



**Universität
Zürich**^{UZH}



**KEK
CDC**

ANALYSE
CONSEIL
EVALUATION

Evaluation formative du nouveau droit alimentaire

Executive Summary

Sur mandat de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires

Thomas Widmer, Kathrin Frey, Gabriel Hofmann et Amélie Pestoni

Université de Zurich
Institut de science politique
Affolternstrasse 56
CH-8050 Zurich
Téléphone +41 (0)44 634 38 41
Téléfax +41 (0)44 634 49 25
www.ipz.uzh.ch

KEK-CDC

Universitätstrasse 69
CH-8006 Zurich
Téléphone +41 (0)44 368 58 58
Mobile + 41 (0)76 433 98 69
www.kek.ch

Zurich, le 7 septembre 2021

Executive Summary

Situation initiale

La nouvelle Loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (Loi sur les denrées alimentaires, LDAI, RS 817.0) et les ordonnances connexes sont entrées en vigueur le 1er mai 2017. L'objectif de la LDAI est de protéger les consommatrices et consommateurs contre les risques sanitaires et les tromperies. Elle vise également à garantir que les consommatrices et consommateurs disposent des informations nécessaires pour l'achat de denrées alimentaires et d'objets usuels.

Avec cette révision, le droit alimentaire suisse a été fondamentalement modifiée. La révision du droit alimentaire vise à renforcer la protection de la santé et contre la tromperie, à améliorer l'information des consommatrices et consommateurs et à mettre le droit suisse en conformité avec la législation européenne. Les principaux changements dans la conception du nouveau droit alimentaire sont les suivants : L'abandon du principe positif ainsi que l'introduction du concept de valeur maximale et du principe de précaution. En outre, le mandat d'information a été ancré dans l'article 1 sur le but de la LDAI.

Afin de rendre l'introduction du nouveau droit alimentaire aussi harmonieuse que possible, des périodes de transition allant jusqu'à quatre ans ont été fixées. En outre, l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) responsable de cette dernière a accompagné et soutenu les secteurs et les autorités d'exécution aux niveaux fédéral et cantonal avec le projet « Mise en œuvre DrAl 2017 (Mise en œuvre du droit alimentaire 2017)».

Mandat et questions de l'évaluation

L'objectif de l'évaluation est de générer des connaissances pertinentes sur la réalisation des objectifs du projet de soutien de l'OSAV « Mise en œuvre DrAl 2017 », sur l'état de la mise en œuvre et les effets du nouveau droit alimentaire jusqu'à présent. L'évaluation est de nature formative et vise à identifier les besoins d'amélioration potentiels dans la mise en œuvre et la révision du droit alimentaire. L'évaluation porte sur les quatre groupes de questions suivants, soit un total de huit questions¹:

- A) Le projet « Mise en œuvre DrAl 2017 » a-t-il atteint ses objectifs et soutenu les industries, les actrices et acteurs d'exécution et les consommatrices et consommateurs dans l'introduction du nouveau droit alimentaire ?
- B) Le nouveau droit alimentaire est-il mis en œuvre matériellement et en rapport avec les délais comme prévu ?
- C) Dans quelle mesure les objectifs du nouveau droit alimentaire ont-ils été atteints jusqu'à présent ? Quels sont les effets secondaires qui apparaissent ?
- D) Dans quels domaines la mise en œuvre du nouveau droit alimentaire doit-elle être optimisée ?

L'objet de l'évaluation comprend la LDAI, les quatre ordonnances du Conseil fédéral connexes, dans la mesure où elles concernent le champ d'application du droit alimentaire, et le projet « Mise en œuvre DrAl 2017 ».

L'OSAV a chargé l'Institut de science politique de l'Université de Zurich et KEK-CDC d'effectuer l'évaluation.

¹ Les questions détaillées selon les termes de référence se trouve dans le chapitre 1.2 du rapport final. Widmer, Thomas/ Frey, Kathrin/ Hofmann, Gabriel/ Pestoni, Amélie (2021): Formative Evaluation des neuen Lebensmittelrechts. Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen. Zürich: Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich und KEK – CDC

Méthodologie

L'évaluation est modulaire et suit une approche multi-méthodes et multi-perspectives. Les méthodes suivantes ont été utilisées : Analyse de documents et de données secondaires, enquête en ligne auprès des actrices et acteurs d'exécution et des entreprises du secteur alimentaire, entretiens approfondis avec les actrices et acteurs d'exécution et les entreprises, ainsi que des entretiens téléphoniques avec des organisations s'occupant des préoccupations des consommatrices et consommateurs. Conformément à l'objectif formatif de l'évaluation, nous avons impliqué le groupe de suivi avec les parties prenantes et des groupes concernés à trois reprises, à savoir sur le concept détaillé de l'évaluation, sur les résultats intermédiaires et sur le projet de rapport final. Cette participation a permis de prendre en compte les préoccupations et les besoins d'information importants des parties prenantes et des groupes concernés de l'évaluation. En outre, l'échange avec le groupe de suivi a permis de vérifier la praticabilité des recommandations. L'inclusion des parties prenantes et des groupes concernés a permis une réflexion commune sur la mise en œuvre et l'impact du droit alimentaire et devrait mener à un cadre favorable à tout processus d'optimisation. L'évaluation a été menée de mai 2020 à juin 2021.

Réponses aux groupes de questions de A à C

A Phase d'introduction - évaluation du projet «Mise en œuvre DrAl 2017»

L'évaluation montre que le soutien fourni par l'OSAV lors de l'introduction du nouveau droit alimentaire est considéré comme utile par tous les groupes – les entreprises, les actrices et acteurs d'exécution et les organisations de consommatrices et consommateurs. Cependant, l'OSAV a moins bien réussi à atteindre les plus petites entreprises et les entreprises nouvellement touchées ou peu touchées par le droit alimentaire.²

Il a été particulièrement propice à l'acceptation du nouveau droit alimentaire que l'OSAV ait impliqué les actrices et acteurs de l'entreprise et les organisations de consommatrices et consommateurs dans le développement du droit alimentaire et dans la préparation de la phase d'introduction. Les possibilités d'échanges directs sont très appréciées.

Il existe un potentiel d'amélioration en vue d'un prochain projet législatif, principalement dans trois domaines : L'OSAV pourrait (1) répondre au besoin de clarification de la part des actrices et acteurs d'exécution et de l'économie de manière plus ciblée et rapide après l'introduction du nouveau droit alimentaire, (2) développer des mesures supplémentaires afin de mieux atteindre les plus petites entreprises et celles qui sont nouvellement et/ou seulement marginalement affectées par le droit alimentaire, et (3) clarifier encore mieux les préoccupations et les besoins d'information des consommatrices et consommateurs et y répondre plus systématiquement.

B Etat de la mise en œuvre

L'évaluation montre que le nouveau droit alimentaire est maintenant devenu courant parmi les actrices et acteurs d'exécution et les actrices et acteurs de l'entreprise. Les retours obtenus des différents groupes d'actrices et acteurs sur la mise en œuvre du nouveau droit alimentaire est généralement positif, tant sur le plan matériel que sur celui des délais. Toutefois, il existe encore un besoin d'action dans certains domaines et un délai supplémentaire est nécessaire dans certains cas pour mettre en place la nouvelle pratique. Les principaux domaines avec un besoin d'action sont les suivants :

² Les plus petites entreprises sont des entreprises comptant moins de 50 employées et employés, une distinction pouvant être faite entre les micro-entreprises (1 à 9 employées et employés) et les petites entreprises (10 à 49 employées et employés). Les entreprises moins ou nouvellement touchées sont, par exemple, les studios de tatouage ou de maquillage permanent (qui sont maintenant soumis à une obligation de déclaration) ainsi que les détaillantes et détaillants qui ont peu de produits concernés dans leur gamme.

- **L'abandon du principe positif** : Cette innovation fondamentale est considérée d'un œil critique, notamment par les actrices et acteurs d'exécution. Certains d'entre elles et eux parlent d'une surcharge générale de l'exécution. Les activités d'exécution sont devenues plus complexes, plus exigeantes et plus coûteuses. Les petits organes d'exécution en particulier, et surtout ceux de la Suisse alémanique, éprouvent des difficultés. Du point de vue de la majorité des entreprises interrogées et interviewées, l'abandon du principe positif a fait ses preuves et a facilité l'innovation.
- **Concept de valeur maximale** : Tous les secteurs et toutes les entreprises ne travaillent pas encore avec ce nouveau concept. Des incertitudes apparaissent chez les organes d'exécution en cas de dépassement des valeurs maximales.
- **Principe de précaution** : Il n'a pas encore été visiblement appliqué dans la pratique, ce qui est critiqué notamment par les organisations de consommatrices et consommateurs.
- **Dispositions en matière de déclaration** : Selon les commentaires des groupes interrogés, la mise en œuvre des nouvelles dispositions en matière de déclaration fonctionne plutôt bien dans l'ensemble. La mise en œuvre de la déclaration des allergènes dans la vente en vrac et l'obligation de déclaration dans le commerce en ligne sont évaluées de manière critique. La mise en œuvre de l'obligation de déclaration dans le commerce en ligne fonctionne mal selon l'appréciation des actrices et acteurs d'exécution et de l'économie. Les organes d'exécution n'ont pas encore développé d'activités de contrôle efficaces et efficientes dans ce domaine.
- **Interdiction de la tromperie pour les objets et matériaux et pour les produits cosmétiques** : Aucune pratique d'exécution n'a encore été établie. Il y a un manque de ressources et de concepts d'exécution correspondants.
- **Plan de contrôle national et activités d'exécution** : Sur la base des données disponibles, il n'est possible de vérifier que dans une mesure très limitée si les fréquences de contrôle nationales sont atteintes. Dans les domaines où il est possible de vérifier avec les données disponibles, les fréquences de contrôle ne sont généralement atteintes que par une minorité des organes d'exécution cantonaux. Au niveau national, il y a eu un retard dans la mise en œuvre des contrôles accrus des aliments d'origine végétale à la frontière.

C Effets du nouveau droit alimentaire jusqu'à présent

L'évaluation montre que l'objectif de *conformité aux systèmes de sécurité des aliments et des produits de l'Union Européenne (UE)* a été globalement bien atteint jusqu'à présent. Toutefois, ce domaine sera fortement influencé par l'évolution future des relations entre la Suisse et l'UE.

Le nouveau droit alimentaire n'a pas eu d'effets négatifs sur la *protection de la santé* jusqu'à présent. Les effets positifs éventuels ne se sont pas encore manifestés clairement. L'analyse des données disponibles montre que les résultats de contrôle des autorités d'exécution sont restés globalement stables après l'introduction du nouveau droit alimentaire et qu'un niveau élevé de sécurité alimentaire et de conformité a été atteint. La majorité des personnes interrogées sont d'avis que la *protection de la santé* n'a pas changé suite au nouveau droit alimentaire, ou qu'elle a plutôt augmenté.

En outre, l'évaluation montre que le nouveau droit alimentaire a globalement amélioré *l'information des consommatrices et consommateurs* et la *protection contre la tromperie* aux yeux des groupes des personnes interrogées. Les consommatrices et consommateurs disposent de meilleures informations sur les produits. Toutefois, en raison du besoin identifié d'optimisation dans la mise en œuvre des dispositions relatives à la déclaration dans le commerce en ligne, pour les allergènes dans la vente en vrac et en ce qui concerne l'interdiction de la tromperie pour les produits cosmétiques et les objets et matériaux, nous concluons que le droit alimentaire n'a pas encore atteint l'objectif d'une meilleure protection contre la tromperie.

Les craintes d'*efforts considérables* pour les entreprises se sont jusqu'à présent plutôt concrétisées dans leur perception. Bien que les périodes transitoires aient réduit les frais, les entreprises parlent encore d'un effort supplémentaire permanent considérable pour les nouveaux produits ou les adaptations de produits à cause des nouvelles dispositions relatives à la déclaration.

Enfin, l'évaluation montre qu'il existe un *déséquilibre considérable dans la représentation des intérêts* par l'industrie alimentaire d'une part et par les consommatrices et consommateurs d'autre part. Ceci est problématique au vu du but de la LDAI.

Recommandations : réponses au groupe de questions de D

Sur la base des résultats de l'évaluation et afin de répondre au quatrième groupe de questions sur le besoin éventuel d'optimisation, nous avons formulé un total de dix recommandations. Les recommandations répondent au besoin d'action dans le domaine du droit alimentaire que nous avons identifié sur la base de nos analyses, que ce besoin d'action soit dû à des innovations dans le droit alimentaire ou non. Dans les recommandations, nous avons précisé à qui elles s'adressent et si elles nécessitent un changement de pratique et/ou de législation (gris foncé = besoin de changement prioritaire ; gris clair = besoin de changement secondaire/besoin de clarification ; blanc = pas de besoin de changement).

Tableau 1: Recommandations

Recommandations sur les activités de contrôle et le plan de contrôle national	Destinataires	Changement	
		Pratique	Droit
1) La conformité aux fréquences de contrôle nationales doit être surveillée et améliorée.	OSAV & organes d'exécution cantonaux		à clarifier
2) La transparence sur les activités et les résultats des contrôles cantonaux devrait être renforcée.	OSAV & organes d'exécution cantonaux		à clarifier
3) La coordination des pratiques cantonales en matière d'exécution doit être renforcée et contrôlée de manière continue.	Organes d'exécution cantonaux		
Recommandation pour renforcer la représentation des intérêts des consommatrices et consommateurs	Destinataires	Changement	
		Pratique	Droit
4) La protection des intérêts des consommatrices et consommateurs devrait être renforcée par des mesures appropriées.	OSAV		
Recommandation sur l'exécution du droit alimentaire dans les entreprises difficiles à atteindre	Destinataires	Changement	
		Pratique	Droit
5) L'OSAV devrait prendre des mesures ciblées pour mieux s'adresser aux entreprises difficiles à atteindre.	OSAV		à clarifier

Recommandation sur l'application du principe de précaution	Destinataires	Changement	
		Pratique	Droit
6) L'OSAV doit régulièrement informer le public de la manière dont le principe de précaution est appliqué.	OSAV		
Recommandations concernant l'exécution dans le domaine du commerce en ligne	Destinataires	Changement	
		Pratique	Droit
7) Afin de pouvoir contrôler de manière adéquate le commerce en ligne, il faut créer des instruments et des structures d'exécution appropriés.	OSAV & organes d'exécution cantonaux		à clarifier
8) Il convient de trouver des solutions permettant aux entreprises de développer des déclarations appropriées dans le commerce en ligne.	OSAV		
Recommandation : Clarification du thème de la "durabilité" dans la prochaine révision de la LDAI	Destinataires	Changement	
		Pratique	Droit
9) Lors de la prochaine révision de la LDAI, l'OSAV devrait préciser dans quelle mesure les préoccupations relatives à la durabilité de la production, des produits, du commerce et de la consommation doivent être prises en compte dans la LDAI.	OSAV		
Recommandation pour le renforcement des ressources et des compétences des autorités d'exécution	Destinataires	Changement	
		Pratique	Droit
10) Les organes d'exécution devraient disposer des ressources et de la formation nécessaires pour leur permettre de s'acquitter convenablement de leurs tâches.	Organes d'exécution fédéraux & cantonaux		