

Confédération et cantons, représentés par les chefs des offices cantonaux compétents et le comité de pilotage Produits chimiques et phytosanitaires de la Confédération

Évaluation de l'exécution du droit sur les produits chimiques dans le domaine du « contrôle du commerce »

Executive summary
Zurich, le 14 juillet 2021

Anna Vettori, Beatrice Ehmann, Felix Weber, Thomas von Stokar

Impressum

Évaluation de l'exécution du droit sur les produits chimiques dans le domaine du « contrôle du commerce »

Executive summary

Zurich, le 14 juillet 2021

210714_EvaluationMarktkontrolle_ExecSum_INFRAS_FR.pdf

Mandant

Confédération et cantons, représentés par les chefs des offices cantonaux compétents et le comité de pilotage Produits chimiques et phytosanitaires de la Confédération

Direction du projet d'évaluation pour le mandant

Markus Weber et Jenny Surbeck (dir. suppl.), service Évaluation et recherche (E+F), OFSP

Auteurs

Anna Vettori, Felix Weber, Beatrice Ehmman, Thomas von Stokar

INFRAS, Binzstrasse 23, 8045 Zurich

Tél. +41 44 205 95 95

info@infras.ch

Numéro de contrat :	20.003831 / 071-1/2
Durée de l'évaluation :	Avril 2020 – juin 2021
Période de relevé des données :	Mai 2020 – février 2021
Méta-évaluation :	<p>L'OFSP a confié l'élaboration du présent rapport à un mandataire externe dans le but d'obtenir une réponse indépendante et scientifiquement fondée à des questions essentielles. L'interprétation des résultats, les conclusions et les éventuelles recommandations à l'attention de l'OFSP et d'autres acteurs peuvent par conséquent diverger de l'avis et de la position de l'OFSP.</p> <p>Le projet de rapport a fait l'objet d'une méta-évaluation, effectuée par le service Évaluation et recherche de l'OFSP. La méta-évaluation (contrôle de la qualité scientifique et éthique d'une évaluation) s'appuie sur les standards de qualité de la Société suisse d'évaluation (standards SEVAL). Le résultat de la méta-évaluation a été transmis à l'équipe d'évaluation et pris en compte dans le présent rapport.</p>
Commande :	<p>Office fédéral de la santé publique, 3003 Berne Service Évaluation et recherche (E+F), www.bag.admin.ch/rapports-evaluation</p>
Proposition de citation :	INFRAS 2021 : Évaluation de l'exécution du droit sur les produits chimiques dans le domaine du « contrôle du commerce ». Sur mandat de l'Office fédéral de la santé publique Zurich, le 14.7.2021
Adresse de correspondance :	<p>INFRAS Zurich Binzstrasse 23 8045 Zurich, Suisse Tél. +41 44 205 95 95 info@infrass.ch</p>

Source : Directives pour les rapports d'évaluation de l'OFSP.

Abstract

Le contrôle du commerce dans le cadre de l'exécution du droit sur les produits chimiques consiste principalement en des contrôles d'entreprises et des contrôles de produits (exécution « post-marketing ») et en des tâches d'exécution dans le domaine de la documentation et de l'information. Sa mise en œuvre relève de la responsabilité de la Confédération et des cantons. Se fondant sur l'état actuel de la situation, la présente évaluation vise à apprécier la cohérence de l'exécution et à déterminer le potentiel d'optimisation et le besoin d'intervention. Selon l'équipe d'évaluation, la collaboration, l'orientation des contrôles, les compétences des autorités d'exécution et l'information aux entreprises sont cohérentes. Un besoin d'intervention a été identifié dans les domaines suivants : organisation de l'exécution, délimitation et harmonisation des activités d'exécution, stratégie de l'allocation des ressources, financement des analyses en laboratoire, rédaction des rapports et mesure de l'efficacité. En vue d'une optimisation, l'évaluation aboutit aux recommandations stratégiques et opérationnelles suivantes : élaborer une stratégie nationale, revoir l'allocation des ressources, regrouper les activités ou mettre en place un centre de compétences, modifier les activités de contrôle, améliorer les rapports.

Mots clés

Droit sur les produits chimiques, exécution post-marketing, contrôle du commerce, contrôles des entreprises, contrôles des produits, évaluation

Executive summary

Mandat et objet

Contexte

Les produits chimiques jouent un rôle important dans de nombreux processus opérationnels et au quotidien. Sont considérés comme des produits chimiques les substances, préparations/mélanges, produits biocides (PB), produits phytosanitaires (PPh) et engrais. Si les produits chimiques sont utiles dans des domaines très variés, ils recèlent aussi des risques pour l'environnement et la santé humaine. La législation sur les produits chimiques a donc pour objectif de réduire au minimum les risques de l'utilisation des produits chimiques pour l'environnement et la santé. Il incombe à la Confédération et aux cantons de vérifier le respect de ces dispositions en effectuant des contrôles d'entreprises et de produits. La Confédération et les cantons fournissent par ailleurs aux entreprises et à la population des informations sur la gestion et l'utilisation des produits chimiques. Lorsque des produits et/ou des processus font l'objet de contestations de la part des autorités d'exécution, les entreprises sont tenues d'apporter les changements requis.

Les contrôles et la fourniture d'information par la Confédération et des cantons peuvent être regroupés sous le terme de « contrôle du commerce ». La mise en œuvre du contrôle du commerce relève de la Confédération et des cantons. Pour l'optimiser, le groupe de pilotage de la « Conférence des responsables de l'exécution du droit sur les produits chimiques », composée des chefs des offices cantonaux compétents et des responsables des organes fédéraux impliqués, a chargé INFRAS de procéder à l'évaluation du contrôle du commerce.

Objet, but et questions posées

L'évaluation porte sur l'exécution du droit sur les produits chimiques dans le domaine du « contrôle du commerce ». Son but est, d'une part, de fournir aux cantons et à la Confédération des données sur l'exécution et, d'autre part, d'identifier les éléments qui ont fait leurs preuves et ceux qui peuvent être améliorés. Les principales questions auxquelles elle doit répondre sont :

1. **État actuel** : Comment l'exécution du droit sur les produits chimiques dans le domaine du contrôle du commerce est-elle organisée ? Quels sont les objectifs poursuivis et les résultats obtenus ?
2. **Appréciation** : Les objectifs, moyens (ressources) et mesures de l'exécution sont-ils cohérents ? Cet aspect doit être examiné aussi bien pour les tâches d'exécution menées dans les cantons et par les différents organes d'exécution de la Confédération que pour l'ensemble

de la Suisse. L'évaluation doit également tenir compte des différences de situation entre les cantons (en termes de ressources, de nombre et de catégorie d'entreprises).

3. **Conclusions** : Existe-t-il un potentiel d'optimisation ? Où faut-il intervenir ?

Méthodologie

Aux fins de traiter cette problématique, plusieurs méthodes ont été combinées : pour récolter les données concernant l'état actuel (dotation et allocation des ressources, organisation et collaboration), une enquête en ligne a été réalisée auprès de toutes les autorités d'exécution cantonales compétentes à l'automne 2020. Le questionnaire utilisé à cet effet a été élaboré avec des représentants de la Confédération et des cantons dans le cadre de quatre ateliers, en juin 2020. Des entretiens ont en outre été menés avec 56 chefs d'office ou de division et spécialistes de la gestion opérationnelle au sein des organes fédéraux impliqués, des autorités cantonales d'exécution ainsi que des fédérations d'organisations environnementales et d'entreprises. Ces entretiens visaient à recueillir des avis sur l'exécution, les problèmes rencontrés et les améliorations potentielles. Pour connaître l'opinion des entreprises sur l'exécution des contrôles, une brève enquête en ligne a en outre été réalisée auprès de sociétés concernées en janvier et février 2021. Près de 450 réponses nous sont parvenues, réponses que nous avons analysées. Ces méthodes ont été complétées par l'analyse de rapports annuels, plans et divers autres documents.

Bien que tous les cantons aient participé à l'enquête en ligne, il ressort de l'examen de la qualité des réponses que l'exhaustivité de certaines données, en particulier en ce qui concerne les contrôles de produits, diffère selon les cantons. S'agissant des contrôles de produits, la comparabilité et la pertinence des résultats de l'enquête sont donc limitées.

Résultats

Les principaux résultats concernant l'état actuel peuvent être résumés comme suit :

Organisation

- La responsabilité en matière d'application de la législation sur les produits chimiques incombe soit à l'office chargé de la protection des consommateurs ou de la sécurité alimentaire soit à l'office de l'environnement, selon les cantons.
- Certains éléments suggèrent que, dans certains cantons, l'exécution n'est pas suffisamment coordonnée et délimitée à l'interne, en particulier en cas de recoupement entre législation sur les produits chimiques, protection des eaux et protection des travailleurs.

- Les services cantonaux compétents et les organes fédéraux ont des échanges soutenus et leur collaboration est considérée comme très bonne. Par contre, cinq cantons se disent insatisfaits de la collaboration avec l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG)¹.
- Les compétences et l'offre d'information des autorités d'exécution cantonales sont jugées positivement par les entreprises interrogées. Une partie des cantons estime qu'il serait utile d'avoir des conseils allant au-delà de la simple information.
- La majorité des cantons ne publie pas les résultats des contrôles et ne transmet pas non plus les données recueillies à la Confédération.

Ressources

- Les ressources humaines allouées au contrôle du commerce par les cantons vont de quelques pourcentages de poste à un maximum de quatre postes à plein temps. La plupart des cantons dispose toutefois de moins de deux postes à plein temps voire, dans certains cas, de nettement moins qu'un poste à plein temps.²
- Les petits cantons affichent une part de frais généraux³ supérieure à la moyenne. Comme ils ne comptent que quelques pourcentages de poste, les séances de coordination, formations continues, etc. pèsent lourdement sur leurs finances.
- La majorité des cantons consacre une bonne partie des ressources aux contrôles d'entreprises auprès de fabricants et d'importateurs ainsi qu'au contrôle de substances, préparations et produits biocides. Les ressources investies dans les contrôles auprès de commerçants et d'utilisateurs de même que pour les autres catégories de produits (objets, PPh, engrais) sont nettement moindres. Une grande partie des cantons participe régulièrement aux campagnes nationales. Les activités de contrôle sont parfois très hétérogènes et les différences sont considérables.
- Certains cantons n'effectuent aucun contrôle d'entreprises ni de produits, alors que d'autres n'ont pas participé à des campagnes destinées à l'ensemble des cantons (par ex. les campagnes dans les écoles).⁴

¹ Le problème a été identifié, et un groupe de projet a été institué.

² Moyenne = 1.34 postes à plein temps, médian = 1.50 postes à plein temps, écart-type = 1.00 poste à plein temps

³ Frais généraux : demandes, prises de position et consultations ainsi que rédaction de rapports, formations de base/perfectionnements et coordination, y compris matériel d'information et fiches techniques, etc.

⁴ Contrôle des produits : un canton n'effectue aucun contrôle de produits, trois autres en effectuent moins que dix. Contrôle des entreprises : un canton a effectué en moyenne un seul contrôle d'entreprises basé sur des indications au cours des trois dernières années, deux autres en ont effectués moins de dix. Campagnes nationales : deux cantons n'ont participé à aucune campagne nationale, deux autres n'ont pas pris part à la campagne dans les écoles.

- La moitié des cantons définit les priorités du contrôle du commerce en fonction des ressources disponibles. Il n'a pas été possible d'établir si l'allocation des ressources repose fondamentalement sur un plan stratégique clair basé sur des structures qui se sont établies au fil du temps ou si elle est plutôt le fruit du hasard.
- Dans la plupart des cas, les cantons confient les analyses visées dans l'ORRChim à leur laboratoire interne ou à des laboratoires externes. La répartition des coûts de certaines analyses entre les différents cantons fait l'objet de critiques.

Efficacité

- Il n'est pas possible d'évaluer l'efficacité de l'exécution, en raison de l'absence de valeurs cibles et d'indicateurs appropriés permettant de mesurer les effets obtenus.
- De même, il n'existe aucune définition uniforme concernant les principaux indicateurs utilisés pour établir la réalisation des objectifs et mesurer les résultats (par ex. contrôles de produits, contrôles d'entreprises).

Conclusions

Au vu de l'état actuel, l'évaluation parvient à la conclusion que l'exécution du droit sur les produits chimiques dans le domaine du contrôle du commerce est globalement bonne mais présente quelques faiblesses. Parmi les aspects qui, à notre avis, fonctionnent bien dans l'ensemble ou dans la majorité des cantons figurent en particulier la collaboration des cantons entre eux et avec les organismes fédéraux⁵. Les autres points positifs sont l'approche fondée sur les risques appliquée aux contrôles d'entreprises et de produits, les informations fournies aux entreprises par les cantons et les compétences des autorités d'exécution impliquées dans la mise en œuvre. À nos yeux, le bilan de la participation aux campagnes est également assez positif, même s'il existe un potentiel d'amélioration.

Les principaux points faibles de l'exécution et éléments susceptibles d'être améliorés sont :

- l'absence d'une stratégie commune à tous les cantons dans le domaine de l'exécution du contrôle du commerce ;
- le choix de certains cantons de ne pas effectuer de contrôles ou de ne pas participer à des campagnes ;
- le peu de rentabilité et le manque d'efficacité de l'organisation à l'échelle de la Suisse en raison de sa répartition en 23 unités cantonales distinctes. Dans les petits cantons, le pourcentage des frais généraux est très élevé ;
- le manque d'harmonisation et de délimitation des activités d'exécution au sein des cantons ;

⁵ L'OFAG a déjà répondu au besoin d'intervention en mettant en place un groupe de projet.

- les lacunes des rapports sur les activités d'exécution qui ne permettent pas d'avoir une vue d'ensemble à l'échelle nationale ;
- l'impossibilité d'évaluer l'efficacité en raison de l'absence de valeurs cibles et d'une définition uniforme des indicateurs et chiffres clés pertinents.

Recommandations

Sur le plan stratégique

1. La Confédération et les cantons devraient élaborer une stratégie nationale

La Confédération et les cantons devraient développer une stratégie nationale établissant des objectifs stratégiques, des priorités et des indicateurs. Cette stratégie servirait de base à un plan de mise en œuvre qui définirait les objectifs opérationnels et les activités de contrôle conjointes prévues. L'important est que les autorités d'exécution compétentes soient impliquées et que les organes fédéraux et des chefs d'office fixent de manière contraignante ces objectifs et activités. La Confédération devrait en outre rendre régulièrement des comptes, sur la base des rapports remis par les cantons, sur les activités menées dans le cadre du plan de mise en œuvre et sur l'avancement de la stratégie. Cette tâche devrait inclure un contrôle de l'efficacité de la mise en œuvre des recommandations et des charges d'administration et de coordination qui en découlent.

2. Les cantons devraient allouer les ressources sur une base stratégique

Les cantons devraient réfléchir à la manière dont ils affectent leurs ressources et aligner leur allocation des ressources sur la stratégie nationale. Cela permettrait de voir dans quels domaines les ressources à disposition sont insuffisantes pour assurer l'exécution dans le respect de la loi. Les cantons qui aujourd'hui n'effectuent aucun contrôle ou ne participent pas aux campagnes devraient modifier leur allocation des ressources et, si nécessaire, dégager davantage de fonds pour les tâches sous-dotées, soit en procédant à des changements à l'interne, soit en se regroupant avec d'autres cantons (voir la recommandation 3). La Confédération devrait exiger des cantons qu'ils disposent des ressources requises pour atteindre les objectifs stratégiques définis dans la stratégie nationale.

3. Les cantons devraient regrouper leurs activités au niveau supracantonal ou établir un centre de compétences commun

Pour exploiter les ressources disponibles de la manière la plus efficace et la plus rentable possible, les cantons qui ne sont pas en mesure d'assumer seuls toutes les tâches devraient s'associer et mettre leurs activités en commun (à l'instar des cantons d'Uri, Schwyz, Obwald et Nidwald, qui exploitent en commun le laboratoire des cantons primitifs). Il est également imaginable de créer plusieurs centres de compétences régionaux ou un centre de compétences national regroupant des experts cantonaux, que l'on pourrait solliciter sur des sujets précis ou faire venir sur place pour assister les inspecteurs des produits chimiques locaux.

Sur le plan opérationnel

4. Les cantons devraient adapter leurs ressources et leurs activités de contrôle au niveau de risque

La fréquence à laquelle les cantons contrôlent les entreprises et les produits diffère. Les cantons devraient soumettre tous les domaines à une évaluation systématique des risques afin de mettre en lumière les besoins d'intervention concernant certains types d'entreprises et de produits et de renforcer les contrôles de manière ciblée si nécessaire.

5. Les cantons et la Confédération devraient présenter des rapports plus transparents

Les cantons devraient documenter les résultats des contrôles de manière plus systématique et transparente. Cela permettrait le cas échéant de mieux se rendre compte de la nécessité de l'exécution. Des rapports transparents inciteraient aussi à renforcer le suivi des activités de contrôle. La Confédération devrait veiller à ce que les cantons respectent les consignes applicables aux rapports à soumettre à la Confédération, et les cantons devraient transmettre les données relatives aux contrôles à la Confédération. La Confédération devrait ensuite faire une synthèse générale des résultats obtenus et les présenter, pour information, au Conseil fédéral, aux milieux politiques et à la population.