minimales et moyennes



ANNEXE VI : BIBLIOGRAPHIE

Conseil fédéral : 25 mai 2011, Message relatif à la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (réf. 11.034)

FAO/OMS : Codex alimentarius

OFSP : 2011, Questions et réponses à propos de la révision de la loi sur les denrées alimentaires

OPCA (Organe parlementaire de contrôle de l'administration) : 2003, Sécurité des denrées alimentaires : évaluation de la mise en œuvre (rapport à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national)

UFAL : 2011, Contrôles des procédés en fonction des risques le long de la chaîne alimentaire en Suisse

UFAL : 2012, FAQ Plan de contrôle national pluriannuel (PCN)

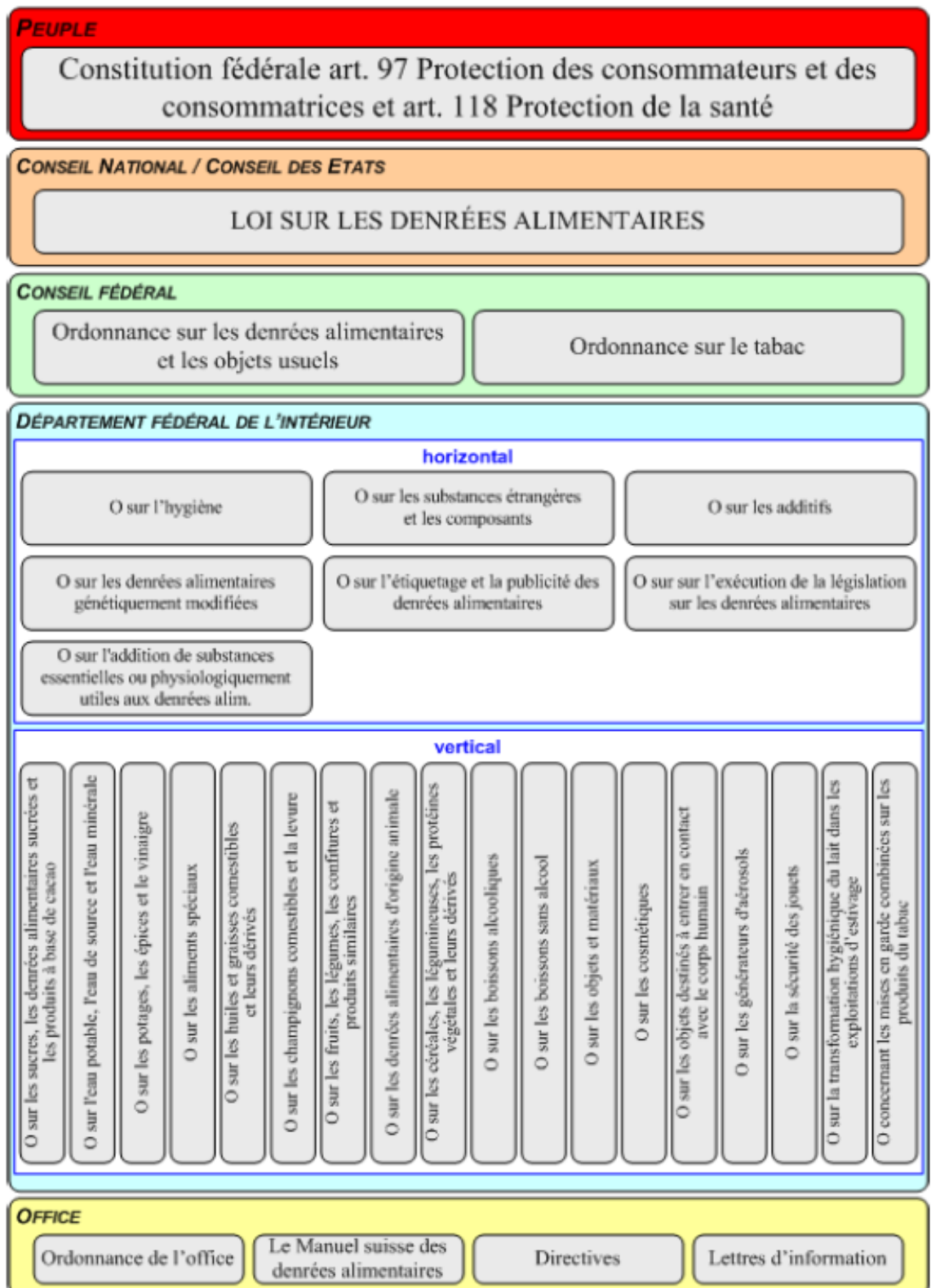
UFAL : 2012, Rapport PCN 2011

UFAL : 2012, Profil du canton de Vaud, PCN 2010-2014

UFAL : 2013, Plan de contrôle national pluriannuel pour la Suisse 2010-2014, Etat le 1^{er} janvier 2013

ANNEXE VII : LÉGISLATION FÉDÉRALE

(Source : UFAL)



ANNEXE VIII : LA COUR DES COMPTES EN BREF

La Cour des comptes du canton de Vaud a pour mission d'assurer en toute indépendance le contrôle de la gestion des finances des institutions publiques désignées par la LCComptes du 21 novembre 2006 ainsi que l'utilisation de tout argent public sous l'angle de la légalité, de la régularité comptable et de l'efficacité (art. 2 LCComptes).

Les **attributions** de la Cour sont les suivantes (art. 24 LCComptes) :

- contrôle de l'utilisation de tout argent public ;
- contrôle de la gestion financière, notamment sous l'angle du principe d'efficience, ainsi que vérification de l'évaluation de la gestion des risques des entités soumises à son champ de contrôle ;
- examen des investissements qui bénéficient de subventions, prêts ou garanties de l'Etat.

La Cour **se saisit elle-même** des objets qu'elle entend traiter à l'exception des mandats qui lui sont attribués par le Grand Conseil Vaudois, sur requête de la majorité des députés (art. 25 et ss LCComptes).

Sont soumis au contrôle de la Cour (art. 28 LCComptes):

- le Grand Conseil et son Secrétariat général ;
- le Conseil d'Etat, ses départements et ses services ;
- le Tribunal cantonal ainsi que les tribunaux et autres offices qui lui sont rattachés ;
- les communes, ainsi que les ententes, associations, fédérations et agglomérations de communes ;
- les corporations, établissements, associations, fondations, sociétés et autres entités auxquels le canton ou une commune confie des tâches publiques ;
- les corporations, établissements, associations, fondations, sociétés et autres entités auxquels le canton ou une commune apporte un soutien financier, que ce soit par des subventions, des aides financières ou des indemnités ou pour lesquels il constitue des cautionnements ou des garanties.

Les rapports de la Cour consignent ses constatations et recommandations (art. 36 LCComptes). Ils comprennent également les observations de l'entité auditée, les éventuelles remarques subséquentes de la Cour et, le cas échéant, les avis minoritaires de la Cour.

La Cour **publie ses rapports** pour autant qu'aucun intérêt prépondérant, public ou privé, ne s'y oppose. Ils sont consultables sur le site internet de la Cour : www.vd.ch/cdc.

Vous pouvez apporter votre contribution au bon usage de l'argent public en contactant la Cour des comptes. Toute personne peut communiquer à la Cour des signalements en rapport avec des faits entrant dans ses attributions. Il suffit de vous adresser à :

Cour des comptes du canton de Vaud
Rue de Langallerie 11, 1014 Lausanne
Téléphone : +41 (0) 21 316 58 00 Fax : +41 (0) 21 316 58 01
Courriel : info.cour-des-comptes@vd.ch