



**Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
sur  
l'évolution des tâches  
et de la gestion du laboratoire cantonal**

(Du 2 avril 2003)

---

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

**RESUME**

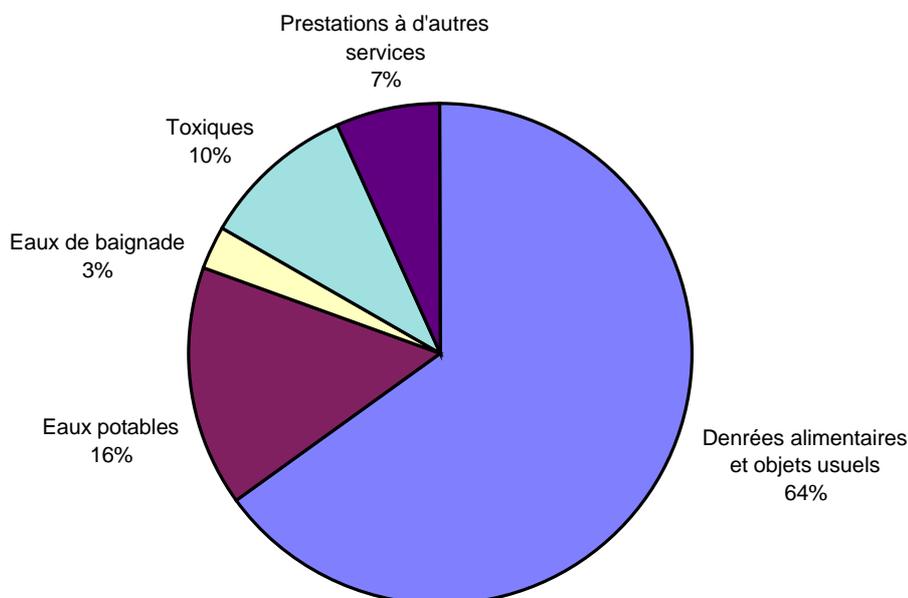
*Protéger les consommateurs, en particulier leur santé: c'est le dénominateur commun des missions du laboratoire cantonal. Dans un monde économique et socio-politique en mutation, ces missions prennent une importance croissante. Elles ont connu et vont connaître encore une profonde évolution. Maîtriser cette évolution, assumer la responsabilité sociale qui s'y attache nous met en devoir de disposer des structures, des compétences et des instruments adéquats. C'est dans cette perspective que le laboratoire cantonal a lui-même conduit une démarche pionnière de nouvelle gestion publique pour adapter au nouveau contexte ses prestations, sa gestion, son fonctionnement, et a initié un mouvement de collaboration intercantonale apte à faire face aux exigences futures dans ce domaine. Le présent rapport présente et commente cette évolution et ses perspectives, dont un des signes visibles sera la nouvelle identité sous laquelle ce service public poursuivra ses tâches dorénavant: le service de la consommation.*

*Cette analyse approfondie du fonctionnement, de l'évolution et des perspectives du service fournit l'occasion aussi de répondre aux questions que posait la motion du groupe libéral-PPN 00.137, du 19 juin 2000, intitulée "Pléthore aux contrôles des denrées alimentaires et des viandes?", sur les effectifs du laboratoire cantonal en comparaison avec les autres cantons, et d'en proposer le classement.*

**1. CADRE JURIDIQUE, MISSIONS ET PRESTATIONS**

La Constitution fédérale prévoit une intervention de l'État dans les activités commerciales afin d'y minimiser les risques pour la santé ou la vie du consommateur. Les autorités fédérales ont dans ce domaine un rôle de législateur, les cantons étant chargés d'appliquer le droit par des contrôles des entreprises et des marchandises. Le Laboratoire cantonal est l'instrument de cette obligation. Ses missions ont donc comme dénominateur commun la protection des consommateurs, principalement de leur santé et sont, à l'exception du contrôle des eaux de baignade, dictées par le droit fédéral. Ses compétences techniques et scientifiques l'amènent aussi à effectuer certains travaux spécifiques pour d'autres services de l'administration cantonale ou fédérale.

## Répartition des missions



### 1.1. Les missions

#### 1.1.1. Le contrôle des denrées alimentaires et des objets usuels

C'est la mission principale du service. Elle est régie par la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI), du 9 octobre 1992 (RS 817.0), et ses nombreuses ordonnances d'application. La loi cantonale d'application de la LDAI, du 28 juin 1995 (RSN 806.0), fixe les compétences d'exécution. Les contrôles de la production animale, de l'élevage à l'abattoir, sont de la compétence du service vétérinaire. Tout le reste est de celle du laboratoire cantonal. Celui-ci est donc en charge des contrôles de toutes les entreprises actives dans le domaine du commerce des denrées alimentaires, des viandes et des objets usuels, de la production jusqu'à la remise au consommateur.

Les contrôles visent à s'assurer que les marchandises ne présentent pas de défauts qui les rendraient dangereuses pour la santé, ni d'altérations qui diminueraient leurs qualités intrinsèques. Ils visent aussi, pour les denrées alimentaires mais pas pour les objets usuels et le tabac, à prévenir les fraudes et les tromperies notamment celles qui pourraient avoir des effets sur la santé.

Le droit alimentaire ne concerne pas seulement les denrées alimentaires et les viandes mais aussi de nombreuses autres marchandises susceptibles d'influencer les aliments (vaisselle, emballages, etc.) ou de nuire à la santé d'une autre manière (cosmétiques, jouets pour bébés, etc.). Le contrôle de ces objets usuels ne représente qu'une faible part des activités. Ils présentent en effet un risque bien moindre d'intoxication que les denrées alimentaires. D'autre part, le droit fédéral ne prévoit pas à leur égard, pour l'instant, d'actions de répression des fraudes et de lutte contre la tromperie.

Les contrôles reposent d'une part sur des activités d'analyse en laboratoire et d'autre part sur des inspections des entreprises. Les premières déterminent l'état microbiologique et chimique; la conformité de la composition et des additifs; l'authenticité des denrées d'origine animale. Les secondes portent sur l'hygiène des marchandises, des locaux, des installations, machines, appareils et du personnel, ainsi que sur la conformité légale des objets commercialisés, de leur étiquetage et de la publicité faite à leur sujet.

#### 1.1.2. Le contrôle de l'eau potable

L'eau potable est une denrée alimentaire particulière. Elle est commercialisée généralement par des services publics et le consommateur ne peut pas choisir son distributeur. Tout le monde en consomme et on l'utilise à tous les stades de la production des denrées alimentaires. En conséquence, une éventuelle contamination de l'eau potable présente des risques

particulièrement élevés pour la santé. La récente épidémie survenue à La Neuveville, qui a touché des centaines de personnes, nous l'a bien rappelé.

Le contrôle officiel de l'eau potable est lui aussi légalement basé sur la LDAI et ses ordonnances d'application. Dans le nouveau cadre légal suisse, les contrôles opérés par le laboratoire cantonal visent principalement à s'assurer que les distributeurs d'eau maîtrisent la qualité grâce à un système d'autocontrôle adapté et appliqué. D'autre part il convient de veiller à ce que l'eau ne contienne pas des micro-contaminants dus à des pollutions des ressources souterraines ou aux procédés de désinfection. Les analyses du laboratoire cantonal sont orientées vers les contaminants qui ne sont pas recherchés dans les analyses de routine effectuées par les distributeurs, elles sont complémentaires à celles effectuées par le service de la protection de l'environnement dans le cadre de la surveillance des nappes souterraines.

### **1.1.3. Le contrôle des eaux de baignade**

Les eaux des piscines publiques et des plages des rives neuchâteloises des lacs de Neuchâtel et de Biemme sont contrôlées depuis les années 1970. Le contrôle des piscines publiques est basé sur le règlement cantonal sur les piscines, du 8 juillet 1977 (RSN 731.151), celui des plages ne repose pas sur une base légale précise.

Les contrôles des piscines permettent de vérifier la qualité de l'eau, l'efficacité et la sécurité des installations de désinfection et l'hygiène générale des lieux.

Les contrôles des plages effectués durant la saison de baignade servent à vérifier l'absence de bactéries dangereuses pour la santé.

### **1.1.4. Le contrôle du commerce des toxiques**

Le commerce des produits toxiques présente un danger potentiel élevé pour les consommateurs et pour les utilisateurs professionnels de ces produits. Ce commerce est limité aux entreprises qui doivent disposer de personnel spécialement formé. La prévention des intoxications est basée principalement sur l'étiquetage des produits et la vente libre limitée aux seuls produits les moins toxiques. Le contrôle officiel est basé sur la loi fédérale sur le commerce des toxiques (LTox), du 21 mars 1969 (RS 813.0). Il se fait au travers des inspections des entreprises, du contrôle de l'étiquetage et de la gestion administrative des différentes autorisations nécessaires pour acquérir, utiliser ou vendre ces produits.

### **1.1.5. Le contrôle du marché des substances dangereuses pour l'environnement**

Parallèlement aux risques pour la santé du consommateur, certaines marchandises commercialisées peuvent présenter des risques importants pour l'environnement. Le droit fédéral en matière de protection de l'environnement veille à ce problème à travers l'ordonnance sur les substances dangereuses pour l'environnement (OSubst) du 9 juin 1986. L'exécution des contrôles en vertu de ce droit est répartie entre le service cantonal de la protection de l'environnement et le laboratoire cantonal conformément à l'arrêté d'exécution de l'OSubst, du 13 janvier 1988 (RSN 461.06). Le laboratoire cantonal est responsable du contrôle du marché. Cette répartition des responsabilités des deux services cantonaux permet une efficacité optimale des contrôles tout en évitant aux entreprises les désagréments de la multiplicité des interventions des autorités.

### **1.1.6. L'expertise technique pour d'autres services officiels**

Le laboratoire cantonal dispose de compétences et d'équipements d'analyse dans les domaines de la chimie analytique, de la microbiologie, de la microscopie, de l'analyse sensorielle et de la biologie moléculaire. Il dispose aussi de compétences d'expertise dans divers domaines comme la distribution des eaux potables, l'hygiène des installations et les processus de fabrication des denrées alimentaires, la sécurité des stockages des produits toxiques, pour ne citer que les plus communément utilisées. Il les met à disposition de nombreux autres services cantonaux qui y font appel, comme le service de la viticulture, le service cantonal de la protection de l'environnement, le pharmacien cantonal, la police cantonale, le service vétérinaire, le laboratoire des ponts et chaussées, etc. Cette collaboration permet d'éviter un recours onéreux aux prestations de tiers et une exploitation optimale des synergies entre les services publics du canton. Des prestations sont également fournies à certains services de la Confédération comme le Service vétérinaire fédéral,

l'Office fédéral de la santé publique, l'Office fédéral de l'agriculture, la Régie fédérale des alcools ou la Commission fédérale du contrôle du commerce des vins.

## 1.2. Les prestations

Pour répondre à ses missions, le laboratoire cantonal fournit un certain nombre de prestations. Elles sont décrites et définies. Pour chacune d'elles sont fixés des objectifs quantitatifs et qualitatifs. Au total 21 prestations, réparties en 6 groupes, recouvrent les activités du service.

Un système de gestion des temps de travail des collaborateurs et une comptabilité analytique permettent de connaître les coûts de chacune des prestations. Divers indicateurs permettent de mesurer non seulement leurs aspects quantitatif et financier mais aussi leur qualité. Ils permettent en plus de suivre l'évolution des prestations au fil des ans.

Chacune des prestations est décrite par les éléments suivants:

- raison d'être de la prestation;
- bases légales;
- usagers principaux;
- autres usagers;
- indicateurs quantitatifs et qualitatifs;
- partenaires internes pour la fourniture de la prestation;
- partenaires externes pour la fourniture de la prestation;
- activités principales nécessaires à la fourniture de la prestation.

Ces prestations du laboratoire cantonal sont résumées dans le tableau suivant (selon la codification numérique GESPA):

<b>Groupe de prestations 1:</b> <b>Contrôle des denrées alimentaires et du tabac</b>	<b>Groupe de prestations 2:</b> <b>Contrôle des objets usuels</b>
Prestation 1.1: Inspection Prestation 1.2: Analyses officielles Prestation 1.3: Analyses privées Prestation 1.4: Expertises, formation et information	Prestation 2.1: Contrôle des objets usuels
<b>Groupe de prestations 3:</b> <b>Contrôle des eaux potables</b>	<b>Groupe de prestations 4:</b> <b>Contrôle des eaux de baignade</b>
Prestation 3.1: Inspection Prestation 3.2: Analyses Prestation 3.3: Expertises, formation et information Prestation 3.4: Inventaire des ressources en eau	Prestation 4.1: Contrôle des piscines Prestation 4.2: Contrôle des plages
<b>Groupe de prestations 5:</b> <b>Contrôle des toxiques et substances dangereuses</b>	<b>Groupe de prestations 6:</b> <b>Prestations à d'autres services officiels</b>
Prestation 5.1: Inspection Prestation 5.2: Gestion des autorisations Prestation 5.3: Analyses Prestation 5.4: Expertises, formation et information	Prestation 6.1: Service de la viticulture Prestation 6.2: SCPE Prestation 6.3: OFSP Prestation 6.4: Laboratoires cantonaux Prestation 6.5: Autres services du canton Prestation 6.6: Autres services fédéraux

Un système expérimental de gestion des temps de travail et de comptabilité analytique, élaboré par le service avec le logiciel Microsoft Access et utilisé de 1999 à 2001, a été remplacé dès l'exercice 2002 par le système de gestion des temps Timelead de la maison Uditis et par une comptabilité analytique avec le système SAP testée comme pilote pour l'ensemble des services de l'administration cantonale.

Les objectifs quantitatifs et qualitatifs de chacune des prestations sont fixés annuellement sur la base d'objectifs stratégiques qui sont eux définis pour la législature. Un contrôle de gestion trimestrielle permet de suivre l'avance dans la réalisation des objectifs et de décider si nécessaire de mesures correctives appropriées.

Une analyse annuelle est réalisée et un rapport détaillé est soumis au chef du Département de l'économie publique.

Cette démarche de nouvelle gestion publique se veut participative avec les cadres du service qui sont responsables des prestations et des centres de coût. L'ensemble des collaborateurs du service est informé deux fois par an des objectifs à atteindre et des résultats.

Le chapitre 4 décrit par ailleurs l'évolution de la gestion du service.

## **2. VINGT ANS D'EVOLUTION DES PROBLEMES ET DES MISSIONS**

Au début des années 1980, le laboratoire a dû être complètement réorganisé et restructuré. La création du service cantonal de la protection de l'environnement a entraîné un transfert de pratiquement tous les cadres du laboratoire cantonal à ce nouveau service. Simultanément, le renvoi pour juste motif du chimiste cantonal en charge a permis au nouveau responsable, le Dr Marc Treboux, de reconstruire une équipe et de redéfinir les priorités et les moyens nécessaires à l'accomplissement des missions. Le service est donc dirigé depuis 1980 par le même chimiste cantonal. Marc Treboux a fait évoluer le laboratoire cantonal durant ces vingt dernières années en tenant compte des modifications importantes qui sont survenues dans l'appréciation des risques pour les consommateurs et de l'évolution des bases légales et des missions.

### **2.1. Les années 1980**

#### ***2.1.1. Contaminations microbiologiques et chimiques***

Dans les années 1980 sont apparus d'importants problèmes de qualité hygiénique des aliments. On se souvient que c'est durant cette décennie que des intoxications massives ont été mises en évidence. L'épisode des salmonelles puis des listéria dans le vacherin Mont d'Or, celui des salmonelles dans les œufs, ne sont que deux exemples parmi d'autres de l'importance des contaminations microbiologiques. La création d'une unité spécialisée dans les analyses microbiologiques a permis d'y faire face.

Parallèlement à ces problèmes microbiologiques, le contrôle des contaminants chimiques confirmait toute son importance. Les nouvelles ordonnances sur les substances étrangères (OSEC) et sur les additifs (OAdd) venaient de les normaliser. Une unité spécialisée, forte et compétente pour l'analyse des résidus de pesticides, des métaux lourds, des additifs était alors nécessaire pour les mettre en œuvre.

#### ***2.1.2. Sécurité de l'alimentation en eau potable***

Dans le domaine des eaux potables, la situation neuchâteloise n'était pas très sûre. Du fait que la géologie karstique du massif jurassien ne permet pas une épuration naturelle des eaux de source, une désinfection généralisée par chloration ou radiation UV s'imposait dans pratiquement tous les réseaux de distribution. Un important travail de conseil et de persuasion devait être conduit dans les petites communes pour améliorer la sécurité de l'approvisionnement en eau potable. Il a induit un renforcement des effectifs de spécialistes dans ce domaine.

#### ***2.1.3. Produits toxiques***

C'est dans la même période enfin que l'évolution de la législation sur les produits toxiques pour l'homme et l'environnement, ainsi que la catastrophe de Schweizerhalle, ont contraint le canton à assumer de nouvelles tâches dont une partie a été déléguée au laboratoire cantonal.

### **2.2. Les années 1990**

#### ***2.2.1. Moins de contamination chimique, mais autres préoccupations***

Dans les années 1990, on constate une évolution des missions assez différente. L'importance des risques microbiologiques se confirme, mais les problèmes liés à de nombreux contaminants chimiques disparaissent. La présence d'excès de résidus dans les fruits et les légumes devient rare, la contamination de l'environnement par des substances dangereuses telles que les PCB ou la dioxine diminue. Toutefois le problème des résidus de médicaments vétérinaires (souvent utilisés comme stimulateurs de performance et non comme médicaments) prend une importance

nouvelle. Le contrôle des viandes, qui était jusqu'en 1995 de la compétence exclusive des services vétérinaires, passe en grande partie sous la responsabilité des laboratoires cantonaux. Certains contrôles négligés auparavant permettent de mettre au grand jour une situation préoccupante.

### **2.2.2. Nouveau droit, nouvelle approche**

Mais c'est surtout la philosophie même des missions qui change durant cette décennie. En 1992, les Chambres fédérales adoptent une nouvelle loi fédérale sur les denrées alimentaires en remplacement de celle de 1905. Cette nouvelle loi, basée sur une conception moderne de la protection des consommateurs et quasi totalement harmonisée avec la législation européenne, oblige à une nouvelle réflexion sur les moyens à mettre en œuvre pour son application.

### **2.2.3. Le principe de l'autocontrôle... à contrôler**

Ce nouveau droit alimentaire suisse, entré en vigueur en 1995, augmente la responsabilité des entreprises: il leur impose à toutes de mettre en place un système d'autocontrôle leur permettant de maîtriser la qualité. Le contrôle de ces autocontrôles incombe au laboratoire cantonal. Il nécessite une présence accrue dans les entreprises et une forme d'activité cumulant prestations de conseil et mesures de répression.

Dès 1995 aussi, les distributeurs d'eau potable doivent comme les commerçants établir un système d'autocontrôle pour maîtriser les risques. Le contrôle des systèmes d'autocontrôle des distributeurs d'eau devient la tâche principale du laboratoire cantonal dans ce domaine. Il appartient aux distributeurs de déterminer les points critiques pouvant influencer la qualité de l'eau et la manière de les maîtriser. Ils déterminent quelles sont les analyses qu'ils jugent nécessaires de réaliser et mandatent le laboratoire de leur choix pour les effectuer. Ces analyses de contrôle ne sont plus que l'élément final permettant de confirmer que la qualité est bien celle qui est attendue. Les contrôles analytiques effectués par le laboratoire cantonal complètent ceux des distributeurs.

### **2.2.4. Meilleure santé des plages**

Les contrôles des plages en revanche peuvent être réduits au fur et à mesure de l'amélioration de la qualité des eaux des lacs. En effet, les énormes investissements consentis pour l'épuration des eaux dans les trente dernières années ont permis d'améliorer la qualité de l'eau des plages et de concentrer les endroits défavorables à la baignade aux seuls abords des effluents des stations d'épuration des eaux usées.

### **2.2.5. Nouveaux outils analytiques: la biologie moléculaire**

À côté de cette modification fondamentale des missions, de nouveaux problèmes apparaissent. L'évolution technologique de la production nécessite de nouveaux outils analytiques. Le contrôle des organismes génétiquement modifiés par exemple ne peut être réalisé par des analyses chimiques et microbiologiques classiques. Ils exigent la mise en œuvre des techniques de biologie moléculaire. Il en va de même pour de nombreux autres contrôles en relation avec la sécurité ou la tromperie des consommateurs (par exemple l'identification d'espèces, la contamination par des farines animales ou des organes interdits).

### **2.2.6. Exigences croissantes**

On doit relever aussi que durant cette décennie la complexité de certains travaux analytiques a très fortement augmenté. D'un côté les exigences des systèmes internes de contrôle de qualité des analyses demandent une sécurité accrue qui nécessite des travaux très importants de validation des processus et de confirmation. D'autre part la technologie des équipements analytiques, nécessaire pour garantir la sécurité des résultats, évolue si rapidement que les moyens financiers et les compétences scientifiques des laboratoires de taille moyenne ne leur permettent plus d'être actifs dans tous les domaines. À titre d'exemple on peut rappeler que lors du scandale des poulets belges contenant de la dioxine, seuls 7 laboratoires dans l'ensemble de l'Europe étaient en mesure de réaliser les analyses et qu'ensemble ils ne pouvaient pas réaliser plus de 50 analyses par semaine.

### 2.2.7. Réorganisation conséquent

Durant ces vingt dernières années, l'évolution technique et celle du marché ont donc mis en évidence la nécessité d'affecter de plus en plus de ressources humaines aux activités de contrôles sur site, alors qu'au contraire, les effectifs affectés aux tâches de laboratoire pouvaient être réduits sans perte d'efficacité. Dorénavant, les services de contrôles doivent surtout s'assurer que les entreprises savent maîtriser les risques liés à leurs activités plutôt que de vérifier sur le front de vente la qualité des marchandises. En conséquence, peu à peu les tâches d'inspection remplacent les travaux d'analyse. Le laboratoire cantonal répond à cette évolution des missions en se réorganisant en conséquence: il renforce l'inspection des denrées alimentaires et crée une unité spécialiste en biologie moléculaire. Cette évolution s'effectue conjointement à une diminution générale des effectifs. Les équipes spécialisées dans les analyses chimiques et les analyses de routine des eaux sont drastiquement réduites à la faveur de départs naturels et d'autres changements.

## 3. L'EVOLUTION DES EFFECTIFS ET DES COÛTS

### 3.1. Effectifs: réduits et différemment répartis

Le tableau ci-après montre l'évolution détaillée des effectifs du laboratoire cantonal depuis 1991.

On remarquera une diminution globale de 3 postes mais surtout la nette diminution du nombre de collaborateurs actifs dans l'analyse chimique des denrées alimentaires et des eaux au profit d'une diversification des activités analytiques et de l'inspection. Notons que la faible augmentation des ressources attribuées au secrétariat est liée à la renonciation de former une apprentie de commerce. Les activités du secrétariat ne sont plus assez diversifiées pour offrir une formation complète d'employée de commerce. L'augmentation des ressources de direction est due aux tâches d'assurance de qualité et d'informatique qui font partie des activités du service (voir chapitre 4).

Ce tableau ne tient pas compte du rattachement dès janvier 2002 de l'office de vérification métrologique au laboratoire cantonal. Cet office compte 2 collaborateurs et est localisé à Cernier.

Année	Laboratoire			Eaux		Inspection		Administration		Total
	Chimie	Microbiologie	PCR	Laboratoire	Inspection	Denrées	Toxiques	Secrétariat	Direction	
1991	8,50	3,50		2,00	2,50	3,00	2,00	2,00	1,50	25,00
1992	8,50	3,50		2,00	2,50	3,00	2,00	2,00	1,50	25,00
1993	8,50	3,50		2,00	2,50	3,00	2,00	2,00	1,50	25,00
1994	7,50	4,00		1,75	2,50	3,00	2,00	2,00	1,50	24,25
1995	7,00	4,00		1,75	2,50	3,00	2,00	2,30	1,50	24,05
1996	6,50	4,00		1,75	2,50	3,00	2,00	2,30	2,00	24,05
1997	6,50	4,00		1,75	2,50	3,00	2,00	2,30	2,00	24,05
1998	6,50	4,00		1,75	2,00	3,50	2,00	2,30	2,00	24,05
1999	6,50	3,00	0,80	1,35	2,00	3,50	2,00	2,30	2,00	23,45
2000	6,50	3,00	0,80	1,25	2,00	3,50	2,00	2,40	2,00	23,45
2001	6,00	2,00	1,80	1,25	2,00	3,75	2,00	2,40	2,00	23,20
2002	4,50	2,50	2,55	1,25	2,00	3,75	2,00	2,40	2,00	22,95
2003	4,50	2,50	2,55	1,25	2,00	3,75	1,00	2,40	2,00	21,95

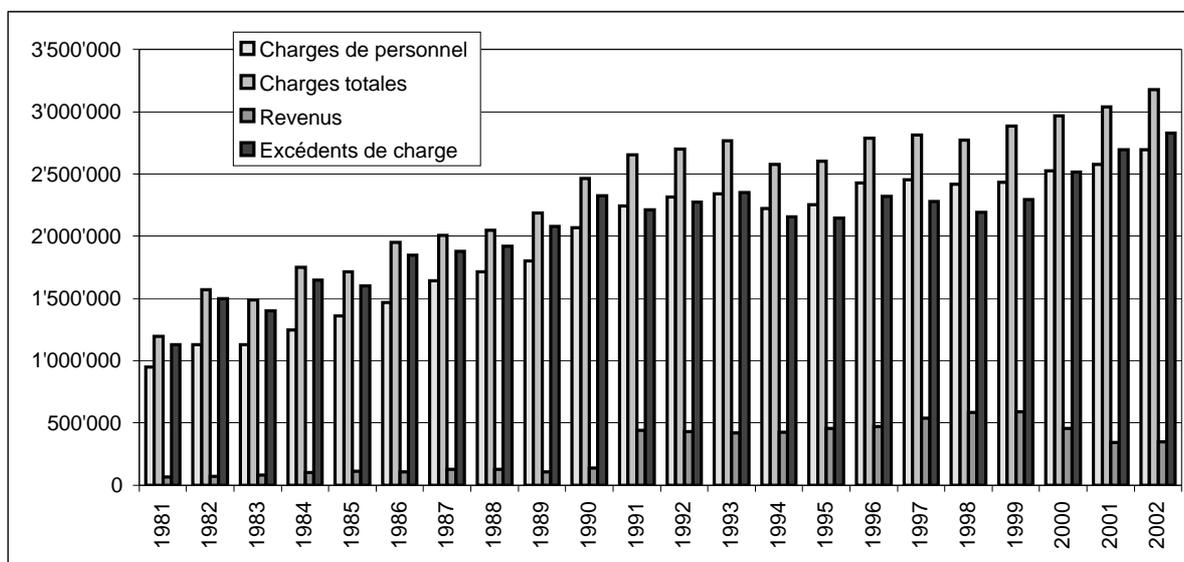
### 3.2. Coûts: hausse des charges, baisse des revenus, malgré les efforts

Le graphique ci-après montre clairement l'évolution des charges et des revenus durant ces vingt dernières années. L'accroissement des charges a été constant et régulier durant les années 1980. Au début des années 1990, sous l'impulsion du conseiller d'Etat Michel von Wyss, chef du Département de l'intérieur, un coup de frein aux dépenses de personnel a été mis en œuvre conjointement à une amélioration des recettes. Le montant des émoluments a été réadapté et une partie des frais d'inspection des commerces de denrées alimentaires et de contrôle des eaux a été mis à la charge des communes ne disposant pas de leurs propres services de contrôle.

L'effort de compression des dépenses a été constant et intense jusqu'à aujourd'hui. Les charges salariales ont augmenté ces dernières années malgré la diminution des effectifs en raison de la réadaptation des salaires de la fonction publique.

Les revenus ont diminué depuis l'exercice 2000. Cette baisse est due en grande partie à l'arrêt de la facturation aux distributeurs d'eau potable des frais de contrôle au moment où ils ont, petit à petit, pris en charge ces contrôles. Cette modification de la répartition des tâches entre le canton et les communes a réduit les recettes d'un montant d'environ 175.000 francs. Parallèlement à cette diminution des recettes, les ressources humaines dans ce secteur ont été diminuées d'une unité.

La baisse des revenus est aussi due à une forte réduction de la demande de certificats à l'exportation de la part d'une industrie de cosmétiques. Cette entreprise a sollicité du laboratoire pour près de 120.000 francs de certificats durant les années 1997 à 1999. Cette demande a très fortement diminué depuis; elle dépend des besoins de l'entreprise, du nombre de nouveaux produits qu'elle lance sur certains marchés et n'est pas influençable par le service.



### 4. L'OPTIMALISATION DE LA GESTION DU LABORATOIRE CANTONAL

Depuis 1999, le laboratoire cantonal participe à l'expérience de nouvelle gestion publique de l'administration neuchâteloise (GESPA). Cette expérience évoquée sous point 1.7 s'inscrit dans une démarche qualité que le laboratoire cantonal a entamée au début des années 1990.

La nécessité de moderniser la fonction publique et notamment de pouvoir comparer ses prestations à celles qui sont offertes par les entreprises privées a provoqué un processus de réflexion, puis de mise en place d'une démarche qualité en trois étapes. Deux sont aujourd'hui réalisées, la troisième est en phase d'initiation. Ces trois phases: accréditation, gestion des prestations et excellence sont brièvement décrites ci-après.

## 4.1. Accréditation dès 1996: la compétence reconnue

L'accréditation est la reconnaissance formelle de la compétence d'un organisme à exécuter certaines tâches. Cette reconnaissance est délivrée par une institution officielle répondant à certains critères fixés par des normes européenne et internationale. Ce service évalue les aspects techniques et les mesures d'assurance de qualité de l'organisme à accréditer. Les critères pour cette reconnaissance sont définis à l'échelle internationale dans la série des normes ISO 9000 et ISO 17000. En Suisse, le Service d'accréditation suisse (SAS), organisme rattaché à l'Office fédéral de la métrologie, est officiellement chargé des accréditations.

Le laboratoire cantonal est accrédité depuis 1996 en tant que laboratoire d'essai pour l'analyse sensorielle, physique, chimique, microbiologique et par biologie moléculaire des denrées alimentaires et des objets usuels selon la norme ISO 17025. Il est accrédité aussi comme organisme d'inspection pour des entreprises, des installations, des procédés de fabrication et des marchandises selon la norme EN 45004. Ces accréditations attestent également que les exigences des normes ISO 9001 pour les activités du laboratoire d'analyse et ISO 9002 pour les activités d'inspection sont remplies.

La décision de mettre sur pied un système d'assurance de qualité permettant d'être accrédité reposait sur les points suivants:

- Pour rester crédibles, les laboratoires officiels doivent aussi garantir un travail de qualité. Ils doivent être aussi compétents, si ce n'est plus, que les entreprises qu'ils surveillent.
- La directive européenne sur le contrôle des denrées alimentaires exige que les laboratoires officiels et les services d'inspection soient accrédités. Les pays membres de l'UE et de l'EEE doivent transposer dans leur droit national cette exigence.
- Pour rester crédibles vis-à-vis des autorités de contrôle européennes et pour faciliter nos exportations, il est de première importance que notre système de contrôle des denrées alimentaires soit reconnu comme compétent. L'accréditation selon une norme internationale est un des moyens de faire reconnaître cette compétence.
- L'expérience faite dans les entreprises qui ont introduit un système d'assurance de qualité montre que cet instrument de gestion permet d'améliorer l'efficacité et les performances. Dans l'administration, cette amélioration des performances est exigée par les usagers et les autorités politiques.
- Dans la perspective des nouveaux systèmes de gestion qui sont introduits dans les services publics et dans celle d'une administration attentive et sachant mieux répondre aux besoins de ses clients (les usagers et les consommateurs), l'introduction d'un système de gestion de la qualité est indispensable.

## 4.2. La nouvelle gestion publique

La participation au système pilote de nouvelle gestion publique a été la deuxième étape de la démarche qualité du laboratoire cantonal. L'accréditation permettait de mettre en place des instruments et des outils pour améliorer l'efficacité par une meilleure gestion des processus. Elle a obligé le service à procéder à une réflexion sur les processus mis en œuvre pour réaliser les missions. La description de ces processus a été formalisée dans le manuel d'assurance de qualité par des directives et des modes opératoires normalisés.

Afin d'améliorer l'efficacité, il était aussi nécessaire de disposer de moyens permettant de mesurer le coût de réalisation des différentes missions et des objectifs du service. Le système pilote de nouvelle gestion publique GESPA a été l'occasion de mettre en place une comptabilité analytique et un contrôle de gestion. Cette expérience s'est déroulée en deux phases, la première entre 1999 et 2001 à l'aide d'outils "amateurs", la deuxième dès 2002 permettant d'expérimenter des outils potentiellement généralisables à l'ensemble des services de l'administration cantonale.

La participation au système pilote GESPA a aussi été l'occasion de mettre en place une gestion par objectifs. Ainsi définir des objectifs stratégiques pour l'ensemble du service et pour ses différentes missions est devenu une tâche normale de gestion.

### **4.3. L'excellence en vue**

Les deux premières étapes de la démarche qualité décrites ci-devant ont permis d'améliorer l'efficacité du service. Mais l'objectif principal de cette démarche est de permettre une amélioration de l'efficacité. En d'autres termes, l'utilisation optimale des ressources mises à disposition du service pour remplir ses missions de protection des consommateurs ne peut pas seulement se mesurer par la qualité des travaux et la réalisation des objectifs. Encore faut-il que ces objectifs et les moyens choisis pour les réaliser soient correctement choisis.

L'efficacité de la protection des consommateurs dans un canton est difficilement mesurable. Les données statistiques relatives à l'état de santé et/ou à l'incidence de la tromperie ne sont pas disponibles. La globalisation, la mondialisation de la consommation et des moyens de contrôle ne permettent pas d'isoler les données d'un seul canton.

En conséquence, le souci d'efficacité doit être géré en utilisant les outils de gestion de la qualité globale qui sont généralement admis par les autorités compétentes. Le système d'évaluation globale de la qualité mis au point par l'European Foundation for Quality Management (EFQM) est un de ceux-ci. Il est reconnu tant en Suisse qu'en Europe et débouche pour les meilleurs sur une compétition sanctionnée par le prix ESPRIX, prix suisse de qualité en business excellence. Cet outil permet d'évaluer la qualité d'une entreprise ou d'un service en analysant les 9 domaines suivants: leadership, personnel, politique et stratégie, partenariat et ressources, processus, résultats personnels, résultats clients, résultats collectivité, résultats performances clés.

Le laboratoire cantonal envisage d'utiliser ce nouvel outil ou un outil comparable durant la législature 2002-2005 pour renforcer son processus d'amélioration.

### **4.4. Conséquences financières de la démarche qualité**

Il est très difficile de déterminer avec précision les conséquences financières de la démarche qualité. L'accréditation avait comme principal objectif la crédibilité nationale et internationale des activités de laboratoire et d'inspection. Elle devait permettre aussi d'améliorer l'efficacité par une meilleure définition des processus de travail. Chacun sait que les erreurs, la mauvaise qualité du travail ont un coût. Chacun sait aussi que les systèmes d'assurance de qualité, de certification, d'accréditation ont également un coût. L'économie privée a montré depuis longtemps que le bilan de la mise en place des systèmes qualité est positif. Faute de disposer des outils d'analyse financière adéquats au moment de l'introduction des modifications des méthodes de travail, le laboratoire cantonal n'a pas pu mesurer le gain réalisé.

Le système de comptabilité analytique mis en place dans le cadre de GESPA a permis de connaître précisément le coût des prestations. Le tarif des émoluments perçus par le service a été réadapté par le Conseil d'Etat en janvier 2003 en tenant compte de la réalité des coûts.

Sur le plan qualitatif, on peut remarquer que le nombre de recours contre les décisions du service est extrêmement bas. On ne compte que 1 à 2 recours par année pour plusieurs milliers de décisions dont la plupart ont des conséquences importantes pour la vie des entreprises concernées. La démarche qualité permet d'assurer un haut niveau de qualité des décisions, ce qui explique le nombre très restreint des recours. Lorsqu'on connaît le coût administratif des procédures de recours, on peut mesurer l'économie réalisée.

## **5. COMPARAISONS INTERCANTONALES**

### **5.1. La demande: motion du groupe libéral-ppn**

À ce point du présent rapport, nous intégrons un certain nombre d'éléments de comparaison avec d'autres cantons. Ce complément d'information répond à une demande du groupe libéral-PPN: s'assurer, par comparaison qualitative et quantitative avec d'autres cantons, que le nombre de collaborateurs du laboratoire cantonal se consacrant au contrôle des denrées alimentaires et des viandes ne soit pas pléthorique.

La demande avait initialement été déposée le 19 juin 2000 sous forme de postulat dans le cadre de la discussion sur la première étape du désenchevêtrement des tâches entre les communes et le canton. Une majorité des députés avait rejeté à cette occasion le projet de cantonalisation des contrôleurs des denrées alimentaires des villes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds, souhaitant reprendre l'examen de cette proposition lors d'une prochaine étape après que les autorités des

villes et du canton auraient réexaminé la situation. Le postulat avait été transformé en motion. Le 4 décembre 2001, le chef du Département de l'économie publique a, au nom du Conseil d'Etat, accepté d'étudier les questions posées par les motionnaires et a proposé au Grand Conseil d'accepter cette motion. Elle l'a dès lors été sans opposition.

Rappel du texte de la motion:

**00.137**

19 juin 2000

**Motion du groupe libéral-PPN** (préalablement déposée sous forme de postulat)

**Pléthore aux contrôles des denrées alimentaires et des viandes?**

*Le contrôle des denrées alimentaires et des viandes relève, pour une part, des exigences fédérales et laisse aux cantons toute latitude d'organisation.*

*Ces contrôles et analyses sont, à notre connaissance, exécutés de manière performante, qu'ils soient le fait des collaborateurs du laboratoire cantonal ou des contrôleurs communaux.*

*Il semblerait pourtant que le nombre de collaborateurs affectés à ces tâches soit proportionnellement important par rapport à d'autres cantons, notamment en Suisse romande.*

*Nous demandons au Conseil d'Etat de procéder à une comparaison qualitative et quantitative avec d'autres cantons, afin de déterminer si ces supputations sont vérifiées et, si oui, pour quelles raisons.*

*Signataires: J.-P. Authier, N. Aubert, J. Walder, S. Perrinjaquet, O. Haussener et C. Bugnon.*

On doit constater d'emblée que de telles comparaisons sont extrêmement difficiles à réaliser. En effet, chaque canton a sa propre organisation et les missions cantonales attribuées aux vingt laboratoires cantonaux de Suisse sont souvent bien différentes. De plus, sans outil de gestion des prestations et de comptabilité analytique, tout benchmarking est impossible. Le laboratoire cantonal de Neuchâtel, on l'a dit, est un des pionniers en matière de gestion des prestations et dispose depuis 1999 de données détaillées sur le coût de chacune de ses prestations. De telles données n'existent malheureusement pas dans les autres cantons. Nous avons cependant recueilli quelques éléments de comparaison qui sont détaillés ci-après. Les principales bases reposent sur les données de l'exercice 2000.

## **5.2. Comparaison des missions**

Les missions découlant du droit alimentaire sont les mêmes dans tous les cantons. Tous les cantons, à l'exception de celui du Jura, possèdent les moyens minimaux pour assurer les tâches d'analyse et d'inspection dans ce domaine. Le canton du Jura, qui ne possède qu'un embryon de laboratoire d'analyse, n'est pas en mesure d'exécuter toutes les analyses normalement prescrites. Plusieurs petits cantons se sont groupés pour disposer des moyens de base suffisants. C'est le cas des cantons de la Suisse primitive (UR, SW, OW et NW) et des cantons de Schaffhouse, Glaris et des deux Appenzell.

Les moyens nécessaires pour remplir les missions peuvent être assez différents selon les cantons. Les deux cantons-villes de Genève et Bâle-Ville n'ont par exemple qu'un seul réseau de distribution d'eau potable à surveiller. Les moyens d'inspection et d'analyse des eaux seront donc considérablement différents de ceux du canton de Neuchâtel ayant près de 70 réseaux de distribution et des ressources en eau de qualité médiocre en raison de la géologie karstique du sous-sol. Les cantons très touristiques comme le Valais et les Grisons ont développé un contrôle des piscines très important compte tenu du grand nombre d'hôtels équipés. Les cantons de Bâle-Ville et d'Argovie ont développé un très important domaine d'activité dans la surveillance des entreprises chimiques, très nombreuses sur leur territoire. De nombreux cantons suisses alémaniques ont confié tout ou partie des missions de protection de l'environnement aux laboratoires cantonaux.

Ces quelques exemples confirment que chaque canton a développé une vision particulière des missions qu'il doit exécuter dans les domaines du droit alimentaire, du droit des toxiques, du contrôle des eaux potables et de baignade et de la protection de l'environnement. Dans le canton de Neuchâtel, le tissu économique, commercial, artisanal et industriel existant a amené les

autorités à développer un laboratoire cantonal principalement axé sur le contrôle des commerces de distribution, des entreprises artisanales et des réseaux de distribution d'eau potable.

L'analyse des prestations montre aussi que le laboratoire cantonal de Neuchâtel consacre une partie importante de ses ressources à des prestations pour d'autres services cantonaux. Que ce soit dans le cadre du contrôle des vendanges pour le service de la viticulture, de l'assurance de qualité pour le SCPE et le service vétérinaire ou pour des travaux analytiques pour le SCPE, la Police cantonale ou le pharmacien cantonal, l'ensemble de ces prestations pour des services officiels représente 7% des 42.000 heures de travail (environ 2 postes de travail) et un coût d'environ 250.000 francs. Nous n'avons aucun élément pour comparer ces prestations à l'échelle intercantonale.

### **5.3. Comparaison des effectifs**

Nous avons tenté de comparer les effectifs des laboratoires cantonaux en distinguant le personnel de laboratoire, le personnel d'inspection et le personnel administratif.

On constate généralement que les effectifs du laboratoire cantonal de Neuchâtel ne se distinguent pas fondamentalement, en chiffres absolus, de ceux des autres cantons de taille comparable. La comparaison par habitant montre aussi des effectifs raisonnables si l'on tient compte que les tâches à accomplir ne sont pas toutes proportionnelles au nombre d'habitants.

Une analyse sommaire montre que les différences constatées entre les cantons reposent sur des structures de population et d'entreprises différentes. Notre canton ayant une structure urbaine marquée, il peut souvent mieux se comparer aux cantons urbains qu'aux cantons ruraux. Dans le domaine du contrôle des denrées alimentaires, on peut faire le même constat.

#### **5.3.1. Personnel technique de laboratoire**

Le personnel technique des laboratoires cantonaux varie de 6,6 postes pour le canton de Zoug à 51 postes pour le canton de Zürich. Le laboratoire cantonal de Neuchâtel a 10,8 postes dans cette catégorie en 2002. Compte tenu des modifications intervenues depuis lors, seuls les cantons de Schaffhouse, Zoug et Valais ont encore des effectifs inférieurs pour ce type de personnel.

#### **5.3.2. Personnel d'inspection**

La comparaison générale dans ce domaine est impossible. En effet, dans plusieurs cantons, de nombreux contrôleurs communaux à temps très partiel procèdent aux inspections de routine. Dans ces cantons, les inspecteurs rattachés au laboratoire cantonal ne se chargent que des inspections des entreprises les plus importantes et des cas difficiles. C'est par exemple le cas du canton de Berne où plus de 300 contrôleurs communaux sont actifs à côté de 10 inspecteurs rattachés au laboratoire cantonal.

Pour les cantons n'ayant pas de contrôleurs communaux, les effectifs varient de 2,2 à 6,4 personnes pour 100.000 habitants. Dans notre canton, si l'on tient compte des effectifs des villes de Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, on obtient 5,8 postes pour 100.000 habitants. Ce chiffre élevé reflète la volonté affirmée depuis longtemps d'assurer une protection des consommateurs basée sur une présence soutenue dans le terrain plutôt que sur des activités de laboratoire. Orienté non seulement sur la répression, le travail de prévention des inspecteurs et contrôleurs est réalisé à travers des conseils d'hygiène et d'organisation aux entreprises.

#### **5.3.3. Personnel administratif**

Les effectifs de personnel de direction et administratif varient de 2 pour le canton du Jura à 15 pour les cantons de Berne et Zürich. Estimé par rapport à la population, ils varient de 0,8 pour 100.000 habitants pour le canton du Valais à 5,35 pour le canton de Bâle-Ville. Avec un effectif de 2,6 postes pour 100.000 habitants, le laboratoire cantonal de Neuchâtel ne s'écarte pas significativement des autres cantons de même taille.

## **5.4. Comparaison des coûts**

Sur la base des comptes 2000, nous avons tenté de faire quelques comparaisons. Elles ne sont pas très significatives, car, pour les autres cantons, seuls des chiffres globaux regroupant toutes les prestations sont disponibles. On peut remarquer le coût des laboratoires cantonaux varie de 6,76 francs par habitant pour le canton de Lucerne à 31,25 francs par habitant pour le canton de Bâle-Ville. Neuchâtel avec un coût par habitant de 14,97 francs se situe entre ces deux extrêmes. Bien que les laboratoires cantonaux soient des services techniques, pour lesquels les frais de matériel sont évidemment supérieurs à ceux des services purement administratifs, les charges salariales représentent plus de 85% des dépenses. Les recettes sont restreintes par le droit fédéral qui ne permet, pour les activités de contrôle, la facturation d'émoluments que s'il y a infraction. Ces recettes couvrent tout au plus les dépenses de la rubrique "Biens, services et marchandises". Les émoluments facturés dans notre canton représentent environ 340.000 francs.

En 2002 la contribution des communes ne disposant pas de contrôleurs se montait à 2 francs par habitant. Elle représentait une recette globale de 176.000 francs. Le coût des contrôleurs (2,8 postes) responsables des inspections dans les commerces des communes qui n'ont pas leur propre service d'hygiène représente environ 270.000 francs. Une augmentation de la contribution pour atteindre 3 francs par habitant permettra dès 2003 de couvrir ces coûts.

## **5.5. Pléthore non avérée**

Nous estimons que les éléments fournis aux points précédents établissent à satisfaction que rien ne permet d'accréditer l'hypothèse d'un effectif pléthorique du laboratoire cantonal, dans quelque domaine que ce soit. Par conséquent, nous proposons de classer la motion à laquelle l'ensemble du présent rapport constitue aussi une réponse très étayée. On verra dans les perspectives d'avenir dessinées ci-après que l'évolution prévisible du service va dans le sens d'une intensification de ses missions, et qu'elle ne fera que renforcer aussi l'exigence d'une structure forte et efficace.

## **6. PERSPECTIVES D'AVENIR**

Pour un service essentiellement responsable de l'application de législations fédérales, il n'y a pas à prévoir de brusques changements des missions. Les tâches évoluent lentement, généralement vers un renforcement des contrôles à opérer. On peut tabler sur une stabilisation des missions découlant du droit alimentaire, mais à long terme une profonde restructuration des services cantonaux est inévitable pour permettre, à travers une meilleure collaboration intercantonale ou une centralisation, d'adapter les moyens techniques des laboratoires aux nouveaux risques et défis. Le contrôle des produits chimiques et toxiques s'adaptera très prochainement au droit européen. On ne peut pas encore estimer l'importance de l'impact de cette modification sur les tâches d'exécution. Les problèmes de répression des fraudes, d'amélioration de la traçabilité, de la protection des appellations s'intensifieront à court et moyen terme. Ils nécessiteront la mise en place de nouvelles stratégies de contrôle basées non seulement sur les techniques de laboratoire, mais aussi sur l'inspection des documents comptables et techniques des entreprises.

Durant les prochaines années, la mise en réseau intercantonal de certains moyens de contrôle et/ou la centralisation à l'échelle nationale de ces moyens est inévitable si l'on veut continuer d'avoir une protection des consommateurs crédible et efficace sans augmenter démesurément les structures cantonales.

### **6.1. L'évolution future des missions**

#### **6.1.1. Contrôle des denrées alimentaires et des objets usuels**

Ce contrôle est et restera la prestation la plus importante en matière de protection des consommateurs. Les moyens mis en œuvre par les entreprises dans le cadre de l'autocontrôle permettront peut-être de diminuer les analyses officielles de contrôle pour les problèmes de routine. Mais l'expérience de ces dernières années montre que la mondialisation et l'industrialisation de la production sont à l'origine de graves défauts et que les risques pour la santé des consommateurs restent importants. L'alimentation des animaux d'élevage avec des déchets, des antibiotiques, des hormones et des organismes génétiquement modifiés est un fait

dans de nombreux pays de la planète. Les consommateurs suisses refusent ces pratiques et les contrôles des importations doivent être intensifiés. La découverte de dioxine dans les poulets belges ou celle, plus récente, que plus de 30% des produits animaux provenant d'Extrême-Orient contiennent des résidus de nitrofurane (un antibiotique interdit) nous obligent à la plus grande vigilance.

Les difficultés analytiques pour détecter et mesurer certains contaminants sont énormes. Des instruments très coûteux et du personnel universitaire très spécialisé sont nécessaires. Contrôles des modes de production et répression des fraudes ne peuvent pas toujours être réalisés par les techniques classiques de la chimie analytique et de la microbiologie mais exigent la mise en œuvre de celles de la biologie moléculaire, de l'analyse isotopique et d'autres moyens scientifiques. La diversité des spécialisations nécessite des investissements matériels et humains importants. Il est exclu que les 20 laboratoires cantonaux soient en mesure de répondre à ces exigences. Centralisation ou mise en réseau des ressources sont inévitables à court terme.

La répression des fraudes va se développer considérablement. Déjà maintenant avec l'introduction des AOC, les milieux agricoles et les consommateurs réclament une augmentation des contrôles et une lutte contre les imitations et les contrefaçons. La récente affaire de fabrication et de commercialisation de faux Gruyère dans le canton a montré la nécessité de ces contrôles. Cette tâche est naturellement à attribuer au laboratoire cantonal qui dispose d'un réseau de contrôleurs de proximité. La création d'un office fédéral de la répression des fraudes envoyant ses propres inspecteurs dans les commerces serait un non-sens.

Il est très probable qu'à moyen terme la lutte contre la tromperie s'étende aux objets usuels. Les consommateurs ne comprennent pas qu'en toute impunité un commerçant puisse vendre un vêtement prétendu en "pur coton" alors qu'il contient des fibres synthétiques ou une channe dite en étain 95% mais contenant 20% de plomb. Selon le droit actuel, ces objets ne sont pas contrôlés et seul le consommateur trompé peut porter plainte. La nouvelle Constitution fédérale permettant au législateur de compléter le droit pour y incorporer un volet de lutte contre la tromperie en matière d'objets usuels, nous pensons que cette lacune sera comblée.

Ces quelques exemples montrent que les activités de contrôle auront plutôt tendance à augmenter et à se complexifier dans les prochaines années. Pour faire face à ces tâches, les laboratoires cantonaux devront utiliser avec une efficacité maximale les ressources dont ils disposent. L'intensification de la collaboration intercantonale et la cantonalisation des contrôleurs communaux sont à notre avis les meilleurs moyens pour augmenter l'efficacité, continuer d'assumer les missions avec efficacité sans augmenter sensiblement les ressources humaines et financières à disposition.

La problématique de la cantonalisation des contrôleurs communaux des denrées alimentaires devra être examinée par la commission qui étudie le désenchevêtrement Etat-commune. Celle de la collaboration intercantonale est traitée sous le point 6.2 du présent rapport

### **6.1.2. Contrôle des eaux potables et de baignade**

Le laboratoire cantonal, on l'a vu, a réduit considérablement son activité dans le secteur du contrôle de l'eau potable depuis l'introduction du nouveau droit fédéral en 1995. Un long travail d'accompagnement, de conseil, de coaching a été et reste encore nécessaire pour aider les distributeurs d'eau potable à mettre en place un système d'autocontrôle permettant de maîtriser les risques liés à cette activité. Le laboratoire cantonal ne peut pas éliminer les difficultés rencontrées par les petites communes pour gérer efficacement leur réseau d'eau. Un besoin accru de professionnalisme, de compétences techniques et administratives, se fait sentir. Il est vraisemblable que le mouvement de fusion ou de gestion commune des réseaux de distribution d'eau se renforcera. L'effectif du personnel d'inspection pourra vraisemblablement être alors réduit. La mise en place du réseau urbain neuchâtelois (RUN), inscrit dans le programme de législature, favorisera cette évolution.

### **6.1.3. Contrôle des produits chimiques et des toxiques**

La nouvelle loi fédérale sur les produits chimiques devrait entrer en vigueur en 2005. Elle remplacera l'actuelle loi sur les toxiques et ses ordonnances. Ses ordonnances d'application ne sont pas encore connues, elles devraient faire l'objet d'une consultation durant le deuxième semestre 2003. Il est donc impossible de connaître avec précision quelles seront les tâches cantonales d'exécution. Mais on peut déjà escompter que de nombreuses tâches administratives liées à la délivrance des divers types d'autorisation de commerce des toxiques seront éliminées ou fortement diminuées. Les tâches d'inspection des entreprises, de vérification de l'étiquetage et

de la composition des produits subsisteront. Anticipant déjà sur ces modifications futures, le laboratoire cantonal a supprimé le poste d'inspecteur adjoint des toxiques au 1<sup>er</sup> février 2003. Cette suppression a pu se faire sans licenciement grâce à un déplacement du titulaire dans un autre service de l'administration cantonale.

La gestion des tâches liées à l'élimination des déchets toxiques ménagers a pu être reprise par le service de la protection de l'environnement dans le cadre d'une politique globale d'élimination des déchets.

## 6.2. Collaboration intercantonale

L'analyse approfondie de la situation montre qu'à court ou moyen terme le maintien de l'organisation actuelle basée sur 20 laboratoires cantonaux autonomes n'est pas souhaitable.

Pour les activités d'inspection, il est impératif que subsistent des organes de proximité. Les inspecteurs cantonaux, qui connaissent les entreprises et les consommateurs, sont les mieux à même d'effectuer des contrôles efficaces. L'introduction d'activités de contrôles documentaires et comptables plus approfondis nécessitera probablement une collaboration intercantonale pour la formation du personnel et l'exécution des contrôles les plus complexes.

Pour les activités analytiques, deux voies sont possibles. Celle d'une centralisation de toutes ces activités dans 2 ou 3 laboratoires fédéraux ne nous paraît pas devoir être suivie. Elle impliquerait que les cantons abandonnent leurs tâches d'exécution au profit de la Confédération. Pour maintenir une solution fédéraliste, nous favoriserons une solution intercantonale de mise en réseau des ressources. Le principal réseau doit être constitué à l'échelle romande pour notre région. Il pourrait être complété par un réseau national pour certaines tâches très spécialisées ne requérant pas une multiplication des compétences. On pense par exemple au contrôle de la teneur en nicotine des cigarettes, nécessitant une machine à fumer qu'il serait ridicule d'acquérir dans toutes les régions.

Le réseau romand est en voie de construction. Le chimiste cantonal neuchâtelois, qui cherche depuis des années à renforcer la collaboration intercantonale, en est l'initiateur. Depuis janvier 2003, un accord de collaboration entre les laboratoires cantonaux vaudois et neuchâtelois met en place une coordination complète des activités analytiques. Cette coordination est basée sur les principes suivants:

- tous les doublons non nécessaires sont supprimés;
- les campagnes de contrôle sont planifiées en collaboration;
- les campagnes de contrôle sont effectuées par des analyses dans un seul laboratoire sur des échantillons prélevés dans les deux cantons;
- les achats de nouveaux équipements et de renouvellement des anciens sont planifiés d'un commun accord;
- les deux laboratoires maintiennent des activités analytiques dans les 4 domaines principaux (chimie analytique, microbiologie, biologie moléculaire, chimie des eaux);
- des domaines de spécialisation et de compétence sont définis dans chacun des services et pour chaque domaine d'activité;
- les équipements les plus coûteux (plus de 150.000 francs) font l'objet d'un investissement commun.

Ces principes permettent d'éviter le démantèlement de secteurs d'activité, le licenciement ou le déplacement de collaborateurs. Ils induisent une utilisation optimale des ressources financières et humaines au profit des contribuables et des consommateurs des deux cantons qui représentent un bassin de population de plus de 800.000 habitants.

À court ou moyen terme, nous espérons que d'autres cantons intégreront cet embryon de réseau. En effet, la collaboration VD-NE ne permet pas de couvrir tous les domaines analytiques nécessaires. L'apport du laboratoire genevois, qui dispose de ressources importantes, serait extrêmement souhaitable et bénéfique. Des considérations locales liées aux mentalités et aux objectifs n'ont toutefois pas permis de constituer d'emblée un réseau plus important avec l'ensemble des laboratoires romands.

L'extension du réseau permettra probablement de réaliser non seulement des gains d'efficacité et d'efficience, mais aussi des économies financières. Les tâches réalisées en commun conduiront à des diminutions d'effectif et d'investissement en équipement de laboratoire. Le potentiel de diminution des effectifs est cependant limité à 2 postes de travail. Pour un laboratoire cantonal de la taille de celui de notre canton, conserver des compétences dans chacun des 4 domaines cités ci-devant nous oblige à maintenir des effectifs minimaux de 2 à 3 personnes par domaine.

## 7. NOUVELLE IDENTITE DU SERVICE

L'évolution, passée et future, qu'explique le présent rapport pose avec une certaine acuité le problème de l'identité du laboratoire cantonal. Son nom ne correspond plus suffisamment ni à son organisation, ni à sa fonction, qui sont devenues et deviendront de plus en plus celles d'un service de police scientifique de la consommation, dont le laboratoire reste certes un outil majeur, mais n'est plus le cadre d'activité dominante. Ce décalage sémantique nuit à une bonne perception du rôle et des missions de ce service. Or, ses collaborateurs sont appelés à être de plus en plus présents et actifs sur les lieux de distribution des biens de consommation. Leur tâche ne peut qu'être facilitée si elle y est connue de leurs interlocuteurs. Le public dans son ensemble doit aussi connaître le plus clairement possible les prestations que le service assure dans son intérêt. De manière générale d'ailleurs, le Conseil d'Etat estime souhaitable que les tâches et prestations des services publics soient accomplies et perçues avec le maximum de transparence. C'est une option de communication qui s'inscrit dans la cohérence démocratique. Voilà pourquoi il a décidé de donner au laboratoire cantonal une identité affirmant son caractère de service à part entière et valorisant l'importance de ses missions.

Cette préoccupation est d'ailleurs partagée au niveau suisse. Mais le choix d'une meilleure dénomination n'est pas pour autant évident. Si la plupart des cantons a conservé la dénomination de *Laboratoire cantonal / Kantonslabor / Laboratorio cantonale*, plusieurs ont accolé à celle-ci des appellations du type *Amt für Lebensmittelkontrolle* (office de contrôle des denrées alimentaires), qui paraissent toutefois trop réductrices, dans la mesure où le travail ne porte pas que sur les denrées alimentaires. En Suisse romande, seul Genève a pour l'instant franchi le pas en renommant son laboratoire cantonal *Service de protection de la consommation*. Estimant qu'une telle appellation présente une ambiguïté (il ne s'agit pas de protéger la consommation, mais les consommateurs), le Conseil d'Etat n'a pas voulu s'y rallier. Il n'a pas estimé souhaitable non plus de donner au service une identité évoquant trop globalement la protection des consommateurs, car elle serait excessive et partiellement trompeuse: même si l'évolution va indiscutablement dans le sens d'un renforcement de cette protection, trop d'aspects de celle-ci restent encore l'apanage d'autres organismes, publics ou privés, avec lesquels une confusion fâcheuse serait favorisée.

Le choix s'est finalement porté sur la dénomination **Service de la consommation**.

Ce nom a l'avantage de la concision tout en recouvrant un large domaine d'activités actuelles et potentielles visant à assurer la protection des consommateurs, la conformité des biens et services et des conditions de leur distribution. Il s'inscrit dans une cohérence interne attribuant aux services des noms qui ne décrivent pas les activités (contrôle, promotion, surveillance, etc.), mais indiquent le domaine dans lequel s'exerce l'activité de l'Etat.

Selon l'usage, un sigle est nécessaire pour abrégier cette appellation, et certaines contraintes pratiques le limitent à quatre lettres. Nous aurions souhaité pouvoir attribuer au service un acronyme, plus commode à pratiquer. Nous avons buté toutefois sur la nécessité d'éviter toute confusion avec un organe de promotion économique, ou avec d'autres sigles de services déjà en pratique (par exemple l'acronyme SECO, utilisé à l'échelon fédéral par le Secrétariat d'Etat à l'économie), et sur l'impossibilité d'utiliser certaines combinaisons de lettres prêtant à des interprétations dépréciatives. C'est en définitive le sigle **SNCO** (**S**ervice **n**euchâtelois de la **c**onsumation) qui a été retenu comme abréviation officielle du service.

La notion de laboratoire cantonal sera conservée pour désigner, à l'intérieur du service de la consommation, l'instrument analytique que ce dernier gère. La fonction de chimiste cantonal, qui est expressément prescrite par la législation fédérale subsiste également et ce titre sera en l'occurrence accolé à celui de chef de service que portera dorénavant le titulaire qui en exerçait déjà la fonction.

## 8. CONCLUSIONS

L'évolution technique, économique et sociale a conféré aux tâches de protection des consommateurs une importance et une complexité croissantes. Le laboratoire cantonal neuchâtelois, comme ses homologues des autres cantons, en est l'indispensable instrument d'exécution, essentiellement en application de la législation fédérale. Pionnier en matière de nouvelle gestion publique, ayant aussi initié un nécessaire mouvement de collaboration intercantonale à l'échelon romand, il a depuis deux décennies démontré sa capacité à s'adapter à cette évolution, et même à l'anticiper. L'analyse fouillée de son fonctionnement, de ses prestations et de leur contexte démontre qu'il constitue la structure forte, compétente et efficace dont nous avons besoin pour répondre aux exigences contemporaines dans ce domaine et pour maîtriser les problèmes et les tâches prévisibles qui s'y ajouteront ces prochaines années. Restait à améliorer la visibilité, la perception publique de sa fonction. Sa nouvelle dénomination, ou plutôt son intégration à un nouveau service de la consommation devrait y contribuer.

Le Conseil d'Etat vous invite dès lors à prendre acte du présent rapport et à classer la motion du groupe libéral-PPN 00.137, du 19 juin 2000, "Pléthore aux contrôles des denrées alimentaires et des viandes?".

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 2 avril 2003

Au nom du Conseil d'Etat:

*Le président,*  
P. HIRSCHY

*Le chancelier,*  
J.-M. REBER

## TABLE DES MATIERES

RESUME .....	1
1. CADRE JURIDIQUE, MISSIONS ET PRESTATIONS .....	1
1.1. Les missions .....	2
1.1.1. Le contrôle des denrées alimentaires et des objets usuels .....	2
1.1.2. Le contrôle de l'eau potable .....	2
1.1.3. Le contrôle des eaux de baignade .....	3
1.1.4. Le contrôle du commerce des toxiques .....	3
1.1.5. Le contrôle du marché des substances dangereuses pour l'environnement .....	3
1.1.6. L'expertise technique pour d'autres services officiels .....	3
1.2. Les prestations .....	4
2. VINGT ANS D'EVOLUTION DES PROBLEMES ET DES MISSIONS .....	5
2.1. Les années 1980 .....	5
2.1.1. Contaminations microbiologiques et chimiques .....	5
2.1.2. Sécurité de l'alimentation en eau potable .....	5
2.1.3. Produits toxiques .....	5
2.2. Les années 1990 .....	5
2.2.1. Moins de contamination chimique, mais autres préoccupations .....	5
2.2.2. Nouveau droit, nouvelle approche .....	6
2.2.3. Le principe de l'autocontrôle... à contrôler .....	6
2.2.4. Meilleure santé des plages .....	6
2.2.5. Nouveaux outils analytiques: la biologie moléculaire .....	6
2.2.6. Exigences croissantes .....	6
2.2.7. Réorganisation conséquente .....	7
3. L'EVOLUTION DES EFFECTIFS ET DES COÛTS .....	7
3.1. Effectifs: réduits et différemment répartis .....	7
3.2. Coûts: hausse des charges, baisse des revenus, malgré les efforts .....	8
4. L'OPTIMALISATION DE LA GESTION DU LABORATOIRE CANTONAL .....	8
4.1. Accréditation dès 1996: la compétence reconnue .....	9
4.2. La nouvelle gestion publique .....	9
4.3. L'excellence en vue .....	10
4.4. Conséquences financières de la démarche qualité .....	10
5. COMPARAISONS INTERCANTONALES .....	10
5.1. La demande: motion du groupe libéral-ppn .....	10
5.2. Comparaison des missions .....	11
5.3. Comparaison des effectifs .....	12
5.3.1. Personnel technique de laboratoire .....	12
5.3.2. Personnel d'inspection .....	12
5.3.3. Personnel administratif .....	12
5.4. Comparaison des coûts .....	13
5.5. Pléthore non avérée .....	13
6. PERSPECTIVES D'AVENIR .....	13
6.1. L'évolution future des missions .....	13
6.1.1. Contrôle des denrées alimentaires et des objets usuels .....	13
6.1.2. Contrôle des eaux potables et de baignade .....	14
6.1.3. Contrôle des produits chimiques et des toxiques .....	14
6.2. Collaboration intercantonale .....	15
7. NOUVELLE IDENTITE DU SERVICE .....	16
8. CONCLUSIONS .....	17