

Révision de la législation alimentaire : l'ardoise sera salée

Une analyse d'impact de la réglementation (AIR) montre que le coût des déclarations obligatoires, occasionné par la nouvelle législation alimentaire (qui comprend les cosmétiques), sera élevé. Il n'est pas certain que le gain pour la santé ou pour l'information du consommateur le justifie. *Matthias Gehrig, Thomas Oesch*

Abrégé Le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (Bureau Bass) a reçu mandat de la Confédération d'étudier les coûts et les bénéfices que pourrait générer la nouvelle législation alimentaire. Le projet en consultation veut rehausser les normes de sécurité en matière d'alimentation, de cosmétiques, d'eau de douche et de baignade, ainsi que pour les abattoirs. L'étude montre que la révision contient des éléments – comme les prescriptions sur l'eau de baignade – qui sont judicieux économiquement, car ils peuvent limiter les maladies. Ce n'est pas le cas pour d'autres. Le renforcement des règles en matière de déclarations obligatoires s'accompagnerait de coûts élevés. Ce serait particulièrement vrai pour les boulangeries, boucheries et restaurants, qui offrent leurs produits en vrac. Les cosmétiques étrangers devraient également renchérir. Certaines des nouvelles règles compliquent, en outre, les importations parallèles et affaiblissent la concurrence par les prix.

La révision en cours de la législation alimentaire doit accroître la sécurité des denrées alimentaires et des objets usuels, et préserver ce faisant la santé des consommateurs. Avant de promulguer la révision de la loi sur les denrées alimentaires (LDAI)¹, la Confédération doit revoir ses ordonnances (projet Largo) qui sont soumises à la procédure de consultation usuelle jusqu'à la fin octobre. La révision modifiera les déclarations obligatoires liées aux denrées alimentaires et la réglementation applicable aux produits cosmétiques, tout en plaçant les eaux de douche et de baignade dans le champ d'application de la loi (voir encadré 1). Elle introduit un nouveau critère d'hygiène pour les abattoirs (voir encadré 2) et simplifie l'autocoûtrole pour les petits établissements.

Étant donné que le renforcement des normes de sécurité ne va pas sans une hausse des coûts, l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (Osav) et le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) ont confié au Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (Bureau Bass) le soin de réaliser une analyse détaillée de l'impact de la réglementation (AIR)². L'objectif principal de cette étude est d'établir la nécessité,

les objectifs et les effets de la révision, ainsi que les autres solutions possibles, et de les évaluer du point de vue économique, afin d'optimiser les ordonnances.

L'étude montre que si certains éléments de la révision sont économiquement fondés, dans d'autres cas, en revanche, la nécessité d'agir ne semble pas acquise au regard de l'économie. Ces nouvelles règles occasionneraient en effet des coûts élevés, sans que l'utilité qu'elles procurent les justifie. De surcroît, le projet soumis à consultation contient des éléments qui créeraient de nouveaux obstacles non tarifaires au commerce, ce qui affaiblirait la concurrence par les prix. L'AIR a toutefois permis de dégager d'autres pistes intéressantes, étant donné que les ordonnances pourront encore être modifiées, notamment en fonction du résultat de la consultation.

Du point de vue économique, trois raisons peuvent justifier la modification de la législation applicable aux denrées alimentaires et aux objets usuels :

- une *défaillance du marché* due à des facteurs externes : des denrées alimentaires douteuses occasionnent des dommages trop élevés pour la société (songeons aux réactions allergiques, par exemple) ;
- une *défaillance du marché* due à une asymétrie d'information : le consommateur acquiert des produits qui ne sont pas parfaitement en phase avec ses préférences ;
- la *réduction des coûts occasionnés par les obstacles non tarifaires au commerce* : si ce but ne ressort pas directement de la loi sur les denrées alimentaires, il peut néanmoins justifier des modifications, dans une perspective économique, notamment pour garantir l'accès au marché européen.

¹ Approuvée par les Chambres fédérales le 20 juin 2014.

² Oesch Thomas, Gehrig Matthias, Küng Valentin et Graff Anna-Lucia, *Regulierungsfolgenabschätzung zum neuen Lebensmittelrecht*, Berne, 25 août 2015. L'AIR peut être téléchargée sur le site www.blv.admin.ch.



KEystone

Modification du régime de déclaration obligatoire des aliments

S'agissant des denrées alimentaires, les ordonnances en consultation prévoient les modifications suivantes :

- extension de l'obligation de déclarer les valeurs nutritionnelles des denrées alimentaires préemballées (reprise du droit de l'UE) ;
- déclaration écrite des allergènes contenus dans les produits vendus en vrac (reprise du droit de l'UE) ;
- extension de l'obligation de déclarer la méthode de capture et le mode de production pour les produits de pêche (adaptation simplifiée au droit de l'UE) ;
- extension de l'obligation de déclarer pour les produits carnés (adaptation simplifiée au droit de l'UE) ;
- simplification de la déclaration de provenance (norme propre à la Suisse) ;
- extension de l'obligation de déclarer la provenance des matières premières entrant dans la préparation de denrées alimentaires préemballées (norme propre à la Suisse).

La législation alimentaire doit être révisée afin d'étendre les informations contenues sur l'emballage.

Ces modifications concernent plus de 30 000 entreprises (comptant 45 000 établissements) actives dans l'industrie, le commerce de détail et la restauration, auxquelles elles occasionneraient des dépenses qui peuvent être uniques ou périodiques.

Emballages alimentaires : des coûts d'adaptation élevés

On estime que l'adaptation des 40 000 emballages d'aliments préemballés représentera la coquette somme de 147,4 millions de francs. Si ce montant est aussi élevé, c'est notamment parce que la législation n'octroie aux entreprises qu'un délai transitoire d'un an. La plupart d'entre elles ne pourront donc pas attendre la prochaine modification prévue de leurs emballages pour se mettre en règle. Selon les estimations faites à l'aide du « Labeling Cost Model » de la Food and Drug Administration des États-Unis³, l'allongement du délai d'adaptation pourrait réduire considérablement les coûts occasionnés par les nouvelles normes d'emballage. Un délai de 42 mois ou plus les ramènerait à 5 millions de francs.

³ Muth Mary K., Ball Melanie J., Coglaïti Michaela C. et Karns Shawn A., *Model to Estimate Costs of Using Labeling as a Risk Reduction Strategy for Consumer Products Regulated by the Food and Drug Administration*, RTI International, octobre 2012.

Vente en vrac : la déclaration obligatoire occasionne des coûts élevés

Selon le projet de loi, les établissements proposant des aliments en vrac (boucheries, boulangeries, restaurants et hôtels avec petit-déjeuner buffet, par ex.) devront eux aussi déclarer par écrit les allergènes présents dans les produits qu'ils vendent. Les coûts uniques occasionnés par la déclaration écrite de ces allergènes atteignent 117 millions de francs et les coûts annuels 17 millions. S'ils sont tellement élevés, c'est parce que les nombreuses entreprises actives dans la restauration et le commerce de détail des denrées alimentaires (spécialisé ou non) devront identifier systématiquement les produits allergènes dans tous les plats et produits offerts en vrac. Souvent, elles ne le font pas actuellement, bien que la loi en vigueur les oblige déjà à fournir des renseignements par oral.

La modification des déclarations obligatoires grèverait considérablement le budget d'exploitation des établissements, surtout celui des petites entreprises actives dans la restauration et le commerce de détail.

Quant à l'utilité des nouvelles normes, elle réside dans la possibilité pour les consommateurs de choisir des produits qui répondent au mieux à leur préférence, dans la réduction des dommages imputables aux réactions allergiques et à la mauvaise alimentation ainsi que dans la garantie de l'équivalence des dispositions suisses en matière d'hygiène avec celles de l'UE. En réalisant l'AIR, nous avons uniquement pu quantifier l'utilité découlant de la déclaration écrite des allergènes. Nous l'estimons à 12,0 millions de francs, étant donné la diminution des réactions allergiques et la réduction des coûts qui en résulte. Dès lors, la comparaison des coûts et de l'utilité suggère que l'obligation de déclarer par écrit les allergènes présents dans les produits vendus en vrac ne se justifie pas vraiment d'un point de vue économique.

Supprimer les règles propres à la Suisse

S'agissant des déclarations obligatoires pour les aliments, les recommandations des auteurs de l'AIR sont les suivantes :



- il convient d'abandonner les règles propres à la Suisse (déclaration de la provenance des matières premières et déclaration du pays de production, notamment) qui entravent le commerce et renchérissent les articles ;
- la période d'adaptation des emballages doit passer à 42 mois au moins ;
- il faut renoncer à introduire la déclaration écrite obligatoire des allergènes présents dans les produits vendus en vrac.

Une grande partie des cosmétiques importés ne seront plus commercialisables

Pour l'essentiel, la révision de l'ordonnance sur les cosmétiques apporte les changements suivants :

1. *Dossier informatif et rapport de sécurité.* Un dossier informatif, comprenant un rapport de sécurité, devra être présenté pour chaque produit cosmétique mis sur le marché en Suisse (reprise du droit de l'UE).
2. *Accès au dossier informatif.* Toutes les entreprises qui mettent des produits cosmétiques sur le marché – ce qui inclut les importateurs parallèles – devront garantir aux autorités

Les boulangeries et les restaurants sont concernées par la révision de la législation alimentaire. Ils doivent déclarer par écrit les allergènes contenus dans leurs produits.



KEYSTONE

d'exécution l'accès au dossier informatif (reprise du droit de l'UE).

3. *Nouvelles obligations en matière d'étiquetage.* Tous les emballages et boîtes de produits cosmétiques devront indiquer le pays de provenance (« made in »), ainsi que le nom et l'adresse d'une entreprise sise en Suisse (norme propre à la Suisse).

Ces trois nouveautés ne résistent pas à une évaluation économique. En effet, la grande majorité des produits cosmétiques importés ne seront plus commercialisables tels quels dans notre pays, car leurs emballages et boîtes n'indiquent pas d'entreprise sise en Suisse. En d'autres termes, les fabri-

cants devraient produire des emballages spéciaux pour l'exportation en Suisse, ce qui occasionnerait des coûts réglementaires pouvant atteindre 27,2 millions de francs par an et renchérirait de 40 centimes chaque article importé.

Hausse du prix des cosmétiques

Les prix des cosmétiques importés sont déjà élevés. Les nouvelles obligations en matière d'étiquetage devraient encore les renchérir indirectement, étant donné qu'elles affaibliront la concurrence par les prix. Pour la même raison, le fait que tous les fournisseurs de produits cosmétiques, sans exception, doivent garantir aux au-

Encadré 1. Réglementation des eaux de baignade, un rempart contre la légionellose

Les eaux de douche et de baignade pouvant entrer en contact avec le corps humain dans les établissements publics ou semi-publics (en particulier les hôtels, les établissements médico-sociaux et les piscines) seront désormais régies par la loi sur les denrées alimentaires. À l'exception de la Thurgovie et de Saint-Gall, les cantons n'ont pas légiféré dans le domaine de l'eau de douche, qui relève pourtant de leur compétence,

tout comme l'eau de baignade. Le but de la réglementation est notamment de diminuer la fréquence de la légionellose, maladie infectieuse due à une bactérie (*legionella*). Cette affection provoque des dommages importants, estimés à 152 millions, qui sont supportés par le système de santé publique, l'économie et les personnes contaminées. Étant donné que nous n'avons pas pu jauger l'impact de la

nouvelle législation sur la fréquence de la légionellose, il nous est impossible d'en quantifier l'utilité. Toutefois, les experts prévoient que la réglementation des eaux de douche et de baignade réduira considérablement cette fréquence.

Les nouvelles prescriptions rendraient nécessaire la rénovation d'environ 410 bains et 2835 installations de douche ces cinq prochaines années :

ces investissements dépasseraient les capacités financières de certains exploitants. Pour cette raison, nous recommandons d'allonger la période transitoire de cinq ans. Ainsi, les bains et douches ne seront être rénovés que si des motifs ne relevant pas de la législation le requièrent.

Encadré 2. Nouvelles prescriptions d'hygiène pour les abattoirs : une mesure économiquement judicieuse

La révision de l'ordonnance sur l'hygiène, proposée par Berne, prescrit d'appliquer un nouveau critère d'hygiène du procédé pour prévenir la campylobactériose causée par les carcasses de poulets et de dindes d'engraissement. Le but de la nouvelle norme est de réduire les dommages occasionnés par cette maladie infectieuse,

qui est due à une bactérie (campylobacter) transmise par la viande de poulet contaminée.

En Suisse, ces dommages sont relativement élevés. Ils totalisent, selon les estimations, 144,1 millions de francs pour l'économie, la santé et les individus, un montant qui pourrait se réduire de 7,9 millions de francs (il

s'agit là aussi d'une estimation). Si nous n'avons pas pu quantifier entièrement les coûts que la nouvelle norme occasionnerait aux abattoirs et aux éleveurs, nous considérons que ceux-ci devraient toutefois être inférieurs à la réduction des dommages. Dès lors, le nouveau critère d'hygiène du procédé se justifie économiquement parlant. Selon nos

recherches, une mesure plus efficace serait de décontaminer les carcasses de volaille en les exposant à des produits chimiques ou à un rayonnement, mais ces procédés ne semblent guère acceptés par les consommateurs.

torités l'accès au dossier informatif pose aussi un problème au niveau économique.

En effet, le fournisseur qui passe par un grossiste étranger pour réaliser une importation parallèle ne peut pas automatiquement garantir cet accès aux autorités. Cela affaiblit la position des importateurs dans les négociations avec les fabricants étrangers de produits cosmétiques. Dans ces circonstances, rien ne permet d'exclure la disparition des importations parallèles de produits cosmétiques.

Nous estimons que les critères économiques justifiant l'action de l'État ne sont pas non plus vraiment remplis en ce qui concerne l'obligation de présenter un dossier informatif et un rapport de sécurité pour chaque produit mis sur le marché en Suisse. Il n'est, en effet, pas certain que l'utilité de la réglementation, dont le but est d'améliorer la sécurité des produits, l'emporte sur les coûts générés (coûts uniques d'environ 4,7 millions de francs et coûts annuels avoisinant 800 000 francs). Les données empiriques recueillies en Allemagne sur la fréquence des effets indésirables des produits cosmétiques indiquent que les dégâts occasionnés par des articles de mauvaise qualité sont relativement modestes⁴.

L'autocontrôle simplifié, un moyen de réduire les coûts de la réglementation ?

La nouvelle loi sur les denrées alimentaires prévoit de simplifier les mesures d'autocontrôle pour les petits établissements (documentation écrite comprise). La loi en vigueur impose en effet aux secteurs de la restauration et du commerce de détail spécialisé des obligations qui constituent

une charge administrative grevant le budget d'exploitation de nombreuses petites entreprises. Selon nos estimations, les coûts occasionnés par les règles applicables à l'autocontrôle et à la tenue des dossiers ad hoc s'élèvent à 5800 francs par an pour les entreprises de la restauration comptant moins de dix équivalents plein temps. Ils atteignent 14 450 francs par an pour les boulangeries et les boucheries de même taille. Autant dire que la simplification de l'autocontrôle et de la tenue des dossiers recèle un fort potentiel de réduction des coûts générés par la réglementation.

Il est néanmoins permis de douter que ces coûts baisseront sensiblement. D'une part, nous n'avons pas identifié, lors de la réalisation de l'AIR, de mesure susceptible de les réduire systématiquement. D'autre part, la législation actuelle permet déjà d'adapter à la taille de l'entreprise les exigences à remplir pour l'autocontrôle, comme le montre l'exemple de la restauration. Il faut donc se demander si la simplification prévue par la nouvelle législation alimentaire constitue réellement une modification de fond du droit en vigueur.

4 IKW – Industrieverband Körperpflege- und Waschmittel e.V., Mitglieder-Information (Schönheitspflege) n° 2015006 : « Sicherheit kosmetischer Mittel », Francfort, février 2015.



Matthias Gehrig

Chef de projet senior et responsable du domaine Analyse des coûts et de la réglementation au Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (Bureau Bass), Berne

Thomas Oesch

Collaborateur scientifique et chef de projet au Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (Bureau Bass), Berne