



Le nouveau droit des denrées alimentaires face aux réalités de l'autocontrôle

La législation actuelle sur les denrées alimentaires donne, depuis son entrée en vigueur en 1995, du fil à retordre aux petites entreprises. Le système obligatoire d'autocontrôle HACCP, développé pour les vols spatiaux, est vertement critiqué par les artisans: la charge administrative qu'il leur occasionne est qualifiée de prohibitive. Le Secrétariat d'État à l'économie (seco) a cherché à savoir, à l'occasion d'un test de compatibilité PME, si ce problème persistera sous le nouveau droit et si d'autres surcharges administratives menacent les petites et moyennes entreprises dans ce domaine.



L'autocontrôle HACCP oblige actuellement chaque boulanger, pâtissier, confiseur à rédiger une documentation qui avoisine rapidement les 200 pages.

Photo: Keystone

Les offices fédéraux en charge de la révision du droit des denrées alimentaires ont effectué en novembre 2004 une analyse des différents impacts que la reprise de la législation de l'Union Européenne aura sur les agriculteurs, les abattoirs et les entreprises de transformation de denrées d'origine animale. Ces entreprises ne représentent, toutefois, qu'environ 10% de toutes celles soumises aux obligations d'autocontrôle en matière de sécurité alimentaire.

La situation des autres acteurs concernés (boulangers, restaurateurs, magasins d'alimentation, etc.) n'a par contre pas été examinée. Ces entreprises sont pourtant celles qui, d'après une étude du Contrôle parlementaire

de l'administration (CPA) de juin 2003,¹ rencontrent le plus de problèmes avec la législation sur les denrées alimentaires. Le projet de révision mis en consultation en avril dernier était susceptible d'aggraver encore cette situation. Le seco a donc décidé d'effectuer un test de compatibilité PME dans ce segment d'entreprises.

Boulangers, pâtisseries, confiseurs: une branche test aux activités diversifiées

La branche des boulangers, pâtisseries, confiseurs a été retenue. Les entreprises de ces secteurs sont quasiment toutes des PME. La diversité des activités qui y sont exercées a permis d'analyser la plupart des impacts que le projet de révision aura sur les entreprises situées en aval de la chaîne alimentaire. En effet, en sus de la fabrication de denrées, les artisans de ces secteurs exercent fréquemment d'autres activités comme la restauration («tea-rooms») ou l'épicerie.

Un échantillon de 14 entreprises, situées dans cinq cantons romands et alémaniques, a été sélectionné. Six des PME visitées étaient



Pascal Muller
Secteur Politique PME,
Secrétariat d'État à
l'économie (seco), Berne

¹ Le rapport de cette étude peut être consulté sur le site Internet du Parlement, à l'adresse: www.parlament.ch, rubriques «E-Doc: documentation, bibliothèque», «Actualités: rapports/publications du Parlement», «Rapports des commissions de contrôle: Contrôle parlementaire de l'administration CPA», «Sécurité des denrées alimentaires: évaluation de la mise en œuvre en Suisse. Rapport à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national. Berne le 26 juin 2003».

des micro-entreprises (avec un nombre de collaborateurs allant de 1 à 9), sept étaient petites (10 à 49 collaborateurs) et une de taille moyenne (65 collaborateurs). Une note d'information ainsi qu'un questionnaire contenant 18 questions semi-fermées ont été envoyés peu avant les entretiens. Ceux-ci ont duré en moyenne plus d'une heure et ont permis de compléter l'information fournie. La qualité des données récoltées lors des tests de compatibilité PME dépend considérablement de la compréhension que les entrepreneurs ont des projets qui leurs sont soumis. Des sondages quantitatifs ne seraient pour cette raison pas adéquats, car ils ne permettent pas de prendre en compte la complexité des réglementations et ne favorisent pas la découverte d'éléments nouveaux.

Des aliments sûrs grâce à l'autocontrôle

Le test de compatibilité PME s'est principalement concentré sur le thème de l'autocontrôle «Hazard Analysis Critical Control Point» (HACCP). Mise au point pour le compte de la Nasa dans les années septante, cette méthode devait assurer que les aliments destinés aux astronautes ne présentaient aucun danger pour leur santé. Appliquée au domaine de l'hygiène alimentaire, cette obligation se révèle la plus importante et la plus lourde à supporter pour les entreprises.

La méthode HACCP est obligatoire en Suisse depuis le 1^{er} juillet 1995. Toute entreprise qui fabrique, traite, entrepose, transporte ou remet des denrées alimentaires doit identifier et analyser les risques biologiques, chimiques et physiques inhérents à son activité. Pour chaque point critique, des consignes d'acceptabilité (en termes de valeurs standards et de plages de tolérance) doivent être établies. Un système de monitoring doit être mis en place et des procédures d'intervention en cas de dysfonctionnements définies. Les entreprises doivent en outre établir une documentation, comprenant un concept d'autocontrôle (analyse des dangers, mise en évidence des points critiques, etc.), des directives (qui fait quoi, quand, comment) et des fiches de contrôle (pour les températures, par exemple).

Ces devoirs sont complétés, dans le projet d'ordonnance, par une nouvelle obligation dite de traçabilité. Les denrées alimentaires devront à l'avenir être identifiables à tous les niveaux de production, de transformation et de distribution. Toute personne qui fait le commerce de denrées alimentaires devra pouvoir indiquer aux autorités d'exécution chez qui elle les a achetées et à qui elle les a livrées (à l'exception des consommateurs). Cette nouvelle obligation est reprise directement du droit européen.

Une réglementation difficilement applicable

Les interviews menées dans les 14 PME sélectionnées ont montré que l'autocontrôle HACCP, tel qu'il est prescrit dans l'ordonnance sur l'hygiène (et dans le projet de révision mis en consultation), n'est pas appliqué scrupuleusement par les entreprises de la branche des boulangers, pâtisseries, confiseries. Les inspecteurs cantonaux tolèrent cette situation qui, comme l'a montré l'étude du CPA de juin 2003, concerne également les PME d'autres branches. La raison principale de cette non-application est que la charge administrative occasionnée par l'autocontrôle est beaucoup trop importante.

L'information mise à disposition par la Confédération et les cantons est en règle générale insuffisante pour les entrepreneurs qui désiraient mettre en place seuls (sans l'aide de spécialistes externes) leur système d'autocontrôle HACCP. Les tâches de documentation prescrites (concept et directives) demandent un investissement en temps excessif. Les fiches de contrôle sont de plus considérées comme de peu d'utilité et d'une valeur relative pour les inspecteurs cantonaux, car il est possible de les falsifier (en y faisant, par exemple, figurer des contrôles qui n'ont jamais eu lieu dans les faits).

Une dépense de temps et d'argent

Seuls cinq des 14 entrepreneurs interrogés ont effectué l'autocontrôle HACCP. Ils ont pour la plupart dû faire appel à des spécialistes externes et, dans certains cas, faire développer des logiciels sur mesure. Les recettes des produits (des centaines) ont dû de nouveau être rédigées, de manière à y faire figurer l'analyse des dangers, l'appréciation des risques et la mise en évidence des points critiques. Avec les directives de travail et les feuilles de contrôle, la documentation rédigée avoisinait rapidement les 200 pages!

Les coûts en temps et en argent sont qualifiés de prohibitifs par les chefs des petites entreprises visitées. Les responsables des plus grandes unités trouvent par contre l'investissement utile, car il leur permet d'avoir une vision d'ensemble de leur établissement. Les chefs de petites boulangeries, pâtisseries, confiseries, à l'inverse, clament qu'ils n'en ont pas besoin, car ils savent dans tous les détails ce qui se passe dans leur laboratoire.

Une traçabilité à définir strictement

En ce qui concerne la traçabilité, les entrepreneurs estiment que les nouvelles obligations prévues dans le projet sont réalisables, si elles se limitent à la présentation, en cas de réquisition, de la documentation remise par

2 Sur la base de l'étude du Contrôle parlementaire de juin 2003, la Commission de gestion du Conseil national a fait parvenir au Conseil fédéral un certain nombre de recommandations. Un résumé de sa prise de position (communiqué de presse) peut être consulté sur le site Internet du Parlement, à l'adresse: www.parlament.ch, rubriques «Communiqués de presse: archives», «Année 2003», «20.10.2003 GPK-N Sécurité alimentaire: le rôle-clé de l'autocontrôle».

les fournisseurs et de la comptabilité interne (copies des factures adressées aux clients). Les PME ayant un grand nombre de fournisseurs, de produits et de clients craignent que les nouvelles obligations provoquent une charge administrative excessive. Si elles doivent par exemple savoir exactement dans quel sandwich quelle tranche de jambon de quel fournisseur et de quel lot à été mise et d'où provient le beurre qui y a été tartiné, la traçabilité des produits devient irréalisable. L'investissement en temps nécessaire à la documentation d'une telle obligation serait, selon elles, déraisonnable.

Conclusion et prise de position du Forum PME

La méthode HACCP, développée pour les programmes spatiaux de la Nasa, n'est pas un instrument adapté aux petites entreprises artisanales. Les résultats du test de compatibilité PME viennent corroborer à cet égard les constatations de l'étude du CPA de 2003. Ils font également écho à nombre d'études qui ont été menées ces dernières années dans plusieurs États de l'Union Européenne. Il semble que, de manière générale, l'impact de l'autocontrôle sur les PME situées en aval de la chaîne alimentaire n'ait pas été suffisamment étudié. Comme l'ont fait remarquer la Commission de gestion du Conseil national² et le Conseil fédéral (dans sa réponse de mai 2004 à ladite Commission), une réglementation spéciale et différenciée de l'autocontrôle HACCP est souhaitable pour les petites et moyennes entreprises.

Des guides dans chaque branche

Dans une prise de position adressée en juillet dernier lors de la procédure de consultation, le Forum PME (voir *encadré 1*) a proposé – en se basant sur les résultats du test de compatibilité – que des guides de bonnes pratiques, à développer par les différentes associations de branche, remplacent l'obligation des PME d'établir individuellement un concept d'autocontrôle HACCP. Ces tâches, qui nécessitent des connaissances approfondies en chimie et en microbiologie, seraient effectuées (comme c'est par exemple le cas en France) par les spécialistes des associations de branches et non pas par chaque entreprise individuellement. Les guides permettraient ainsi de décharger les PME, sans pour autant sacrifier les exigences en matière de sécurité alimentaire.

Cette proposition a été accueillie favorablement par les offices chargés de la révision et le texte du projet a été modifié en ce sens. Les PME ne seront plus tenues d'élaborer chacune un concept HACCP de plusieurs centaines de pages. Ce sera aux spécialistes

des associations de branche d'établir des directives en matière d'hygiène.

Ne pas surcharger les PME

On peut se féliciter de ce «happy end» qui satisfait toutes les parties en présence. Ce dénouement a été possible grâce au test de compatibilité et au travail du Forum PME, deux instruments précisément développés dans le but d'améliorer la qualité des réglementations. Les PME sont confrontées dans notre pays à une charge administrative croissante, dont l'ampleur est devenue préoccupante; leur compétitivité et leur existence à long terme sont en danger. Comme elles sont impliquées dans l'exécution d'une grande partie des réglementations, il importe, pour le Conseil fédéral, de prendre toutes les mesures possibles afin de ne pas les surcharger de tâches administratives qui les obligent à des investissements supplémentaires, entravent leur gestion et limitent leur liberté de manœuvre. Il en va ni plus ni moins de leur survie et de la compétitivité de notre place économique. ■

Encadré 1

Le Forum PME

Commission d'experts extra-parlementaire, le Forum PME a pour mission, depuis sa création en décembre 1998, d'attirer l'attention de l'administration fédérale sur l'importance particulière que revêtent les petites et moyennes entreprises, lesquelles représentent plus de 99,7% des entreprises marchandes de notre pays. Suivant l'arrêté du Département fédéral de l'économie du 22 décembre 1998: «Une des tâches principales du Forum consiste à formuler, dans les procédures de consultation portant sur des lois et ordonnances fédérales, une prise de position reflétant l'optique des PME. Une attention particulière doit être accordée à la question de savoir quelles charges découlent de l'application des mesures prévues. Entrent en considération aussi bien les charges administratives, les coûts engendrés et les limitations imposées aux libertés dont dispose l'entrepreneur... Le Forum se penchera, lors de ses séances, sur des domaines de réglementation particuliers et proposera pour examen aux offices qui entrent directement en contact avec les PME des simplifications et des réglementations alternatives».