Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Forum PME
KMU-Forum
Forum PMI

TRADUCTION

CH-3003 Berne, Forum PME

Par courriel

lmr@blv.admin.ch

Office fédéral de la sécurité alimentaire
et des affaires vétérinaires (OSAV)
Schwarzenburgstrasse 155
3003 Berne

Dossier traité par : mup
Berne, le 12.07.2024

Modification d'ordonnances dans les domaines des denrées alimentaires

Madame, Monsieur,

Notre commission extraparlementaire a examiné, à l'occasion de sa séance du 20 juin 2024, le projet de modification d'ordonnances dans les domaines des denrées alimentaires, de l'importation, du transit et de l'exportation d'animaux et de produits animaux. Nous remercions Mme Monika Wymann et Mme Manel Nobel de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires d'avoir participé à cette séance et de nous avoir présenté les éléments du projet qui concernent plus particulièrement les PME. Neuf ordonnances sont modifiées ou édictées dans ce cadre, notre commission se prononcera principalement sur le projet de modification de l'ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIOUs) ainsi que sur le projet de modification de l'ordonnance du DFI concernant l'information sur les denrées alimentaires (OIDAI).

Modification de l'ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels

La modification de l'ODAIOUs met en œuvre la motion 20.4267 « *Déclaration des méthodes de production interdites en Suisse* » de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États (CSEC-E), qui a entretemps été transmise au Conseil fédéral. Ce projet prévoit une obligation d'étiquetage, d'une part pour le foie gras et les autres produits d'origine animale obtenus à l'aide de méthodes (listées à l'annexe 2) causant des douleurs, sans anesthésie préalable, et d'autre part pour les produits d'origine végétale provenant d'un pays n'interdisant pas l'utilisation de produits phytosanitaires mentionnés à l'annexe III de la Convention de Rotterdam relative aux produits chimiques et pesticides dangereux.

Les membres du Forum PME rejettent les nouvelles obligations d'étiquetage prévues. Leur mise en œuvre par les entreprises concernées (importateurs, entreprises industrielles, commerces de détail, mais également restaurants, tea-rooms, boulangeries, épiceries de village, etc.) impliquerait une charge administrative considérable et serait difficilement réalisable dans la pratique.

Les produits d'origine animale et végétale qui proviennent de pays interdisant les méthodes de production soumises à l'obligation d'étiquetage seront exemptés de la nouvelle obligation d'étiquetage, à condition toutefois qu'ils soient effectivement produits conformément au droit des pays en question. Ce point sera difficilement contrôlable par les entreprises concernées. Les produits provenant des autres pays seront soumis à l'obligation d'étiquetage, à moins (pour les produits d'origine animale) que l'on puisse partir du principe, sur la base de l'attestation de livraison, qu'ils ont été produits sans recourir à des méthodes soumises à l'obligation d'étiquetage. Cela ne pourra être contrôlé qu'au niveau formel. Toutes les entreprises concernées devront documenter en continu leurs analyses en la matière au titre de l'autocontrôle, en vertu de l'art. 26 de la loi sur les denrées alimentaires. L'indication de la méthode de production devra obligatoirement être fournie par écrit, y compris en cas de vente en vrac. Les affiches, menus et panneaux dans les restaurants, les boulangeries, etc. devront sans cesse être adaptés.

Selon le rapport explicatif, les nouvelles obligations d'étiquetage visent à mieux informer les consommateurs sur les méthodes de production des denrées alimentaires concernées. Elles ne servent cependant ni à améliorer le bien-être des animaux, ni à améliorer la protection de la santé de la population en Suisse. Celle-ci est déjà assurée pour les denrées alimentaires végétales par le fait que les teneurs maximales en résidus de pesticides dangereux dans les denrées alimentaires sont fixées au niveau le plus bas détectable par analyse. Les exemples fournis ci-après montrent que les dispositions proposées n'amélioreront pas l'information des consommateurs, mais pourraient au contraire la détériorer dans certains cas.

En Suisse, l'ordonnance PIC met en œuvre la Convention de Rotterdam. La liste des pesticides PIC comprend 37 substances et groupes de substances. Selon l'art. 5 du projet d'ordonnance du DFI relative aux listes de pays, seuls ceux qui interdisent les pesticides PIC y sont recensés. Le rapport explicatif ne précise cependant pas si seule l'absence d'interdiction ou également l'absence d'autorisation est déterminante pour la non-inscription sur la liste. La plupart des pays réglementent les pesticides par des autorisations et non par des interdictions (p.ex. les États-Unis). Une autre question importante qui n'est pas clarifiée dans le rapport est de savoir si les 37 substances doivent toutes être interdites. Que se passe-t-il si 36 ou seulement une partie d'entre elles, sont interdites ? En fonction de l'interprétation donnée, la Suisse pourrait éventuellement ne pas pouvoir se qualifier pour la liste des pays. L'ordonnance PIC mentionne en effet le phosphamidon à l'annexe 2, mais pas à l'annexe 1 concernant les « *substances interdites ou strictement réglementées en Suisse* ».

Il ne ressort pas non plus clairement du rapport explicatif si une différenciation a lieu en fonction des produits. L'absence d'interdiction peut être due au fait qu'un pesticide donné n'est pas pertinent dans le pays concerné et qu'il n'est donc jamais utilisé. Par exemple, dans un pays, les pesticides PIC pour le traitement des orangers pourraient être interdits, mais pas tous ceux utilisés pour le maïs. Le libellé de la disposition proposée laisse présumer que, dans un tel cas, l'importateur d'oranges en Suisse devra tout de même apposer sur la marchandise la mention prévue à l'annexe 2 « *Provenant d'un pays qui autorise l'utilisation de produits phytosanitaires classés comme dangereux au niveau international* », alors même qu'il pourrait encore par ailleurs s'agir d'une marchandise de culture biologique certifiée. La possibilité qu'un vendeur ne soit pas tenu d'apposer cette mention, s'il peut être prouvé que le cultivateur n'a pas utilisé de pesticides PIC, n'est simplement pas prévue dans l'ordonnance. Le rapport explicatif ne fournit pas non plus d'indication sur la manière de procéder

en cas de mélanges provenant de plusieurs pays. Il se pose la question de savoir si la mention doit être apposée sur les produits lorsqu'une partie du mélange provient, par exemple à hauteur de 5%, d'un pays qui ne figure pas sur la liste.

La réglementation proposée ne répond pas à nombre de questions importantes et pratiques, et entraînerait une charge administrative et des coûts considérables pour les entreprises concernées, lesquelles devraient faire face à une grande insécurité juridique et à un système parfois kafkaïen. Les nouvelles obligations de déclaration créeraient en outre de nouveaux obstacles au commerce. Des divergences par rapport à l'UE concernant les prescriptions en matière de déclaration requièrent une dérogation du Conseil fédéral au principe « Cassis de Dijon ». Comme l'a indiqué le Conseil fédéral dans son avis du 25 novembre 2020 relatif à la motion 20.4267, l'introduction d'une obligation de déclaration représenterait un changement de paradigme qui pourrait se révéler problématique au regard des engagements internationaux que la Suisse a pris dans le cadre de l'OMC, avec l'UE et avec d'autres partenaires internationaux.

Demandes

Comme souligné en introduction, les membres du Forum PME rejettent les nouvelles obligations d'étiquetage prévues (demande principale). A titre éventuel, ils demandent de limiter leur champ d'application aux denrées alimentaires préemballées (suppression de l'art. 39, al. 2, let. e P-ODAlOUs) et d'accorder la possibilité de renoncer à une mention s'il peut être prouvé, sur la base des informations figurant sur les attestations de livraison, que le producteur originaire d'un pays non mentionné dans l'ordonnance n'a pas utilisé de pesticides PIC. Les entreprises concernées devraient par ailleurs toujours pouvoir se fier aux informations fournies par leurs fournisseurs directs sans examen supplémentaire[1]. Les associations des branches concernées devront être étroitement associées à la suite des travaux, afin de garantir que les règles soient bien adaptées aux réalités opérationnelles. Comme l'indique l'analyse d'impact de la réglementation, des délais transitoires d'au moins cinq ans sont nécessaires afin de donner aux acteurs concernés suffisamment de temps pour se conformer aux nouvelles exigences et écouler leurs stocks.

Modification de l'ordonnance du DFI concernant l'information sur les denrées alimentaires

La modification de l'OIDAl a pour objectif de mettre en œuvre la motion Nicolet 19.4083 « *Garantir aux consommateurs la désignation claire du pays de provenance pour les denrées alimentaires confectionnées ou préconfectionnées à l'étranger* », qui a été transmise par le Parlement. Il s'agira à l'avenir de déclarer la provenance des ingrédients qui entrent pour au moins 50% dans la composition d'une denrée alimentaire et qui ne proviennent pas du même pays de production. Pour les ingrédients d'origine animale, la provenance devra être indiquée dès que leur part représentera au moins 20%. L'indication de provenance devenant obligatoire dans davantage de cas, les modalités y relatives seront simplifiées, par exemple en permettant d'indiquer une zone géographique plus large comme « Europe », « Amérique du Sud » ou de fournir une indication négative comme « non UE ».

[1] Il n'est pas concevable que chaque entreprise doive contrôler elle-même l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement.

Avec les modifications proposées, une déclaration d'origine des ingrédients serait désormais obligatoire pour de très nombreux produits, ce qui n'est pas le cas dans le droit de l'UE ; l'indication du pays de production n'y est pas nécessaire et l'adresse du fabricant n'est pas non plus considérée comme une indication du pays de production. Pour de nombreux produits hautement transformés, cela représenterait une difficulté et une déclaration d'origine ne serait pas raisonnablement applicable dans de tels cas. Concrètement, cela signifie que les produits commercialisés à la fois en Suisse et dans l'UE devraient répondre aux exigences plus strictes de la législation suisse ou, à défaut, qu'il faudrait utiliser deux emballages différents pour les deux marchés. De quoi augmenter la charge de travail et les coûts des fabricants suisses et étrangers, car de grandes quantités d'emballages devraient être adaptées et remplacées. En cas de mise en œuvre selon la proposition, la particularité suisse s'ajouterait à la complexité, à savoir que l'origine des matières premières doit être déclarée et non, comme dans l'UE, le lieu de la dernière transformation essentielle. Pour de nombreux produits hautement transformés, cela représenterait une difficulté et une déclaration d'origine ne serait pas praticable dans de tels cas.

Pour toutes ces raisons, les membres du Forum PME rejettent les modifications proposées. Par ailleurs, des travaux sont en cours au sein de l'UE concernant une extension de l'obligation de déclaration des ingrédients. Il y aurait lieu, à notre avis, d'attendre ce qu'il va en advenir afin d'éviter tout obstacle au commerce.

Demandes

Rejet de la modification avec maintien du statu quo (demande principale). À titre éventuel, les membres du Forum PME demandent, en tant qu'alignement sur le droit européen, que l'on puisse déclarer pour tous les ingrédients transformés le pays de production, en lieu et place de la provenance des matières premières[2]. La valeur seuil pour les produits d'origine animale devrait en outre être portée de 20 à 50%. Les indications écrites ne devraient en aucun cas être étendues aux denrées alimentaires offertes en vrac. Il y a lieu de prévoir des délais transitoires de 5 ans. Il s'agira par ailleurs d'associer étroitement les associations de branche à la suite des travaux, afin de garantir que les règles soient bien adaptées aux réalités opérationnelles.

Conséquences pour l'économie

Notre commission a reçu en 2011 le mandat du Conseil fédéral de vérifier, à l'occasion de procédures de consultation, que les offices aient procédé, lors de l'élaboration de projets législatifs et dans le cadre de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) obligatoire, à une mesure des coûts de la réglementation (pour les entreprises) ainsi qu'à une analyse de leur compatibilité PME (du point de vue des charges administratives, etc.)[3]. Les informations figurant dans le rapport explicatif sont actuellement en partie incomplètes. Elles ne remplissent pas en tous points les exigences des directives AIR[4]. L'affirmation figurant dans le rapport explicatif selon laquelle les impacts des modifications projetées sur les entreprises seront

---

[2] La complexité de la déclaration de provenance et la charge administrative supplémentaire pour les produits suisses s'en trouveraient considérablement diminuées.

[3] Cf. rapport du Conseil fédéral du 24 août 2011 « Allégement administratif des entreprises : bilan 2007-2011 et perspectives 2012-2015 », mesure 2 (p. 22).

[4] Cf. directives du Conseil fédéral du 15 mars 2024 concernant l'analyse d'impact de la réglementation applicable aux projets législatifs de la Confédération (directives AIR).

modérées nous paraît erronée. Les conséquences des différentes mesures devront par conséquent être analysées et évaluées de manière plus précise dans la suite des travaux.

Espérant que nos recommandations seront prises en compte, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos meilleures salutations. Nous nous tenons volontiers à votre disposition pour toute question éventuelle.

Daniela Schneeberger
Co-présidente du Forum PME
Conseillère nationale, Vice-présidente de l'Union suisse des arts et métiers

Eric Jakob
Co-président du Forum PME
Ambassadeur, Chef de la Direction de la promotion économique du Secrétariat d'État à l'économie