Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFR

Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays OFAE

Berne, le 19 avril 2023

Modification de l'ordonnance du DEFR sur le stockage obligatoire d'aliments et de fourrages

Rapport explicatif relatif à l'ouverture de la procédure de consultation

Table des matières

1. Condensé 3
2. Contexte 7
   2.1. Nouvelle stratégie de l'AEP concernant l'alimentation 7
   2.2. Modèle d'approvisionnement en cas de pénurie grave 10
3. Conclusions de l'analyse de la politique d'approvisionnement 11
   3.1. Critères déterminant les marchandises soumises au stockage obligatoire 11
   3.2. Céréales et pommes de terre 13
   3.3. Huiles, graisses et autres matières grasses comestibles 15
   3.4. Sucre 17
   3.5. Produits laitiers 18
   3.6. Viande 19
   3.7. Fruits et légumes 19
   3.8. Compensation du déficit calorique 20
   3.9. Fourrages 20
   3.10. Synthèse des modifications prévues des réserves obligatoires 23
4. Mise en œuvre opérationnelle de l'adaptation des réserves obligatoires 24
   4.1. Procédure d'évaluation de la faisabilité 24
   4.2. Capacités de stockage 25
   4.3. Conséquences financières 29
   4.3.1. Système des fonds de garantie 30
   4.3.2. Utilisation des moyens du fonds de garantie – amortissements 31
   4.3.3. Prêts pour réserves obligatoires garantis par la Confédération 33
   4.3.4. Problème de financement dans le domaine des aliments et des fourrages 34
   4.3.5. Coûts estimés suite à la modification des réserves obligatoires 35
5. Conséquences 37
   5.1. Conséquences pour la Confédération 37
   5.2. Conséquences pour les cantons 39
   5.3. Conséquences économiques 39
   5.4. Conséquences sanitaires et sociales 39
   5.5. Compatibilité avec le droit international 39
6. Table des figures 41

1. Condensé

La loi du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement du pays (LAP ; RS *531*) prévoit que la Confédération prenne des mesures afin de garantir l'approvisionnement du pays en biens et services vitaux en cas de pénurie grave. L'un des préparatifs est le stockage de biens vitaux. En vertu de l'art. 7 LAP, le Conseil fédéral peut rendre obligatoire le stockage de certains biens vitaux. D'après l'art. 6 de l'ordonnance du 10 mai 2017 sur le stockage obligatoire d'aliments et de fourrages (RS *531.215.11*), le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) détermine le volume et la qualité des marchandises. Cette compétence a été exercée avec la mise en vigueur de l'ordonnance du DEFR sur le stockage obligatoire d'aliments et de fourrages (RS *531.215.111*).

L'Approvisionnement économique du pays (AEP) révise régulièrement la politique de stockage stratégique. Sur la base du Rapport 2017 sur les risques auxquels est exposé l'approvisionnement économique du pays[1] et de l'Orientation stratégique de l'approvisionnement économique du pays 2018[2], l'AEP a procédé à une révision en profondeur de la politique en matière de stockage stratégique dans le domaine de la production agricole et des denrées alimentaires. En mai 2019, l'organisation de milice de l'AEP a confié au délégué à l'approvisionnement économique du pays le mandat de modifier en profondeur le système des réserves obligatoires. L'AEP a rendu son rapport à ce sujet dans le cadre du Rapport 2019 sur le stockage stratégique[3]. Plusieurs interventions parlementaires demandant le réexamen et éventuellement l'extension du système des réserves obligatoires ont en outre été déposées en 2019 et en 2020[4].

Sur la base de ces demandes, l'AEP propose de modifier sensiblement le système du stockage obligatoire dans le domaine de l'alimentation. Étant donné que les modifications prévues concernent des marchandises déjà soumises à l'obligation de stockage par le Conseil fédéral, le DEFR a la compétence de statuer sur ces

---

[1] Rapport sur les risques auxquels est exposé l'approvisionnement économique du pays, AEP 2017 : https://www.bwl.admin.ch/dam/bwl/fr/dokumente/dokumentation/publikationen/gefaehrdungsanalyse_2017.pdf.download.pdf/Gefaehrdungsanalyse%202017-genehmigt_f.pdf

[2] Orientation stratégique de l'approvisionnement économique du pays, OFAE 2018 : https://www.bwl.admin.ch/dam/bwl/fr/dokumente/dokumentation/publikationen/strategie_2018.pdf.download.pdf/Strategie_WL_F_2018.pdf
Publications (admin.ch)

[3] Rapport 2019 sur le stockage stratégique, OFAE 2019 : https://www.bwl.admin.ch/dam/bwl/fr/dokumente/themen/pflichtlager/bericht_zur_vorratshaltung.pdf.download.pdf/2019-10-15 %20Vorratshaltungsbericht-f.pdf

[4] Motion Burgherr :
20.3197 | Réexamen du système des réserves obligatoires | Le Parlement suisse
Interpellation Groupe libéral-radical :
https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20203238
Interpellation Müller Leo :
https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20203305
Interpellation von Siebenthal :
https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20204585

modifications, en vertu de l'art. 6 de l'ordonnance sur le stockage obligatoire d'aliments et de fourrages. Toutefois, compte tenu de la portée politique, financière et économique du projet, il convient de mener une procédure de consultation.

Le Rapport 2019 sur le stockage stratégique[5] a mis en œuvre un nouveau modèle de calcul, fondé sur l'Orientation stratégique de l'approvisionnement économique du pays 2018[6]. Ce modèle tient compte d'un fait présenté dans le Rapport 2017 sur les risques auxquels est exposé l'approvisionnement économique du pays[7], à savoir qu'il faut s'attendre à la conjugaison toujours plus de deux aspects dans le domaine agroalimentaire.

On constate premièrement une fragmentation et une mondialisation croissantes des chaînes de valeur, d'où leur complexité toujours plus grande. L'approvisionnement dépend de la collaboration de nombreux acteurs de la chaîne de valeur. Une interruption dans certaines étapes de la chaîne de valeur peut provoquer d'autres perturbations dans des secteurs subordonnés. On ignore encore si et sous quelle forme le COVID-19, la guerre en Ukraine, une éventuelle pénurie d'énergie ou d'autres événements conduiront à l'abandon des chaînes de valeur complexes au profit de chaînes plus locales.

Le deuxième constat a trait à la pluralité croissante et à la multiplication des risques. Ainsi, les dysfonctionnements de services vitaux tels que la logistique, les technologies de l'information et de la communication ou la fourniture d'électricité peuvent être la cause de pénuries graves, au même titre que des événements dommageables majeurs, les effets du changement climatique, la raréfaction du gaz naturel ou des ruptures de stock dues à des pandémies, des grèves, etc.

En termes de sécurité alimentaire, deux éléments s'avèrent déterminants : le moment auquel une interruption survient par rapport à la période de végétation d'une part, et la cause de l'interruption d'autre part. Le choix d'instruments permettant de lutter efficacement contre une pénurie grave varie en fonction du moment auquel survient un événement interférant avec les chaînes de valeur complexes.

En raison de cette complexité, le modèle de calcul doit être considéré comme une approximation de la réalité. Malgré des investigations poussées, il est possible que les modifications proposées ci-après ne représentent pas des solutions adaptées à toutes les crises. De plus, d'autres mesures de l'AEP doivent être développées

---

[5] Rapport 2019 sur le stockage stratégique, OFAE 2019 :
https://www.bwl.admin.ch/dam/bwl/fr/dokumente/themen/pflichtlager/bericht_zur_vorratshaltung.pdf.download.pdf/2019-10-15 %20Vorratshaltungsbericht-f.pdf
[6] Orientation stratégique de l'approvisionnement économique du pays, OFAE 2018 :
https://www.bwl.admin.ch/dam/bwl/fr/dokumente/dokumentation/publikationen/strategie_2018.pdf.download.pdf/Strategie_WL_F_2018.pdf
Publications (admin.ch)
[7] Rapport sur les risques auxquels est exposé l'approvisionnement économique du pays, AEP 2017 :
https://www.bwl.admin.ch/dam/bwl/fr/dokumente/dokumentation/publikationen/gefaehrdungsanalyse_2017.pdf.download.pdf/Gefaehrdungsanalyse%202017-genehmigt_f.pdf

ou repensées afin d'assurer au mieux l'approvisionnement en cas de pénurie grave.

Le nouveau modèle de calcul prévoit que, en cas de recours aux réserves obligatoires, l'approvisionnement du pays puisse être maintenu à un niveau réduit (consommation de 2300 kcal par jour et par personne) jusqu'au début de la nouvelle période de végétation (12 mois au maximum). La contribution essentielle de la production indigène à l'approvisionnement en cas de pénurie grave est ici prise en considération. Le calcul des réserves obligatoires part de l'hypothèse d'un blocage et d'une compensation de l'ensemble des importations de denrées alimentaires. Il prend en considération l'arrêt des importations non seulement de produits bruts mais aussi de produits transformés qui, en temps normal, contribuent de manière substantielle à l'approvisionnement. Parallèlement à cela, le calcul retient deux autres principes : le maintien des rendements de la production indigène à un niveau stable et la disponibilité des moyens de production, cas échéant en prélevant également dans les réserves obligatoires. Les modifications demandées ci-dessous sont le résultat du calcul ; pour des raisons de transparence, elles sont exprimées en tonnes et non plus en besoins à couvrir.

- *Céréales :* outre la compensation dictée par l'arrêt des importations de produits bruts, le modèle de calcul prévoit que les céréales compensent également d'autres calories importées en temps normal et qui ne peuvent pas être remplacées autrement. C'est pourquoi une augmentation significative du volume des réserves obligatoires de céréales est demandée (de 507 900 tonnes actuellement à 755 000 tonnes, soit une hausse de quelque 250 000 tonnes).

- *Huiles et graisses comestibles :* la Suisse étant fortement tributaire de l'étranger pour son approvisionnement en huiles et graisses végétales comestibles, une augmentation de l'ordre de 10 000 tonnes du volume de stockage obligatoire est demandée (de 35 583 tonnes actuellement à 44 000 tonnes).

- *Fourrages :* les réserves de protéagineux destinés à l'affouragement sont appelées à couvrir les besoins moyens des porcs et des volailles pour environ deux mois. Ces réserves servent notamment à garantir que les cheptels concernés puissent être réduits de manière ordonnée en cas de pénurie grave. En pareille situation, l'approvisionnement des animaux de rente consommant des fourrages grossiers serait assuré par la valorisation du rendement des prairies ainsi que par les protéagineux disponibles sur le marché domestique. Le projet prévoit donc de réduire le volume des réserves obligatoires de 93 000 tonnes actuellement à 58 000 tonnes.

En ce qui concerne les fourrages hautement caloriques, le calcul montre que les abattages précoces permettraient de réduire les besoins en fourrage, qui pourraient ainsi en principe être couverts par la production indigène.

Compte tenu de la haute densité énergétique et de la longue durée de conservation du sucre, sa contribution nécessaire à la couverture des besoins sur douze mois est appelée à se poursuivre. Le volume de sucre à stocker doit donc rester d'environ 55 000 tonnes.

Les modifications demandées sont présentées ci-dessous.

Figure 1 Vue d'ensemble des adaptations demandées

Produit	Réserves à fin 2021[8]	Quantité proposée
Huiles et graisses comestibles	35 583 t	44 000 t
Blé tendre et blé dur destinés à l'alimentation humaine, riz	199 400 t	205 000 t[9]
Blé tendre à double usage / pour compenser un déficit énergétique	140 000 t	550 000 t (en cas de pénurie grave, doit être réservé à l'alimentation humaine ; les besoins en fourrages hautement caloriques peuvent être couverts par la production indigène)
Fourrages hautement caloriques	168 500 t	
Protéagineux destinés à l'affouragement (prévu par le projet uniquement pour les porcs et les volailles)	93 300 t	58 000 t

Le stockage de semences de colza n'est pas traité dans le projet. Le Conseil fédéral a déjà mis en vigueur l'ordonnance sur le stockage obligatoire de semences (RS *531.216.61*) au 1er avril 2022.

L'examen mené par la coopérative réservesuisse avec d'autres acteurs concernés a montré qu'il est en principe possible d'augmenter le volume des réserves obligatoires dans les proportions demandées. D'après les estimations de 2022, la modification prévue, soit le stockage de tout le volume supplémentaire demandé, entraînerait des coûts supplémentaires annuels récurrents de 17 millions de francs représentant les indemnités versées pour les frais de stockage et les coûts de capital. En cas de financement par des redevances dont l'effet est assimilable à un droit de douane, les recettes douanières de la Confédération baisseraient. La constitution des réserves obligatoires supplémentaires et le développement de l'infrastructure nécessaire à cet effet s'étaleraient sur dix ans au moins. Les recettes douanières diminueraient à mesure de l'avancement des travaux. Sauf modification de la pratique en matière d'amortissement, les coûts de financement uniques pour les marchandises entreposées s'élèveraient à 84 millions de francs (prix du marché 2021) ; la diminution des recettes douanières s'étendrait sur plusieurs années, le stockage des marchandises étant lié au développement de l'infrastructure.

[8] Les quantités sont arrondies.
[9] Dont 40 000 tonnes proposées sous la forme de céréales sans gluten (comme le riz) pour couvrir les besoins des personnes allergiques.

Si les contributions au fonds de garantie se révélaient insuffisantes, il incomberait à la Confédération de prendre en charge les coûts du stockage obligatoire.

L'extension du stockage obligatoire dans les proportions demandées requerrait des investissements dans les infrastructures de stockage pour un montant estimé entre 240 et 280 millions de francs. Devisés à environ 1000 francs par tonne de marchandise à stocker, les coûts d'investissement seraient financés par les indemnités pour frais de stockage et coûts de capital, donc inclus dans les 17 millions de francs de coûts annuels mentionnés plus haut.

La durée usuelle d'amortissement est de 33 ans pour les bâtiments et de 12,5 ans pour les installations y afférentes. Les entreprises qui investissent dans des infrastructures de stockage en prévision de l'extension du stockage obligatoire veulent être assurées de pouvoir continuer à imputer leurs coûts aux indemnités frais de stockage et coûts de capital, même si le Conseil fédéral devait décider un jour de baisser à nouveau le volume des réserves obligatoires. Il convient donc de veiller à ce que, pendant la période d'amortissement, les organisations chargées des réserves obligatoires incluent ces coûts d'investissement dans les tarifs des indemnités versées aux propriétaires de réserves obligatoires.

Compte tenu de la nécessité d'investir dans des infrastructures supplémentaires, la constitution des réserves obligatoires s'échelonnera probablement sur une dizaine d'années. L'amélioration souhaitée de la sécurité de l'approvisionnement ne se fera donc que progressivement, en attendant que les réserves supplémentaires soient constituées.

Les paramètres utilisés dans le modèle de calcul pour déterminer le volume des réserves obligatoires devront être mis à jour de manière régulière et à un intervalle supportable pour l'économie. L'évolution du nombre d'habitants, la variation de la part de marchandises produites dans le pays par rapport aux importations ou la modification des habitudes de consommation (augmentation des importations de produits transformés, p. ex.) pourraient notamment nécessiter une adaptation des stocks effectivement détenus. Ces changements auraient à leur tour une incidence sur les capacités de stockage nécessaires et les charges financières.

2. Contexte

2.1. Nouvelle stratégie de l'AEP concernant l'alimentation

La dernière révision complète de la stratégie relative au stockage obligatoire remonte à 2003. Les grandes lignes de la stratégie ont été maintenues sans modifications jusqu'en 2014. En 2015, l'AEP a indiqué dans son rapport sur le stockage stratégique qu'il fallait réexaminer les réserves obligatoires sur la base d'une nouvelle stratégie, en raison de l'évolution rapide observée du côté des denrées alimentaires et des moyens de production agricoles.

En 2017, l'AEP a procédé à une analyse complète des risques, qui a montré que, par rapport à la situation de 2003, les chaînes de valeur s'étaient complexifiées et

les risques s'étaient multipliés. La conjugaison de ces deux tendances est susceptible d'exercer de plus en plus d'effets négatifs sur l'approvisionnement, voire de provoquer une pénurie grave.

En 2018, l'AEP a adopté une nouvelle stratégie visant à assurer l'approvisionnement en denrées alimentaires en cas de pénurie grave[10]. Cette stratégie prévoit notamment l'extension de la période considérée de trois mois à la prochaine période de végétation (12 mois au maximum). Il s'agit du temps nécessaire pour qu'une nouvelle récolte parvienne à maturation, en cas de réduction massive, voire d'absence de récoltes en raison de la sécheresse ou de fortes pluies.

Il faut également tenir compte de l'évolution des conditions sur le plan domestique. Les rendements ont augmenté grâce aux progrès réalisés dans l'élevage et les techniques de culture. Le pays a cependant connu une croissance démographique constante au cours des dernières décennies, tandis que la surface utile dédiée à la production agricole n'a cessé de se réduire. Entre 1985 et 2009, environ 85 000 hectares de surface agricole utile et de surface d'estivage ont été perdus. La Suisse est ainsi l'un des pays européens où la surface de terres assolées par habitant est la plus faible et l'augmentation relative de la population, la plus haute.

En 2020, le taux d'autosuffisance brut s'élevait à 56 % pour l'ensemble des denrées alimentaires ; le taux net, après déduction des importations d'aliments pour animaux, se situait quant à lui à 49 % en moyenne. Le léger recul des années précédentes se poursuit. Cette tendance à la baisse s'explique principalement par le fait que la population a augmenté plus rapidement que la production alimentaire. La population résidente permanente s'est accrue d'environ 20 % au cours des deux dernières décennies, d'où la hausse constante que la consommation totale de denrées alimentaires enregistrée sur cette période[11].

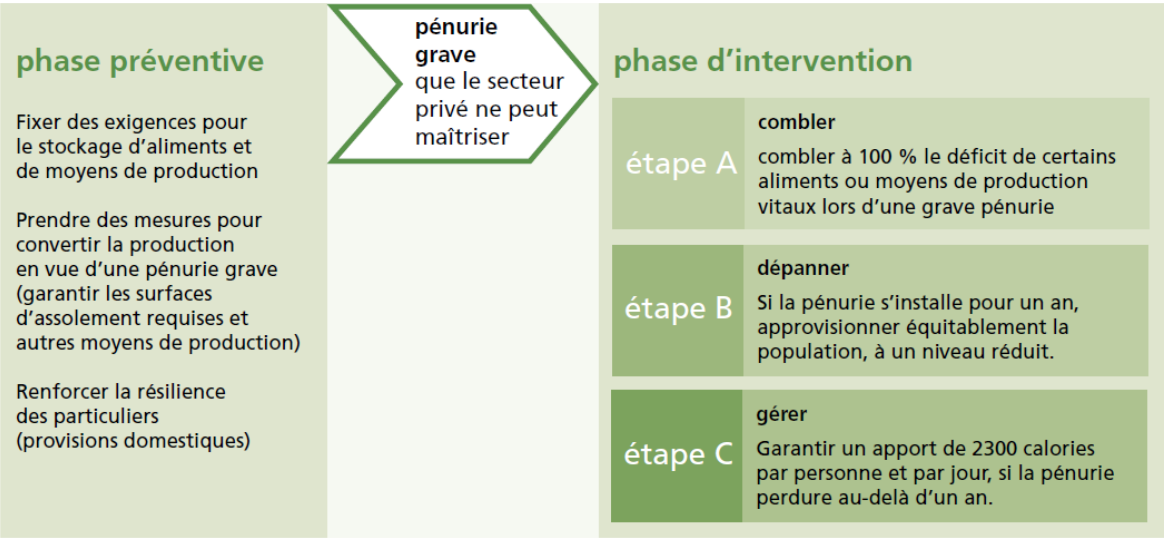
Parallèlement, le comportement des entreprises et des consommateurs s'est aussi modifié au fil du temps. Si, auparavant, on importait essentiellement des produits bruts pour les transformer en Suisse, aujourd'hui, ce sont des produits finis et, de plus en plus souvent, semi-finis qui sont importés et subissent une dernière étape de transformation dans le pays.

La nouvelle stratégie[12] tient compte de ce changement des conditions-cadre. Elle prévoit qu'en phase préventive, on respecte notamment certaines exigences en matière de stockage. Dans la perspective d'une expansion de la production en cas de crise, il faut en outre garantir les surfaces d'assolement et autres bases de

[10] Orientation stratégique de l'approvisionnement économique du pays, OFAE 2018 : https://www.bwl.admin.ch/dam/bwl/fr/dokumente/dokumentation/publikationen/strategie_2018.pdf.download.pdf/Strategie_WL_F_2018.pdf
[11] Rapport agricole 2022 – Taux d'autosuffisance alimentaire
[12] Orientation stratégique de l'approvisionnement économique du pays, OFAE 2018 : https://www.bwl.admin.ch/dam/bwl/fr/dokumente/dokumentation/publikationen/strategie_2018.pdf.download.pdf/Strategie_WL_F_2018.pdf

production. Le terme « surfaces d'assolement » désigne les terres arables convenant le mieux à l'agriculture[13].

Figure 2 Stratégie de l'AEP depuis 2018, objectifs d'approvisionnement



La stratégie prévoit une phase d'intervention articulée en 3 étapes.

- *Étape A :* si la pénurie grave concerne certains biens vitaux non substituables, l'objectif est de compenser entièrement le déficit d'offre, notamment en libérant des réserves obligatoires et en stimulant les importations, voire en restreignant les exportations.
- *Étape B :* en cas de pénurie grave pouvant durer jusqu'à un an, le recours aux réserves obligatoires est complété par une restriction de l'offre visant à réduire la consommation et à assurer une distribution équitable des biens rares à la population. Pendant cette période, l'interruption des importations doit pouvoir être compensée par le recours aux réserves obligatoires, afin que la population dispose de la quantité minimale de calories nécessaire.
- *Étape C :* si la pénurie risque de durer plus d'un an, on peut cultiver davantage en exploitant les surfaces d'assolement disponibles, tout en limitant l'offre. Cela doit permettre de garantir un apport d'au moins 9630 kJ (2300 kcal) par personne et par jour.

Si dans le cadre des étapes A et B, les réserves obligatoires revêtent une grande importance, l'étape C requiert, elle, une réorientation de la production. Vu que les mesures prévues par l'AEP impliquent une période de mise en route, il est important que les ménages constituent des provisions domestiques privées leur permettant de tenir une semaine.

[13] Plan sectoriel des surfaces d'assolement 2020

2.2. Modèle d'approvisionnement en cas de pénurie grave

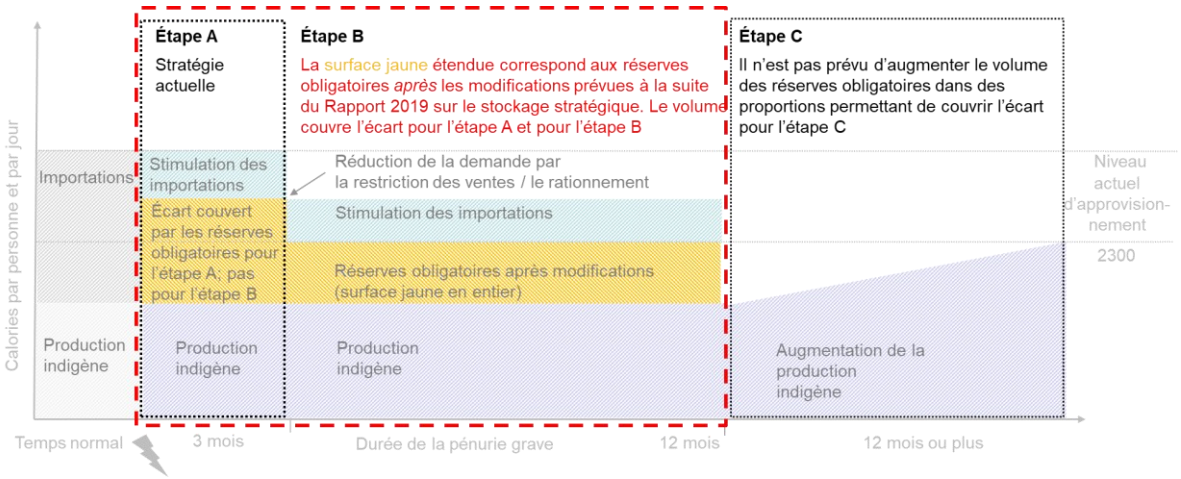
Se fondant sur ces bases stratégiques, l'AEP a conçu un modèle de calcul à partir duquel le système des réserves obligatoires de denrées alimentaires a été réexaminé.

Ce modèle présuppose que, dans le pire des cas, les importations de denrées alimentaires se retrouvent totalement à l'arrêt, mais que la production indigène reste constante, que les moyens de production nécessaires peuvent être obtenus, notamment grâce aux réserves obligatoires, et que dans le courant de l'année, la quantité de calories consommées peut être réduite au niveau vital. En application du principe de précaution, l'AEP tient compte dans son calcul d'une pénurie grave et étendue. Si certaines importations devaient être partiellement maintenues, il serait possible de fournir à la population plus que la quantité minimale de calories.

Le modèle de calcul n'est qu'une approximation de la réalité et sert à estimer les quantités d'aliments à stocker, lesquels, par la suite, seront disponibles dans tous les cas de pénurie grave, quelle qu'en soit la cause.

Le calcul comprend successivement la pleine compensation de l'arrêt des importations (étape A, mois 1 à 3 de la pénurie), une compensation réduite (étape B, mois 4 à 12) (cf. Figure 3) et, enfin, des mesures visant à optimiser la production indigène (étape C) dans le cas où les importations n'ont pas repris au bout d'un an. L'optimisation de la production prévue par le modèle de calcul nécessiterait du temps. Dans l'hypothèse où les importations seraient impossibles dans l'intervalle, il ne serait pas possible d'assurer l'approvisionnement grâce aux réserves obligatoires au cours de l'étape C de la stratégie. Pour ce faire, il faudrait augmenter considérablement le volume des réserves obligatoires, ce qui entraînerait des charges supplémentaires qui, selon les estimations de l'AEP, seraient disproportionnées dans la situation actuelle. C'est pourquoi une telle augmentation ne fait pas l'objet du projet.

Figure 3 Modèle de calcul



Le nouveau calcul se base à la fois sur la consommation de produits bruts soumis au stockage obligatoire observée jusqu'ici et sur leur consommation sous forme de produits transformés. Il convient de prendre également en considération la

forme sous laquelle une denrée alimentaire donnée est le plus souvent consommée. La quantité de céréales panifiables, par exemple, est convertie en quantité de farine selon le facteur de rendement en farine usuel, et les fruits oléagineux sont comptés comme huile.

Il faut évidemment tenir aussi compte du fait qu'en cas de pénurie grave, il y a potentiellement moyen d'optimiser les processus de transformation afin d'améliorer l'approvisionnement en calories (augmentation du degré de mouture, p. ex.). À ce stade, il n'est toutefois pas possible d'estimer combien de temps serait nécessaire pour que ces adaptations déploient leurs effets.

Les paramètres utilisés dans le modèle de calcul sont régulièrement mis à jour, à une fréquence supportable pour l'économie privée. L'évolution démographique, une modification de la part de marchandises produites dans le pays par rapport aux importations, ou un changement des habitudes de consommation (augmentation des importations de produits à transformer, p. ex.) pourraient entraîner une adaptation du volume effectif des réserves obligatoires.

3. Conclusions de l'analyse de la politique d'approvisionnement

3.1. Critères déterminant les marchandises soumises au stockage obligatoire

Afin d'adapter le stockage obligatoire de denrées alimentaires et de fourrage à la nouvelle stratégie de l'AEP, les exigences concernant les réserves à constituer ont été analysées.

La première étape a consisté à déterminer quelles denrées alimentaires et quels aliments pour animaux devaient être soumis au stockage obligatoire. Pour des raisons pratiques, le stockage doit être limité à un éventail restreint de denrées alimentaires de base et d'aliments pour animaux, qui doivent être courants et faciles à stocker.

Les denrées prises en considération se limitent à celles constituant les principales composantes de notre alimentation en termes d'apport calorique et de nutriments vitaux ou jouant un rôle essentiel dans la production d'aliments[14]. Les aliments de base retenus pour l'évaluation sont des produits représentant 5 % au minimum de l'apport calorique global selon le bilan nutritionnel[15] [16]. On s'assure ainsi que la sélection porte uniquement sur les catégories d'aliments les plus importantes, ce

[14] Le domaine alimentation s'en tient à la définition des aliments de base établie par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation (FAO) : « A staple food is one that is eaten regularly and in such quantities as to constitute the dominant part of the diet and supply a major proportion of energy and nutrient needs », http://www.fao.org/docrep/u8480e/U8480E07.htm, consulté le 22 janvier 2019.
[15] Catégories adaptées d'après : « Statistiques et évaluations concernant l'agriculture et l'alimentation », Agristat, 2016, chap. alimentation, moyenne des années 2011 à 2015.
[16] Les denrées n'atteignant pas le seuil de 5 % sont exclues du stockage obligatoire. Il s'agit notamment des boissons alcoolisées, des stimulants, des noix, des amidons, des poissons, des fruits de mer, des légumineuses et des épices.

qui permet de garantir une rotation suffisante de la marchandise stockée. Ont également été pris en considération les aliments pour animaux répondant aux critères de choix.

Figure 4 Catégories d'aliments de base retenues

Catégorie	Contribution à l'apport calorique global[17]
Céréales et pommes de terre	23 %
Huiles et graisses comestibles	14 %
Produits laitiers (y c. le beurre)	19 %
Sucre	14 %
Viande	10 %
Fruits et légumes	6 %

Les aliments ont ensuite été évalués sur la base du modèle de calcul choisi, en fonction de la dépendance à l'égard des importations, des possibilités de substitution et d'une diversification judicieuse des marchandises stockées.

Les proportions dans lesquelles les différents aliments contribuent à l'atteinte de l'objectif spécifique, qui est de compenser un arrêt des importations, ont été quantifiées d'après le taux d'autosuffisance alimentaire actuel. Pour les aliments d'origine animale, c'est le taux d'autosuffisance alimentaire net qui a été pris en considération. Ce dernier inclut la part de denrées alimentaires d'origine animale pouvant être produites dans le pays sans importation de fourrages[18].

La plupart des aliments de base présentent des propriétés nutritionnelles similaires, si bien qu'ils peuvent être substitués pendant un certain temps sans conséquences nutritionnelles notables. Tel n'est cependant pas le cas de toutes les catégories d'aliments de base. Pour les huiles et les graisses comestibles, par exemple, un remplacement sur une période prolongée provoquerait une carence en macro et micronutriments essentiels. C'est pourquoi des restrictions concernant la substitution de certaines catégories d'aliments ont été examinées.

Au moment d'évaluer la substituabilité des denrées, les considérations d'ordre nutritionnel l'emportent. Sachant qu'une forte concentration sur un petit nombre de produits pose certains problèmes (rotation, financement, acceptation par le marché en cas de crise, p. ex.), il convient d'ajouter au critère de la substitution la nécessité d'assurer une diversification minimale des réserves obligatoires.

[17] « Statistiques et évaluations concernant l'agriculture et l'alimentation », Agristat, 2017, moyenne des années 2012 à 2016.
[18] Le taux utilisé pour le calcul est le taux d'autosuffisance net moyen pour tous les produits animaux (Ø 2012-2016), Rapport agricole https://www.agrarbericht.ch/fr/marche/developpement-du-marche/taux-dauto-approvisionnement, consulté le 17 novembre 2017.

En cas de pénurie grave, les réserves obligatoires de denrées alimentaires doivent compléter la production indigène pendant douze mois au moins[19].

Les réserves diminuent plus rapidement pendant les 3 premiers mois, notamment parce que, au début d'une pénurie grave, le secteur agroalimentaire doit procéder à de nombreuses adaptations en raison de la baisse du niveau d'approvisionnement (cf. Figure 3).

Le volume des stocks de denrées alimentaires disponibles qui serait utilisable en cas de problème d'approvisionnement soudain a également fait l'objet d'une estimation approximative. Toutefois, il n'a pas été pris en considération dans le calcul, en raison de l'imprévisibilité d'une pénurie grave et des fluctuations saisonnières auxquelles les stocks disponibles sont soumis. Ces derniers peuvent notamment afficher un niveau très bas en période de pré-récolte, raison pour laquelle leur intégration dans le calcul risquerait d'aboutir à des chiffres surestimés.

3.2. Céréales et pommes de terre

Les céréales et les pommes de terre contribuent à hauteur de 23 %[20] à l'apport calorique global. Toutes deux fournissent avant tout des glucides complexes, raison pour laquelle elles ont été considérées comme formant une unité. Elles sont également source de protéines, de vitamines et de fibres alimentaires, apport qui dépend du degré de mouture dans le cas des céréales. Environ la moitié de l'ensemble des céréales consommées en Suisse sont issues de la production indigène, avec toutefois des écarts sensibles selon le type de céréale.

Un arrêt des importations entraînerait un déficit d'environ 10 % par rapport au total des calories consommées actuellement (6 % en cas de réduction de la consommation). Cela se répercuterait négativement sur la composition de l'alimentation, puisqu'une partie des glucides complexes, déjà en quantité restreinte, disparaîtrait.

Des réserves obligatoires de 84 000 tonnes de céréales au moins seraient nécessaires pour compenser l'arrêt des importations pendant l'étape A (approvisionnement complet). 120 000 tonnes supplémentaires seraient nécessaires pour assurer un approvisionnement réduit pendant l'étape B, soit un total de 204 000 tonnes de céréales d'un niveau de qualité minimal courant sur le marché.

Les types de céréales et les pommes de terre se distinguent en fonction de différents critères. Du point de vue de la consommation, ce sont le blé panifiable (60 %), le blé dur (13 %), les pommes de terre (11 %) et le riz (8 %) qui sont les plus utilisés. Puisque le blé panifiable et les pommes de terre présentent un taux d'autosuffisance alimentaire élevé, la consommation réduite prévue à l'étape B pourrait être couverte par la seule production indigène. Les éventuelles réserves

[19] Référence : moyenne des années 2012 à 2016

[20] « Statistiques et évaluations concernant l'agriculture et l'alimentation », Agristat, 2017, chap. 6, moyenne des années 2012 à 2016.

obligatoires ne seraient donc nécessaires que dans une première phase (3 premiers mois sans réduction de la consommation). Si, conformément à la stratégie, on vise une compensation complète des différentes marchandises pendant l'étape A, les réserves obligatoires de céréales devraient comporter 25 000 tonnes de blé tendre, 27 000 tonnes de blé dur et 12 000 tonnes de riz au minimum pour pallier l'arrêt des importations.

Pendant l'étape B, les réserves obligatoires devraient pouvoir couvrir la consommation de 61 000 tonnes de blé dur et de 28 000 tonnes de riz. En termes d'importance nutritionnelle, le blé dur et le blé tendre peuvent être remplacés par n'importe quels autres glucides complexes. La substitution du riz est plus difficile, puisqu'il constitue, avec les pommes de terre et le maïs, la seule source importante de glucides complexes pour les personnes présentant une maladie cœliaque ou des formes plus légères d'intolérance au gluten. En cas de crise, le riz doit donc pouvoir être substitué par une autre source de glucides complexes ne contenant pas de gluten. Remplacer l'ensemble des importations de riz nécessiterait des réserves obligatoires d'au moins 40 000 tonnes de céréales sans gluten. Du point de vue de l'AEP, il est désormais possible de stocker du maïs en plus du riz. Si le volume des réserves obligatoires de céréales sans gluten est plus bas, il faut garantir que, en cas de pénurie grave, les personnes allergiques ou intolérantes au gluten disposent de suffisamment de céréales sans gluten.

S'agissant de la transformation, il est à noter que, pour le blé dur et, depuis quelques années, également pour le blé tendre, la tendance est au remplacement des importations de produits bruts par des importations de produits semi-finis ou finis[21]. Il convient d'en tenir compte dans le développement des capacités de transformation à l'avenir. L'objectif premier des réserves obligatoires est de garantir un apport calorique suffisant. Exception faite des céréales sans gluten que sont le riz et le maïs, l'AEP ne fixe donc que les quantités de céréales à stocker, ce qui suppose que le pays dispose des capacités de transformation correspondantes.

Conclusion : les réserves obligatoires de céréales doivent permettre de compenser un arrêt des importations de céréales. 204 000 tonnes de céréales de qualité minimale courante sur le marché seraient nécessaires pour couvrir les besoins pendant les étapes A et B. D'un point de vue nutritionnel, il n'est pas nécessaire de déterminer la composition des réserves obligatoires, sauf en ce qui concerne le riz et le maïs, qui sont bien supportés par l'organisme. Pour ces céréales, il faut prévoir des réserves de 40 000 tonnes au total afin de couvrir les besoins des personnes allergiques.

[21] Bulletin du marché des céréales 2017/2018 « Augmentation massive des importations de pain », Office fédéral de l'agriculture, Secteur Analyses du marché

3.3. Huiles, graisses et autres matières grasses comestibles

Les denrées alimentaires appartenant à la catégorie des huiles et graisses végétales comestibles contribuent à hauteur de 14 % à l'apport calorique global[22], sachant qu'une part substantielle des matières grasses est répartie dans d'autres catégories de produits. On les retrouve notamment dans d'autres aliments d'origine végétale (p. ex. le beurre de cacao, considéré comme un stimulant) qui, avec les huiles et graisses végétales comestibles, représentent un peu plus de 50 % de l'apport lipidique, ainsi que dans des aliments d'origine animale (lait, viande et graisses animales)[23].

La dépendance à l'égard des importations est très importante s'agissant des huiles et graisses comestibles d'origine végétale. À l'exception de l'huile de colza et de l'huile de tournesol, pour lesquelles le taux d'autosuffisance alimentaire est respectivement de plus de 80 % et de 7 %[24], l'intégralité des huiles est importée. En cas d'interruption des importations, il manquerait près de 80 % de l'approvisionnement en huiles et graisses d'origine végétale ; environ 31 000 tonnes seraient requises pour compenser entièrement ce déficit d'offre, pendant l'étape A de la stratégie.

Les graisses comestibles d'origine animale, en revanche, affichent un taux d'autosuffisance alimentaire élevé. Un arrêt des importations n'aurait dès lors qu'un impact marginal : pas moins de 97 % des graisses provenant des produits laitiers resteraient disponibles. La diminution de la production de graisses animales liée à la réduction des cheptels porcin et avicole ne devrait avoir d'incidence sur le bilan alimentaire qu'à partir de l'étape B, vu la durée sur laquelle s'effectuerait l'abattage.

Vu ce qui précède, l'importance des huiles et graisses comestibles d'origine végétale peut être relativisée durant l'étape B également (approvisionnement à un niveau réduit). Additionnés aux huiles végétales produites en Suisse, les produits laitiers et la viande permettraient de couvrir environ la moitié des quantités de matières grasses actuellement consommées, compte tenu de leur part élevée dans l'apport lipidique et du haut taux d'autosuffisance alimentaire qu'ils présentent[25].

---

[22] « Statistiques et évaluations concernant l'agriculture et l'alimentation », Agristat, 2017, moyenne des années 2012 à 2016, chiffres relatifs à la consommation [térajoules].
[23] « Statistiques et évaluations concernant l'agriculture et l'alimentation », Agristat, 2017, chap. 6, tableaux 6.8 et 6.9.
[24] « Statistiques et évaluations concernant l'agriculture et l'alimentation », Agristat, 2016, moyenne des années 2010 à 2015.
[25] Selon les calculs : 42 % (part des huiles et graisses comestibles d'origine végétale dans les matières grasses) * 23 % (taux d'autosuffisance alimentaire pour ces huiles et graisses)
+ 28 % (part des produits laitiers dans les matières grasses) * 97 % (taux d'autosuffisance alimentaire net pour les produits laitiers)
+ 17 % (part de la viande dans les matières grasses) * 64 % (taux d'autosuffisance alimentaire net pour la viande)
+ 15 % (part d'autres denrées dans les matières grasses) * 0 % (taux d'autosuffisance alimentaire théorique pour les autres types de denrées alimentaires soit les fruits à coque, les oléagineux, le poisson, 50 % des œufs, etc.)

Près de 18 % de l'apport calorique global serait ainsi couvert, ce qui suffirait presque pour une phase de consommation réduite (du quatrième au douzième mois), les matières grasses devant représenter entre 20 % et 35 % de l'apport calorique journalier selon les recommandations nutritionnelles[26]. Les 2 % manquants pour atteindre le seuil minimal pourraient être comblés par un recours aux réserves obligatoires d'huiles et graisses comestibles. Il faudrait à cette fin y prélever chaque mois 1500 tonnes, soit quelque 13 000 tonnes sur l'ensemble des neuf mois que dure l'étape B.

Les exigences minimales peuvent être remplies moyennant un prélèvement de 44 000 tonnes d'huiles et graisses comestibles sur les réserves obligatoires. Par contre, l'adaptation des procédés de transformation dans l'industrie agroalimentaire, d'une part, et des habitudes alimentaires, d'autre part, pourrait s'avérer un défi de taille. En l'espace de trois mois, le secteur verrait la disponibilité des huiles et graisses comestibles d'origine végétale diminuer d'un tiers par rapport à son niveau usuel, appelant une réorganisation en profondeur des procédés de production.

Les huiles les plus couramment consommées sont l'huile de tournesol (36 %), l'huile de colza (24 %), l'huile de palme – stéarine de palme incluse – (19 %) et l'huile d'olive (10 %). Les 11 % restants se répartissent entre l'huile de coco, l'huile de palmiste, l'huile d'arachide et des mélanges de différentes huiles d'origine végétale[27].

Les huiles dites concrètes (huile de palme, stéarine de palme, oléine de palme, huile de coco, huile d'arachide) ont des propriétés qui en font des ingrédients essentiellement prisés dans l'industrie de transformation, mais elles sont rarement consommées directement[28].

Les huiles dites douces, quant à elles, sont utilisées aussi bien dans l'industrie de transformation que pour la consommation directe. Les consommateurs plébiscitent à ce titre avant tout l'huile de colza, l'huile de tournesol et l'huile d'olive. Si substituer les huiles concrètes aux huiles douces pourrait s'avérer compliqué au niveau technique, l'inverse serait envisageable moyennant un temps d'adaptation, des ajustements d'ordre technologique et une certaine perte de qualité sur le produit final.

L'importance nutritionnelle varie fortement d'une huile à l'autre : l'huile de colza et l'huile d'olive sont des sources d'acides gras essentiels dont les autres huiles mentionnées sont dépourvues. Cela dit, même si le remplacement de l'huile de colza et de l'huile d'olive par d'autres huiles et graisses comestibles d'origine végétale

---

[26] Société Suisse de Nutrition (SSN), sans date.
[27] « Statistiques et évaluations concernant l'agriculture et l'alimentation », Agristat, 2017, chap. 6, moyenne des années 2012 à 2016.
[28] Les informations énoncées dans le paraphe suivant se fondent sur l'expertise des agents de milice de l'AEP.

n'est pas recommandé sur le plan nutritionnel, c'est un aspect à relativiser en situation de crise. Les conséquences nutritionnelles d'une telle substitution ne devraient guère être perceptibles sur une période d'une année[29].

Pour des raisons techniques, les matières grasses stockées sont majoritairement des huiles douces ; celles-ci présentent une conservabilité plus longue et peuvent être raffinées plusieurs fois, au prix d'une certaine perte de matière. L'huile d'olive fait à cet égard exception, étant donné qu'elle est généralement déjà importée sous forme conditionnée, avec une date de conservation limitée. Les oléagineux se prêtent également bien au stockage, mais ont pour inconvénient de nécessiter plus d'espace pour leur entreposage.

Les huiles et graisses alimentaires d'origine animale sont elles aussi des substituts envisageables. Elles se prêtent également au stockage, de par leurs propriétés et les possibilités d'utilisation qu'elles offrent. Substituer, dans le cadre du stockage obligatoire, les huiles et graisses d'origine animale aux huiles végétales est possible dans la limite des capacités de transformation et des possibilités d'utilisation.

Conclusion : pendant les trois premiers mois, la disponibilité d'au moins 31 000 tonnes d'huiles et graisses comestibles doit être assurée, quantité qui se monte à 13 000 tonnes pour les neuf mois suivants.

Cela représente au total 44 000 tonnes de réserves obligatoires, qui permettraient d'atteindre les objectifs stratégiques minimaux en matière d'approvisionnement en denrées alimentaires. À noter cependant que cette stratégie nécessite à l'étape B une adaptation considérable des habitudes alimentaires et de l'utilisation des huiles et des graisses. Compte tenu de la stockabilité et de la substituabilité des produits sous l'angle nutritionnel et du point de vue de leur utilisation, les réserves obligatoires doivent être essentiellement constituées d'huiles douces. Les graisses d'origine animale peuvent remplacer des huiles d'origine végétale dans les réserves, mais dans les limites imposées par les capacités de transformation et les usages prévus. La composition des réserves et les modalités de stockage (oléagineux, huile raffinée ou huile conditionnée) ne sont pour cette raison pas spécifiées outre mesure par l'AEP, l'important étant qu'elles correspondent en tout temps aux capacités de transformation et à l'usage prévu.

3.4. Sucre

Le sucre est consommé à hauteur de 300 000 tonnes par an, et il contribue à environ 14 % de l'apport calorique global[30]. Entre 2012 et 2016, le taux d'autosuffisance alimentaire s'élevait en moyenne à quelque 74 % pour cette denrée[31]. Tou-

[29] Estimation après consultation des agents de milice.
[30] « Statistiques et évaluations concernant l'agriculture et l'alimentation », Agristat, 2017, moyenne des années 2012 à 2016.
[31] « Statistiques et évaluations concernant l'agriculture et l'alimentation », Agristat, 2016, chap. 6, moyenne des années 2012 à 2016.

tefois, les rendements fluctuent, notamment en raison des variations météorologiques. Par ailleurs, la production indigène de sucre repose sur l'importation de l'intégralité des semences.

En cas d'interruption des importations, il manquerait quelque 21 000 tonnes de sucre durant les trois premiers mois pour compenser pleinement la réduction de l'offre (étape A), ce qui correspond à environ 4 % de l'apport calorique global. Durant la phase d'approvisionnement réduit (étape B), en revanche, la production suisse couvrirait 98 % de la consommation (diminuée, elle aussi). Un prélèvement de 4 000 tonnes sur les réserves obligatoires permettrait de combler les 2 % restants des besoins. Ainsi, stocker 25 000 tonnes de sucre suffirait à respecter les nouvelles orientations stratégiques. Concrètement, cela représenterait une réduction d'environ 60 % par rapport aux réserves obligatoires actuelles.

Du point de vue nutritionnel, le sucre est exclusivement une source d'énergie. En cas de pénurie, il pourrait être remplacé par n'importe quelle autre source de calories. À l'inverse, le sucre ne se prête pas à la substitution d'autres denrées alimentaires. Il est cependant particulièrement adapté au stockage, du fait de sa bonne conservabilité et de l'utilisation immédiate qui peut en être faite, ce qui plaide contre une suppression des réserves.

Vu leur concentration calorique élevée, les réserves obligatoires de sucre limitent le besoin de réserves d'autres marchandises et contribuent ainsi à la diversification des stocks. Du fait de ses propriétés spécifiques, le sucre est notamment important pour la conservation d'autres denrées alimentaires.

Conclusion : vu l'évolution incertaine du taux d'autosuffisance alimentaire, la contribution efficace du sucre à la diversification des réserves obligatoires, et la vulnérabilité de la production indigène, il est prévu de continuer à stocker les mêmes quantités qu'à l'heure actuelle, à savoir 55 000 tonnes[32].

3.5. Produits laitiers

Avec le beurre, les produits laitiers représentent 19 % de l'apport calorique global[33]. Sources importantes de protéines et de matières grasses, ils contiennent en outre de précieux nutriments. Le taux d'autosuffisance alimentaire brut de la Suisse pour cette catégorie de denrées se monte à 117 %[34]. Une interruption des importations des moyens de production (notamment des fourrages concentrés) aurait certes des répercussions négatives, mais le taux d'autosuffisance net, de 97 %, resterait très haut, sachant notamment que la consommation actuelle de ces produits est supérieure aux recommandations[35]. Malgré une concentration

[32] Consommation moyenne entre 2013 et 2017.
[33] « Statistiques et évaluations concernant l'agriculture et l'alimentation », Agristat, 2017, moyenne des années 2012 à 2016.
[34] « Statistiques et évaluations concernant l'agriculture et l'alimentation », Agristat, 2017, chap. 6.
[35] www.blv.admin.ch/blv/fr/home/lebensmittel-und-ernaehrung/ernaehrung/empfehlungen-informationen/schweizer-lebensmittelpyramide.html.

croissante, le pays compte toujours un grand nombre d'exploitations laitières, et la production suisse se caractérise par une large répartition géographique[36].

Conclusion : en cas d'interruption des importations, les produits laitiers devraient être disponibles en quantité suffisante. Il n'y a donc pas lieu de soumettre ces produits au stockage obligatoire du point de vue des orientations stratégiques. Le très léger déficit calorique qui découlerait d'une réduction de la production faute d'importations de fourrages concentrés est pris en considération dans l'apport calorique global.

3.6. Viande

La viande représente 10 % de l'apport calorique global[37]. C'est une source importante de protéines et de matières grasses, qui contient en outre de précieux nutriments. Le taux d'autosuffisance alimentaire brut pour cette denrée se monte à quelque 80 %[38] (et le taux net à 64 %)[39].

En dépit d'une tendance croissante à la concentration, les exploitations agricoles produisant de la viande restent nombreuses, et elles sont en outre bien réparties sur le territoire suisse[40]. Étant donné que la consommation actuelle dépasse les valeurs recommandées, la production indigène de viande suffirait à couvrir les besoins même en cas d'interruption des importations de fourrages.

Conclusion : constituer des réserves de viande en supplément des stocks saisonniers existants est superflu, sachant notamment que les exportations de la Suisse diminueraient en cas de pénurie grave. Il serait en outre très coûteux de mettre de la viande en réserve. Il est prévu de compenser la perte de calories issues de la viande par des réserves obligatoires de denrées d'origine végétale. La diminution de l'apport en énergie qui en résulterait est prise en compte dans l'apport calorique global.

3.7. Fruits et légumes

Les fruits et légumes contribuent à hauteur de 6 % à l'apport calorique global[41]. Le taux d'autosuffisance alimentaire pour les légumes frais se monte à environ 50 %, sachant que la plupart des semences sont importées. Le taux d'autosuffisance pour les fruits avoisine quant à lui 30 %[42]. Les fruits et légumes contribuent de

---

[36] « Statistiques et évaluations concernant l'agriculture et l'alimentation », Agristat, 2017, chap. 3.
[37] « Statistiques et évaluations concernant l'agriculture et l'alimentation », Agristat, 2017, moyenne des années 2012 à 2016.
[38] Proviande, 2017.
[39] « Statistiques et évaluations concernant l'agriculture et l'alimentation » (SEE), Agristat, 2017, chap. 6, taux d'autosuffisance pour la viande (80 %) * part nette des aliments d'origine animale, moyenne des années 2012 à 2015 (75 %), tiré de l'annuaire SEE 2016, ch. 6.7, p. 144.
[40] « Statistiques et évaluations concernant l'agriculture et l'alimentation », Agristat, 2017, chap. 3.
[41] « Statistiques et évaluations concernant l'agriculture et l'alimentation », Agristat, 2017, moyenne des années 2012 à 2016.
[42] « Statistiques et évaluations concernant l'agriculture et l'alimentation », Agristat 2017, chap. 6.

manière substantielle à l'apport en micronutriments, et un arrêt prolongé des importations pourrait avoir des incidences négatives pour certains groupes de population, notamment les enfants, les femmes enceintes, les personnes malades ou les personnes âgées. Cela dit, le stockage des fruits et légumes est impossible ou ne pourrait se faire qu'au prix d'une baisse importante de qualité et de pertes de marchandises.

Conclusion : les fruits et légumes ne se prêtent pas au stockage obligatoire. Il convient cependant de tenir compte du déficit calorique qu'occasionnerait un arrêt des importations. Les propriétés nutritionnelles de ces deux catégories de denrées sont en outre également prises en considération dans le cadre des mesures visant à assurer l'approvisionnement alimentaire à long terme, telles que l'optimisation de la production agricole.

3.8. Compensation du déficit calorique

Des réserves obligatoires supplémentaires sont nécessaires pour compenser un éventuel déficit calorique à hauteur de ce qui est prévu dans le cadre de la stratégie 2018 (étapes A et B). Pour pouvoir chiffrer les quantités supplémentaires nécessaires, on calcule le volume de céréales requis pour combler l'apport calorique manquant[43]. Les quantités minimales de blé panifiable à stocker étant déjà prescrites, aucune précision n'a en revanche été donnée quant aux variétés et à la qualité de ces réserves. On part ce faisant du principe que les marchandises peuvent être transformées dans le pays et qu'elles conviennent à l'alimentation humaine. Sur cette base, le déficit calorique pourrait être compensé grâce au stockage de 550 500 tonnes de céréales.

Une partie de ces réserves peut se composer des céréales à double usage actuellement stockées à des fins d'affouragement. Il convient toutefois de veiller en tout temps à ce que la qualité desdites céréales soit adaptée à l'alimentation humaine directe. Par ailleurs, il faut s'assurer que la population souffrant de maladie cœliaque a accès à une quantité suffisante de céréales sans gluten.

Conclusion : l'apport calorique qui, en cas de pénurie grave, manqueraient en vue d'atteindre les objectifs stratégiques malgré les réserves obligatoires de céréales, d'huiles et graisses comestibles d'origine végétale ainsi que de sucre peuvent être compensées, moyennant des quantités supplémentaires de céréales, par les glucides complexes contenus dans ces dernières. À cette fin, des réserves totalisant 550 000 tonnes de céréales adaptées à l'alimentation humaine (soit 250 000 tonnes de plus qu'aujourd'hui) permettraient de combler l'apport calorique manquant.

3.9. Fourrages

De manière générale, il faut retenir qu'en cas de pénurie grave, la part de l'apport calorique réservée à l'alimentation humaine doit être la plus grande possible. Les

[43] Pour calculer les quantités de céréales, on se base sur un facteur de conversion de 75 % et sur la teneur en calories moyenne des différentes farines.

produits végétaux propres à l'alimentation humaine fournissent davantage de nutriments lorsqu'ils sont consommés directement par l'homme que lorsqu'ils sont transformés par le biais de l'élevage. Font exception les produits d'origine animale qui peuvent être obtenus avec un régime à basse de fourrages grossiers. Par conséquent, les fourrages qui se prêtent aussi à l'alimentation humaine (à savoir les céréales, essentiellement) ne devraient être utilisés qu'avec modération pour l'affouragement en cas de pénurie.

Le calcul des quantités de fourrages à stocker dans le cadre des réserves obligatoires répond aux considérations exposées dans les paragraphes suivants[44].

Les animaux consommant du fourrage grossier peuvent en principe être nourris sans supplémentation par des céréales ou des protéagineux concentrés. Les bovins sont la principale espèce consommatrice de fourrage grossier, et leur alimentation est assurée à environ 85 % par des fourrages provenant de Suisse[45]. En cas de pénurie grave, les animaux consommant des fourrages grossiers seront nourris grâce à la valorisation des rendements des pâturages et aux protéagineux disponibles en Suisse.

La taille du cheptel dépendant des fourrages concentrés (volaille et porcs) serait réduite en cas de pénurie grave. Les cheptels avicole et porcin seraient ramenés à respectivement 10 % et 12 % de leur niveau actuel. La réduction des cheptels devrait intervenir aussi vite que l'exigent les circonstances, mais dans la limite de ce que permettent notamment les capacités d'abattage et l'absorption du marché.

Les calculs se basent sur les rations de fourrages moyennes. La répartition des besoins entre ration d'entretien, ration complémentaire et ration de production n'est effectuée que là où elle apparaît nécessaire et judicieuse. Par ailleurs, le calcul des besoins se fonde uniquement sur les apports protéiques et caloriques requis. Les supplémentations d'acides aminés et de micronutriments visant à optimiser les rations ne sont pas prises en compte.

Étant donné que les protéagineux issus de la production indigène, notamment les tourteaux de soja (sous-produits de l'extraction d'huile comestible), sont produits en continu mais en petite quantité, ils ne peuvent entrer en ligne de compte pour couvrir les besoins des cheptels qu'après la réduction de ces derniers. Les besoins en début de crise doivent continuer à être comblés par le recours aux réserves obligatoires.

---

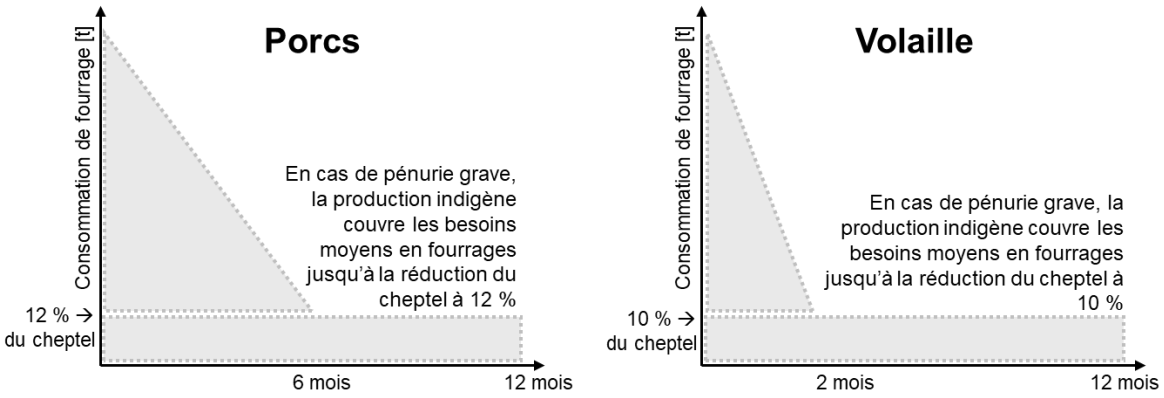
[44] Tous les animaux domestiques ont été exclus des calculs. Les détenteurs d'animaux de compagnie sont responsables de veiller à l'alimentation suffisante de leurs animaux. En conséquence, l'OFAE recommande dans sa brochure sur les provisions domestiques de détenir des réserves de nourriture pour les animaux de compagnie.

[45] « Statistiques et évaluations concernant l'agriculture et l'alimentation », Agristat 2017, chap. 4 « Agents de production et environnement » et ch. 4.3 « Bilan fourrager : utilisation selon la catégorie animale ». Part issue de la production indigène dans les fourrages destinés aux bovins, en pour cent : 92 % des tonnes, 90 % de l'énergie nette pour la production laitière, 87 % des protéines absorbables dans l'intestin à partir de l'énergie disponible ; « Statistiques et évaluations concernant l'agriculture et l'alimentation », 2016, ch. 4.3 « Bilan fourrager : utilisation selon la catégorie animale ».

Tels sont donc les différents paramètres pris en compte dans le calcul du volume des réserves obligatoires de fourrages. À noter qu'en cas de reconversion totale de la production indigène, ces réserves doivent permettre un affouragement adapté des espèces monogastriques jusqu'au moment de leur abattage.

La figure 5 montre l'évolution de la demande par type de fourrage :

Figure 5 Réduction des cheptels bovin et avicole



En théorie, la production indigène annuelle de fourrages permettrait de couvrir les besoins jusqu'à l'abattage des animaux de rente prévu en cas de pénurie grave, si ces fourrages sont entièrement disponibles lorsque la pénurie grave se déclare. Compte tenu de la dynamique de production des protéagineux en Suisse, un recours aux réserves obligatoires devrait cependant être possible jusqu'à ce que la production indigène permette de couvrir les besoins en protéagineux du cheptel réduit. Selon les calculs réalisés, des réserves de protéagineux de 58 000 tonnes sont nécessaires à cette fin.

En ce qui concerne les fourrages hautement caloriques, les calculs montrent que l'abattage anticipé permettrait de réduire les besoins en fourrages, qui pourraient ainsi en principe être couverts par la production indigène. Les céréales à stocker au titre des réserves obligatoires devraient, si nécessaire, pouvoir être entièrement réaffectées à l'alimentation humaine en cas de pénurie grave.

Aujourd'hui, les tourteaux d'extraction de soja composent l'essentiel des réserves. À l'avenir, environ 25 % des réserves obligatoires devront se composer d'autres protéagineux, comme le gluten de maïs, les protéines de pommes de terre ou les tourteaux de colza ou de tournesol. La teneur en protéines de ces réserves devra en tout temps correspondre à la teneur en protéines de l'équivalent en tourteaux d'extraction de soja.

La réduction du cheptel par un abattage anticipé entraînerait un excédent d'offre en matières grasses d'origine animale. En raison de la qualité supérieure de ces graisses, cet excédent unique pourrait être conservé et réservé à l'alimentation humaine si les capacités de stockage le permettent. Mais étant donné que la production de matières grasses animales baisserait de manière constante dans le sillage de la réduction du cheptel, ces volumes ne sont pas pris en compte dans les calculs.

Conclusion : s'agissant des protéagineux, seuls les animaux se nourrissant de fourrages concentrés (volaille et porcs) ont été considérés pour déterminer le volume des réserves obligatoires dans l'optique d'un stockage obligatoire optimal pour l'alimentation humaine. La réduction du cheptel de ces animaux de rente sera ordonnée en cas de pénurie grave. Jusqu'à ce que l'objectif de réduction soit atteint, il est prévu que les besoins en fourrages concentrés puissent être couverts par un recours aux réserves obligatoires. À cette fin, des réserves obligatoires équivalant à 58 000 tonnes de tourteaux d'extraction de soja sont requises.

En ce qui concerne les fourrages hautement caloriques, le calcul montre que l'abattage anticipé permettrait de réduire les besoins en fourrages, lesquels pourraient ainsi être couverts par la production indigène. Les céréales dont le stockage est prévu au titre des réserves obligatoires devraient, si nécessaire, pouvoir être entièrement réaffectées à l'alimentation humaine en cas de pénurie grave.

3.10. Synthèse des modifications prévues des réserves obligatoires

L'analyse montre qu'en raison du contexte propre à la Suisse (dépendance vis-à-vis des importations, hausse des importations de produits finis et semi-finis, perte de surfaces cultivables, croissance démographique, dépendance à l'égard des moyens de production importés, etc.) et des risques qui prévalent actuellement, une augmentation des réserves obligatoires de denrées alimentaires s'impose. Les modifications quantitatives que l'AEP propose d'apporter aux réserves obligatoires sont synthétisées dans le tableau ci-après. À noter que les chiffres présentés pour rendre compte des besoins se basent sur la consommation intérieure et ne prennent pas en considération les exportations.

Figure 6 Synthèse des modifications prévues des réserves obligatoires

Produit	Réserves à fin 2021[46]	Quantité proposée
Huiles et graisses comestibles	35 583 t	44 000 t
Blé tendre et blé dur destinés à l'alimentation humaine, riz	199 400 t	205 000 t[47]
Blé tendre à double usage / pour compenser un déficit calorique	140 000 t	550 000 t (doivent être réservées exclusivement à l'alimentation humaine en cas de pénurie grave)
Fourrages hautement caloriques	168 500 t	
Tourteaux d'extraction de soja (prévus uniquement pour les porcs et la volaille)	93 300 t	58 000 t

.

4. Mise en œuvre opérationnelle de l'adaptation des réserves obligatoires

4.1. Procédure d'évaluation de la faisabilité

L'Approvisionnement du pays propose des adaptations considérables de la composition des réserves obligatoires, raison pour laquelle l'OFAE a demandé à la société coopérative réservesuisse, qui gère le fonds de garantie pour les réserves obligatoires dans le domaine alimentaire, d'évaluer la faisabilité du projet[48].

La coopérative a dressé un état des lieux de l'infrastructure de stockage en Suisse, y compris celle utilisée pour les réserves obligatoires. Elle s'est appuyée à cette fin sur les données que lui avaient déjà fournies ses membres concernant leurs installations de stockage. Par ailleurs, elle a collecté les données de prestataires de stockage hors de son réseau par le biais d'une enquête, en incluant ceux ne détenant pas de réserves obligatoires. Elle a confié la réalisation de cette enquête à l'entreprise de conseil Flury & Giuliani GmbH, établie à Zurich.

[46] Les quantités sont arrondies.
[47] Parmi ces 205 000 tonnes, il est prévu de stocker 40 000 tonnes de céréales sans gluten (comme le riz) pour couvrir les besoins des personnes allergiques.
[48] Les indications se fondent sur la prise de position rendue par la société coopérative le 15 décembre 2021 en ce qui concerne le projet d'augmentation du volume des réserves obligatoires ; le calcul des indemnités pour frais de stockage a été fait sur la base des taux d'indemnisation en vigueur en 2022. Les prix des marchandises stockées ont été déterminés à partir de données collectées en janvier 2022.

La société coopérative Fenaco a également fourni des informations relatives à ses prestataires de stockage, notamment les centres collecteurs de céréales. Les données collectées couvrent l'ensemble des prestataires de stockage pertinents dans le domaine des céréales en Suisse.

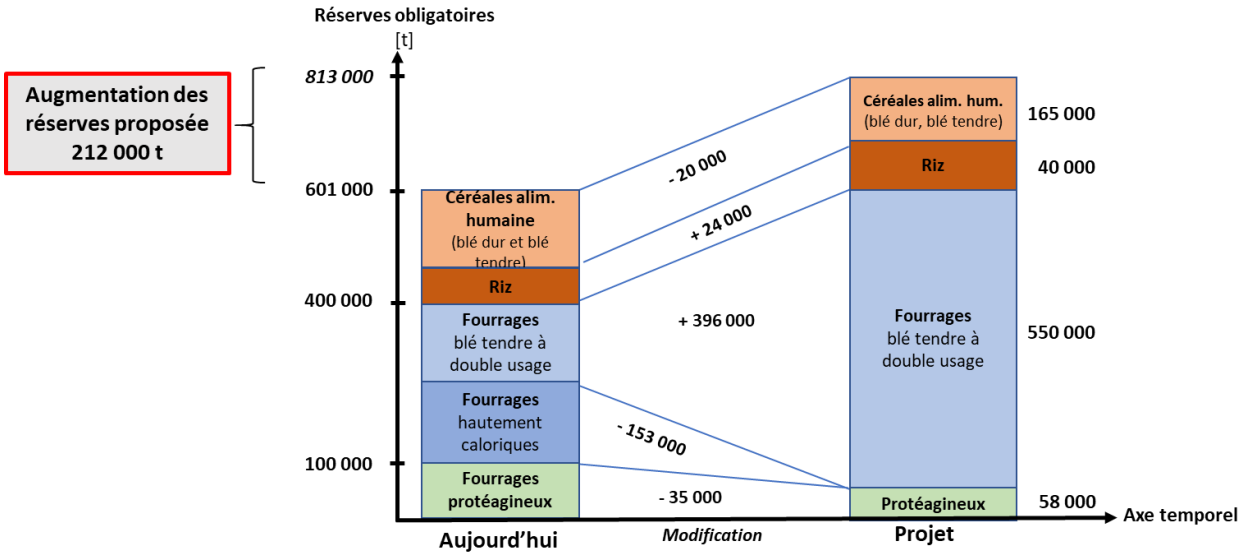
Les estimations présentées dans les paragraphes suivants se basent sur les calculs de l'AEP de 2019 pour ce qui est de la couverture des besoins, et sur des données de 2022 en ce qui concerne les coûts. L'évolution de la consommation et des coûts – des marchandises et du stockage – aura une incidence sur les besoins en capacités et sur les charges financières.

4.2. Capacités de stockage

De premières clarifications ont montré que les capacités de stockage requises pour l'augmentation prévue des réserves d'huiles et graisses comestibles sont en principe disponibles. Il devrait également être possible de procéder au renouvellement des marchandises nécessaire pour préserver la qualité des réserves supplémentaires. Il en va toutefois autrement des espaces de stockage pour les céréales (riz compris). Partant, seule la situation de l'infrastructure destinée au stockage des céréales (silos) sera exposée plus en détail dans le cadre de la présente section. Les huiles et graisses comestibles seront, quant à elles, évaluées ci-après sous l'angle des coûts en tenant compte des entrepôts régionaux déjà existants, mais pas entièrement exploités. S'agissant du riz, il est prévu de constituer des réserves équivalant à la consommation semestrielle de riz en Suisse. Du point de vue de la garantie de la qualité, stocker une telle quantité demande cependant des ressources considérables.

La figure 7 présente sous forme schématique les modifications proposées en ce qui concerne les réserves obligatoires de céréales. Il faudra à l'avenir qu'en cas de pénurie grave, toutes les espèces de céréales, y compris les réserves obligatoires de céréales destinées à l'affouragement, puissent être affectées à l'alimentation humaine si la situation l'exige. En clair, cela signifie que les quantités de céréales actuellement stockées qui se prêtent uniquement à l'affouragement devront être remplacées par des céréales dites à double usage, propres à la consommation par l'être humain. Du fait de cette prescription, l'augmentation prévue des réserves s'accompagnera du remplacement de quelque 396 000 tonnes de marchandises par des denrées de qualité différente. Les quantités de céréales stockées jusqu'ici qui ne sont pas à double usage ne seront plus considérées comme des réserves obligatoires, mais continueront d'être stockées et, par conséquent, de solliciter des capacités de stockage. Une diminution des réserves est en revanche proposée pour les protéagineux destinés à l'affouragement – essentiellement le tourteau d'extraction de soja ; concrètement, on prévoit de stocker 35 000 tonnes de marchandises en moins pour cette catégorie.

Figure 7 Modifications quantitatives des réserves obligatoires (huiles et graisses comestibles exclues)



Source : coopérative réservesuisse

La diminution des réserves obligatoires de protéagineux destinés à l'affouragement et l'augmentation des réserves de céréales destinées à l'alimentation humaine et de céréales à double usage se soldent par une hausse nette de 212 000 tonnes. S'agissant des capacités de stockage, il faut savoir que l'infrastructure actuelle pour le stockage de protéagineux ne se prête pas dans tous les cas au stockage de céréales. La branche consultée estime que la réduction des réserves obligatoires concernerait en premier lieu des tourteaux de soja détenus en stockage intermédiaire dans de grandes cuves en béton dans le port rhénan de Bâle. Or ces cuves ne sont pas adaptées à l'entreposage de céréales. En conséquence, la branche s'attend à ce que seuls 15 % de l'infrastructure de stockage utilisée pour les protéagineux puissent être réaffectés au stockage de céréales, soit une capacité de 5000 tonnes. Les capacités de stockage qui ne pourraient plus être exploitées se monteraient à 30 000 tonnes, chiffre qui doit être additionné à celui de la hausse prévue de la quantité de céréales à stocker. Ainsi, l'augmentation de 212 000 tonnes des réserves obligatoires de céréales nécessite au total une extension des capacités de stockage équivalant à 242 000 tonnes.

Concernant l'infrastructure de stockage des céréales, il convient par ailleurs de distinguer entre les capacités théoriques et les capacités effectivement exploitables d'un silo. Vu la nécessité de stocker et déstocker les marchandises, ou encore de modifier les conditions d'entreposage pour préserver l'intégrité des denrées, il n'est pas toujours possible d'utiliser l'intégralité des capacités de stockage techniquement exploitables. Des conditions spécifiques s'appliquent en outre au stockage de marchandises labellisées ou disposant d'une appellation régionale. D'autres contraintes encore rendent impossible une exploitation intégrale de l'infrastructure de silo pour le stockage des céréales. Dans les scénarios exposés ci-après, on part donc du principe que l'exploitation moyenne des capacités de stockage avoisine 70 %.

La Figure 8 Capacités de stockage pour les céréales (unité : 1 000 t)

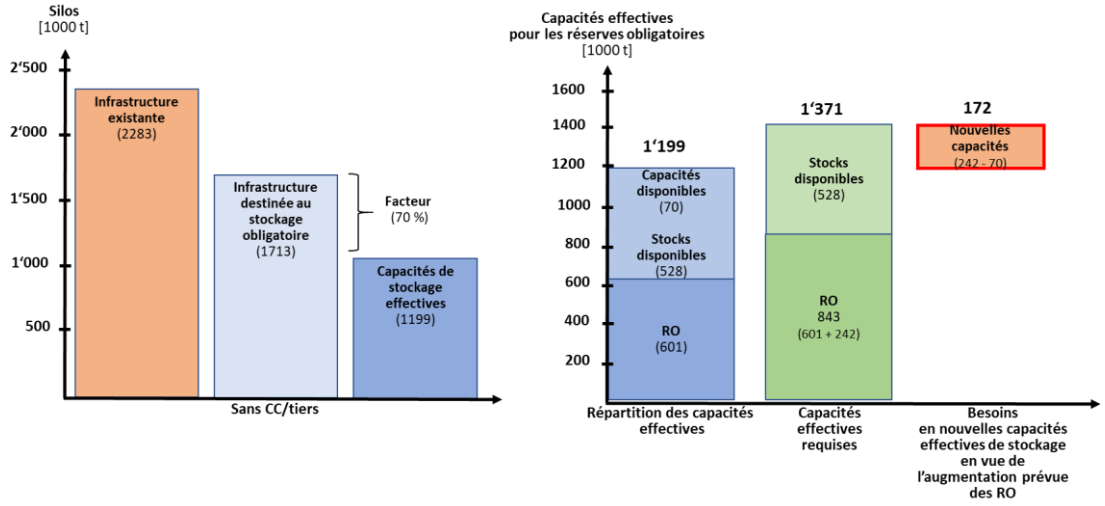
montre dans un premier graphique la part de l'infrastructure existante dédiée aux réserves obligatoires (RO) de céréales, soit l'équivalent de 1 713 000 tonnes. En admettant une exploitation moyenne de 70 %, on obtient des capacités de stockage effectives de 1 199 000 tonnes.

Le deuxième graphique de la Figure 8 Capacités de stockage pour les céréales (unité : 1 000 t)

expose quant à lui les besoins en capacités de stockage supplémentaires. Les quantités de céréales actuellement stockées se montent à 601 000 tonnes. Les entreprises, centres collecteurs (CC) compris, exploitent des capacités de stockage équivalant à 528 000 tonnes pour leurs besoins d'exploitation. S'ajoutent à cela les capacités de stockage inutilisées ainsi que les capacités concrètement prévues par les entreprises, qui se montent à 100 000 tonnes. Avec une exploitation moyenne de 70 %, on arrive à un total de capacités disponibles de 70 000 tonnes pour le stockage obligatoire.

Les capacités de stockage utilisées par les entreprises pour leurs besoins d'exploitation, de 528 000 tonnes à l'heure actuelle, ne peuvent pas être restreintes, car l'activité opérationnelle de celles-ci en dépend. Ces capacités représentent à ce jour entre 45 % et 50 % des capacités de stockage effectives. Le taux d'exploitation des capacités de stockage effectivement disponibles qui sont adaptées au stockage des réserves obligatoires avoisine actuellement 94 %. Les acteurs issus des milieux économiques consultés jugent ce taux d'exploitation très élevé.

Figure 8 Capacités de stockage pour les céréales (unité : 1 000 t)



Source : coopérative réservesuisse

L'augmentation de 242 000 tonnes proposée pour les réserves obligatoires de céréales porte à 843 000 tonnes la quantité totale à stocker, ce qui présuppose une capacité de stockage effective de 1 371 000 tonnes (réserves obligatoires et capacité réservée à la gestion courante de l'entreprise). L'infrastructure existante ne permet donc pas d'absorber l'augmentation prévue des réserves.

Des capacités de stockage supplémentaires à hauteur de 172 000 tonnes s'imposent. Compte tenu d'un taux d'exploitation moyen des installations de 70 %, il faudrait créer des capacités de stockage de 245 000 tonnes. Les experts estiment les coûts de construction des silos à 1000 francs par tonne de marchandises à stocker. En multipliant ce chiffre par l'espace de stockage nécessaire (soit 245 000 tonnes), on obtient un besoin d'investissement s'élevant à 245 millions de francs pour la création de l'infrastructure requise. Ces investissements sont du ressort des acteurs économiques concernés. Les fonds de garantie permettraient un remboursement des coûts d'investissement moyennant le versement d'indemnités pour le stockage obligatoire sur la durée d'amortissement des silos (cf. section consacrée au mécanisme des fonds de garantie).

En ce qui concerne la construction des silos supplémentaires nécessaires, les entreprises consultées estiment qu'elle pourrait être achevée dans un délai approximatif de dix ans à compter de la décision définitive d'augmenter les réserves.

Les silos sont des investissements à long terme. Dans la pratique, les éléments de construction en dur de ces infrastructures ainsi que les installations sont amortis après respectivement 33 ans et 12,5 ans. L'amortissement comptable est un moyen de garantir la constitution de réserves financières pour l'entretien et la réfection des installations. En statuant sur l'augmentation prévue des réserves obligatoires, il faudra donc tenir compte de la durée sur laquelle s'étendent ces investissements.

Les entreprises qui investiront dans de nouvelles infrastructures de stockage en raison de l'augmentation prévue des réserves obligatoires veulent s'assurer qu'elles pourront imputer ces coûts. Il faut donc veiller à ce que les nouvelles infrastructures de stockage construites puissent être couvertes au titre de l'indemnisation des frais de stockage et coûts de capital pendant la durée de l'amortissement, y compris si le Conseil fédéral décide ultérieurement de réduire les réserves obligatoires. Une procédure adéquate à cet effet devra au besoin être définie conjointement par les organisations chargées des réserves obligatoires, les propriétaires de réserves et l'OFAE.

Assouplissement du régime de stockage obligatoire demandé par les entreprises

Les entreprises commerciales s'appuient principalement sur les capacités de stockage dont elles peuvent librement disposer pour tirer au mieux parti des fluctuations des prix et de l'offre sur les marchés internationaux. Or, vu la volatilité croissante des marchés, elles demandent un assouplissement du régime de stockage obligatoire afin de pouvoir utiliser une partie des réserves obligatoires pour leurs besoins d'exploitation.

La saisonnalité des produits agricoles entraîne des pics d'exploitation des silos pendant les périodes de récoltes. Les propriétaires de réserves obligatoires de céréales, en particulier, souhaitent donc que le régime de stockage obligatoire les autorise à abaisser légèrement les quantités stockées dans les silos avant la moisson de manière à libérer de l'espace pour les nouvelles récoltes. Cela aurait le double avantage d'écrêter les pics d'exploitation des silos et de réduire les besoins

en nouvelles capacités de stockage liés à l'augmentation prévue des réserves obligatoires, d'où une baisse des coûts. Par contre, cette solution présenterait l'inconvénient de réduire la sécurité de l'approvisionnement au moment justement où les stocks disponibles sont déjà bas, les stocks constitués à partir des récoltes précédentes étant alors déjà largement consommés. En outre, réduire les réserves obligatoires avant les récoltes entraînerait une augmentation de l'offre, avec comme corollaire une pression sur les prix des nouvelles récoltes. Sans compter qu'en cas de mauvaises récoltes en Suisse, la reconstitution des réserves obligatoires temporairement réduites se traduirait par une augmentation des besoins en matière d'importation.

Conclusion : sur le plan des capacités de stockage, l'augmentation prévue des réserves obligatoires d'aliments et de fourrages nécessitera la mise à disposition d'infrastructures de stockage supplémentaires (silos) équivalant à 245 000 tonnes.

L'augmentation des réserves devra donc, pour des raisons pratiques, s'échelonner sur une période d'environ dix ans, sans quoi on court le risque que l'augmentation des quantités stockées à titre obligatoire vienne limiter les capacités de stockage consacrées aux activités courantes des entreprises.

Il convient de s'assurer, en décidant de cette augmentation, que les propriétaires de réserves obligatoires puissent imputer leurs coûts d'investissement, y compris en cas d'adaptation ultérieure des réserves obligatoires. Une procédure à cet effet doit être définie si la situation l'exige. Il s'agira également d'examiner dans quelle mesure l'assouplissement du régime de stockage obligatoire souhaité par certaines entreprises est défendable et opportun du point de vue de la sécurité de l'approvisionnement.

4.3. Conséquences financières

Les frais engendrés par l'adaptation prévue des réserves obligatoires dans le domaine de l'alimentation doivent être couverts grâce au système de fonds de garantie conformément aux art. 16 ss de la LAP. Ces coûts ont une incidence sur les comptes de la Confédération. Premièrement, les recettes de la Confédération baisseront étant donné que l'augmentation nécessaire du prélèvement des contributions aux fonds de garantie se fera au détriment des droits de douane perçus dans le domaine du stockage stratégique de céréales et de fourrages, d'huiles et de graisses comestibles ainsi que de sucre. En effet, des droits de douane tarifés sont en vigueur pour ces marchandises. Or les taxes perçues à la frontière incluent les contributions au fonds de garantie, et si elles doivent être abaissées en raison d'accords internationaux ou des réglementations du marché en vigueur, la baisse est opérée d'abord au niveau des droits de douane, et ensuite seulement, au niveau des contributions au fonds de garantie (art. 19 LAP). Deuxièmement, si les contributions au fonds de garantie prélevées ne suffisent pas à couvrir les frais de stockage obligatoire, la Confédération doit prendre en charge la différence.

Le système des fonds de garantie est présenté en détail ci-dessous. Dans un second temps, il sera procédé à l'estimation des frais supplémentaires en lien avec les réserves obligatoires.

4.3.1. Système des fonds de garantie

En vertu de la LAP, le Conseil fédéral peut déclarer obligatoire le stockage de certains biens vitaux. Toute branche économique concernée par le stockage obligatoire peut créer à cet effet une organisation d'entraide de droit privé et constituer un fonds de garantie pour divers groupes de marchandises afin de couvrir les frais de stockage et les frais financiers ainsi que pour compenser les fluctuations de prix des marchandises stockées. Il n'y a aucune obligation pour une branche économique de constituer une telle organisation. Toutefois, si elle se décide en ce sens, la Confédération oblige tous les propriétaires d'une réserve obligatoire de s'y affilier. Actuellement, des fonds de garantie ont été mis en place dans toutes les branches pour lesquelles le Conseil fédéral a ordonné la constitution de réserves stratégiques.

Il existe deux systèmes permettant d'alimenter un fonds de garantie : d'une part, celui de la première mise sur le marché, qui prévoit la perception des contributions au fonds de garantie tant sur les biens importés que sur ceux produits en Suisse ; d'autre part, celui du permis général d'importation, qui grève uniquement les importations.

La coopérative réservesuisse, qui gère le fonds de garantie pour les aliments et les fourrages, applique le système du permis général d'importation. Les contributions au fonds de garantie sont prélevées auprès des importateurs des marchandises soumises au stockage obligatoire sur la base des données transmises par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières. L'art. 16, al. 5, LAP stipule en effet que le prélèvement de contributions au fonds de garantie sur les denrées alimentaires et les fourrages indigènes ainsi que sur les semences et les plants n'est pas autorisé.

L'utilisation des avoirs d'un fonds est elle aussi réglementée sur le plan légal. Ces derniers ne peuvent servir qu'à la couverture des frais de stockage et du coût du capital, à l'amortissement des marchandises, à la compensation des fluctuations de prix (art. 22, OAEP, RS *531.11*) ainsi qu'au fonctionnement et à la gestion des organisations chargées des réserves obligatoires. Les diverses entreprises sont indemnisées pour les coûts du stockage obligatoire selon des critères uniformes.

Les avoirs du fonds ne sont la propriété ni des entreprises tenues de les financer ni de la Confédération. Ils constituent un patrimoine privé spécial, avec des restrictions de jouissance de droit public, et sont soumis à la surveillance de la Confédération. La création, la modification et la liquidation d'un fonds de garantie ainsi que de ses statuts requièrent l'autorisation du DEFR. Les règlements pertinents sont soumis à l'OFAE pour approbation. L'OFAE vérifie que les contributions sont prélevées et utilisées à bon escient, selon le principe de la liquidation sans bénéfice ni perte pour les propriétaires de réserves. Il ordonne au besoin les mesures nécessaires.

Dans le domaine des denrées alimentaires et des fourrages, l'importation des marchandises soumises au stockage obligatoire est régie par un permis général d'importation. Ce permis est accordé aux importateurs qui n'ont pas conclu de contrat de stockage obligatoire avec l'OFAE uniquement s'ils s'engagent à fournir les

mêmes prestations financières en faveur du fonds de garantie que celles qui résulteraient d'un contrat de stockage obligatoire.

4.3.2. Utilisation des moyens du fonds de garantie – amortissements

Les avoirs du fonds de garantie pour les réserves obligatoires servent d'une part à indemniser les entreprises pour les frais de stockage qu'elles supportent. Ceux-ci incluent les frais de financement du capital propre engagé par le propriétaire de la réserve obligatoire, la taxe d'entrepôt, les frais de manipulation nécessités par la rotation des stocks et la conservation de marchandises consommables, les coûts de transport et d'assurance, les pertes de poids et de qualité ainsi que les frais de gestion du stock.

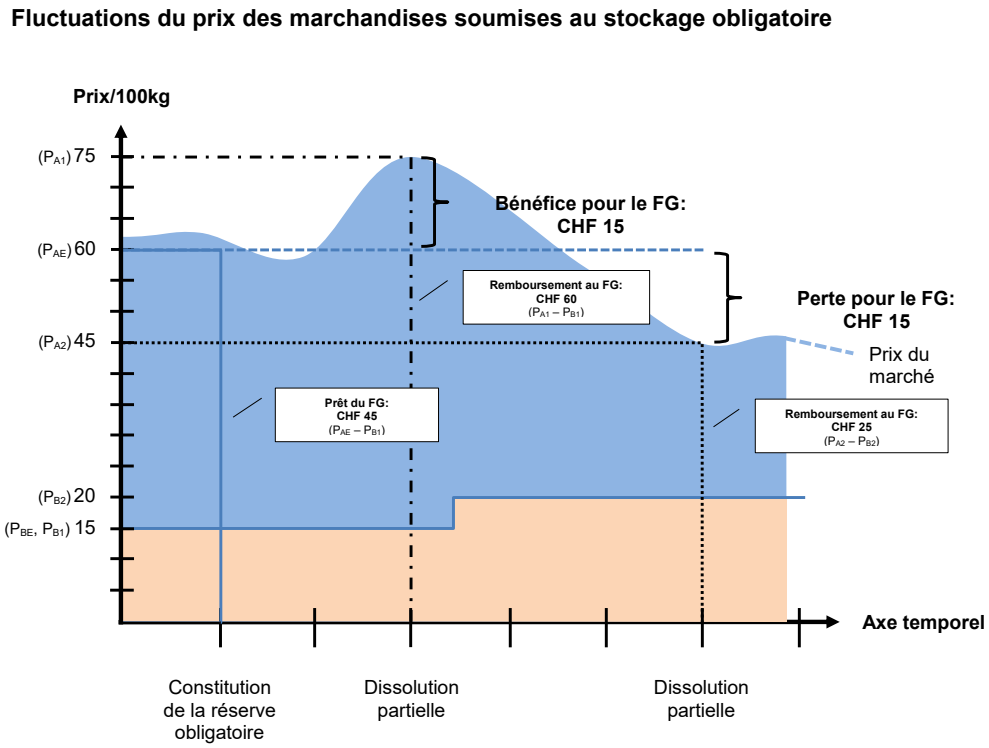
Par ailleurs, le fonds de garantie accorde des « amortissements » au propriétaire pour financer la réserve obligatoire et réduire le risque d'une baisse de prix des marchandises stockées. On peut comparer ces amortissements à des prêts sans intérêts.

La Figure 9 Compensation des fluctuations du prix des marchandises soumises au stockage obligatoire, évolution dans le temps

montre, à partir d'un exemple fictif, comment s'effectuent les décomptes entre le fonds de garantie et le propriétaire de la réserve obligatoire lors du stockage et du déstockage.

Le montant des amortissements (prêt) correspond à la différence entre le prix de décompte (P_{AE}), c'est-à-dire la valeur marchande du produit au moment où il est stocké, et le prix de base fixé par l'organisation chargée des réserves obligatoires (P_{BE}). Le prix de base détermine la part de capital propre du propriétaire de la réserve obligatoire par rapport à la valeur marchande. Au moment de la dissolution de la réserve obligatoire, son propriétaire doit rembourser le prêt au fonds de garantie. Le montant du remboursement correspond à la valeur marchande établie par la coopérative réservesuisse au moment de la dissolution [prix de décompte (P_{A2}) moins le prix de base (P_{B2})]. Les risques et avantages dus aux fluctuations des prix sont donc assumés non par le propriétaire de la réserve obligatoire, mais par le fonds de garantie. Le prix de base, c'est-à-dire la partie non amortie de la valeur de la réserve obligatoire, forme la base du calcul des indemnités versées par le fonds de garantie au propriétaire de la réserve obligatoire pour la couverture des coûts de capital. Les prix de base des réserves obligatoires dans le domaine de l'alimentation se situent aujourd'hui nettement en dessous des valeurs du marché.

Figure 9 Compensation des fluctuations du prix des marchandises soumises au stockage obligatoire, évolution dans le temps



Source : coopérative réservesuisse

La figure présente divers remboursements survenant à différents moments. Le prix de décompte (P_{AE}) correspond à la valeur marchande au moment de la constitution de la réserve obligatoire. Dans l'exemple, la marchandise valait alors 60 francs le quintal. Le prix de base (P_{BE}) est de 15 francs. Afin de réduire le risque de baisse de prix, le fonds de garantie octroie un prêt (amortissement) de 45 francs par quintal au propriétaire de la réserve obligatoire au moment de la constitution du stock. Ce prêt reste dû au fonds de garantie jusqu'à la levée de l'obligation de stockage.

À la suite d'une première décision d'adaptation, le propriétaire réduit le volume de la réserve obligatoire. La valeur marchande du stock est alors de 75 francs le quintal. En revanche, le prix de base n'a pas été adapté et est resté à 15 francs.

Le propriétaire de la réserve obligatoire peut vendre la marchandise à la valeur marchande de 75 francs le quintal (P_{A1}). En déduisant le prix de base fixé à 15 francs, il reste un solde de 60 francs par quintal, que le propriétaire devra rembourser au fonds de garantie, à savoir le prêt initial de 45 francs par quintal plus la différence de prix de 15 francs par quintal due à l'appréciation de la marchandise.

Plus tard, il est procédé à une nouvelle adaptation. Le propriétaire doit à nouveau diminuer le volume de la réserve obligatoire. Or, la valeur marchande (P_{A2}) a entretemps baissé et n'est plus que de 45 francs le quintal. Le prix de base (P_{B2}) a passé dans l'intervalle à 20 francs par quintal et a été compensé (versement intermédiaire du propriétaire de la réserve obligatoire au fonds de garantie de 5 francs

par quintal en vue de diminuer la dette constituée par le prêt). Le propriétaire devra donc rembourser 25 francs par quintal ($P_{A2} – P_{B2}$) au fonds de garantie, qui prendra à sa charge la perte de 15 francs par quintal. Dans tous les cas de figure, le risque de baisse de prix est assumé par le fonds de garantie.

La détermination du prix de base relève de la compétence de l'organisation chargée des réserves obligatoires. Les prix de base suivants fixés par réservesuisse sont actuellement en vigueur :

céréales (aliments et fourrages) :	CHF 8.– / 100 kg
sucre :	CHF 15.– / 100 kg
riz :	CHF 15.– / 100 kg
huiles et graisses comestibles :	CHF 15.– / 100 kg

Il est difficile d'estimer le volume des contributions aux fonds de garantie qui pourront être perçues par la coopérative réservesuisse dans le domaine de l'alimentation au cours des prochaines années et décennies. Si les prix de base augmentent, les propriétaires de réserves obligatoires devront consacrer davantage de capital propre à ces stocks stratégiques, ce qui aura pour effet d'accroître les indemnités de capital. Dans un tel cas de figure (hausse des prix de base et augmentation de la part de capital propre correspondante), il faut en outre s'attendre à ce que les propriétaires de réserves obligatoires sollicitent davantage la Confédération.

Les entreprises ont en effet la possibilité de contracter des prêts pour réserves obligatoires garantis par la Confédération en vue d'augmenter leur part à la valeur marchande (voir ch. 4.3.3). L'indemnisation du capital propre investi par les propriétaires de réserves obligatoires est fondée sur le taux SARON. Si ce dernier est négatif, le taux appliqué est de 0 %. Tant que la situation sur le marché des capitaux n'évolue pas, la part de capital propre n'a aucun effet sur l'indemnisation des coûts de financement. En revanche, toute augmentation des taux d'intérêt sur les marchés des capitaux se traduit par une hausse des coûts de capital, sur la base du taux SARON.

Au 31 décembre 2021, la valeur marchande totale des réserves obligatoires pour les aliments et les fourrages s'élevait à 554 millions de francs, dont 494 millions (90 %) financés par des prêts des fonds de garantie. La valeur marchande inscrite dans les comptes des entreprises avoisinait ainsi 60 millions, dont 16 millions étaient couverts par des garanties de la Confédération.

4.3.3. Prêts pour réserves obligatoires garantis par la Confédération

Aujourd'hui, les banques appliquent un taux d'intérêt fondé sur le SARON aux entreprises qui sollicitent des prêts pour réserves obligatoires garantis par la Confédération. Ce taux a été très bas ces dernières années et a même évolué longtemps en zone négative. En cas de hausse des taux d'intérêt sur les marchés des capitaux, les coûts de capital suivent l'évolution du taux SARON. De ce fait, les Chambres fédérales ont adopté en 2019 un crédit d'engagement au titre de garanties fédérales en vue de prêts pour réserves obligatoires. Sont également in-

cluses dans cette enveloppe les réserves obligatoires d'huiles minérales et d'engrais. Le plafond de crédit n'a de loin pas encore été atteint aujourd'hui par les propriétaires de réserves obligatoires, sans doute en raison de la situation qui prévaut aujourd'hui sur le marché des capitaux. Une augmentation des intérêts du capital entraînera probablement aussi une hausse des demandes de crédits. De plus, il conviendra également de tenir compte de l'augmentation prévue des réserves stratégiques au moment de fixer le montant du crédit d'engagement valable à partir de 2025.

Si la Confédération n'accordait pas de garanties fédérales aux prêts pour les réserves stratégiques, les coûts de capital pour le stockage obligatoire seraient plus élevés, étant donné que les banques recourraient (très probablement) à d'autres bases de calcul pour l'octroi de ces crédits. Les contributions aux fonds de garantie prélevées devraient augmenter afin de compenser la hausse des coûts de capital du stockage obligatoire, lesquels sont financés par les indemnités pour frais de stockage. Cela au détriment des droits de douane perçus par la Confédération.

Si, en tant que prêteur, le fonds de garantie devait assister à la faillite d'une entreprise, ses créances ne feraient pas l'objet d'un traitement privilégié, ce qui se traduirait par un risque de pertes accru. D'où la nécessité de compenser les pertes résultant d'une faillite via une augmentation des contributions au fonds de garantie.

4.3.4. Problème de financement dans le domaine des aliments et des fourrages

Le financement des réserves obligatoires de denrées alimentaires et de fourrages est assuré par le prélèvement à la frontière de contributions aux fonds de garantie. Ce système pose problème dans le cadre légal actuel.

Les engagements de la Suisse vis-à-vis de l'OMC, des partenaires de libre-échange et des pays en développement limitent le volume des contributions aux fonds de garantie pouvant être perçus lors de l'importation de produits agricoles. Le financement des fonds de garantie revêt un caractère public, car l'obligation d'y contribuer naît lors de l'importation et que, conformément aux dispositions de l'OMC, les contributions aux fonds de garantie sont considérées comme faisant partie des taxes perçues à la frontière (taxe assimilable à un droit de douane). Or le montant total des contributions aux fonds de garantie et des droits de douane ne peut pas excéder les taux maximaux fixés de manière contraignante par l'OMC et dans les accords de libre-échange.

Les céréales sont soumises à des mesures de protection à la frontière, à l'instar du système de prix-seuils (art. 20 LAgr) appliqué aux importations de fourrages. Les taxes douanières, et donc les contributions aux fonds de garantie, dépendent des prix du marché mondial et des prix franco frontière des fourrages. Le financement du fonds de garantie céréales ne repose pas uniquement sur des critères liés à l'approvisionnement, mais également sur des dispositions de politique agricole en raison du couplage avec les mesures de protection à la frontière. La législation en vigueur prévoit que si les taxes perçues à la frontière doivent être abaissées, par exemple parce que les plafonds tarifaires fixés sur le plan international sont atteints, la baisse est opérée d'abord au niveau des droits de douane, et ensuite seulement, à celui des contributions au fonds de garantie (art. 19 LAP). De

plus, les montants prélevés pour les contributions aux fonds de garantie pour les céréales (céréales panifiables et fourrage), le sucre ainsi que les huiles et graisses comestibles échappent à la Confédération sous forme de recettes douanières. Il s'avère donc que cette dernière prend indirectement en charge les frais de stockage obligatoire.

Selon l'évolution des prix sur les marchés internationaux, les contributions aux fonds de garantie ne suffiront plus à financer les réserves obligatoires à l'avenir. Les possibilités de revoir le financement des fonds de garantie pour les aliments et les fourrages sont toutefois actuellement très limitées. On pourrait envisager par exemple de financer le stockage obligatoire par le biais du budget de la Confédération ou d'une taxe sur la première mise sur le marché. Or l'actuelle LAP n'autorise pas le prélèvement de contributions au fonds de garantie sur les denrées alimentaires et les fourrages indigènes ainsi que sur les semences et les plants (art. 16, al. 5 et art. 21, al. 1, LAP), ce qui rend impossible le passage au système de la première mise sur le marché.

Cette situation a pour conséquence prévisible que le stockage obligatoire de certains produits ne pourra plus être totalement financé, voire ne plus être financé du tout par les contributions aux fonds de garantie prélevées à la frontière. Dans un tel cas de figure, la Confédération assume tout ou partie des frais non couverts (art. 21, al. 2, LAP). Afin de garantir que le stockage obligatoire de denrées alimentaires et des fourrages puisse continuer d'être assuré par le secteur privé à l'avenir, le Conseil fédéral prévoit de modifier la LAP en levant l'interdiction de recourir à une taxe sur la première mise sur le marché.

Il faut toutefois s'attendre à ce que la Confédération exige de la coopérative réservesuisse de revaloriser les réserves obligatoires, aujourd'hui largement amorties, avant qu'elle-même ne prenne en charge directement les frais de stockage. Cette revalorisation aurait pour effet d'augmenter le prix de base des marchandises à stocker. Les entreprises astreintes au stockage devraient par conséquent rembourser au fonds de garantie la différence par rapport à l'ancien prix de base, ce qui ferait aussi grimper leurs coûts de capital pour les marchandises soumises au stockage obligatoire.

4.3.5. Coûts estimés suite à la modification des réserves obligatoires

Les propriétaires de réserves obligatoires sont indemnisés pour le stockage obligatoire. Le fonds de garantie verse périodiquement aux propriétaires de réserves des indemnités pour les frais de stockage et les coûts de capital et les protège en outre contre les fluctuations de prix des marchandises soumises au stockage obligatoire. Comme expliqué précédemment, les indemnités versées par la coopérative réservesuisse grèvent indirectement le budget de la Confédération, puisque, dans le domaine du stockage obligatoire de céréales et de fourrages, d'huiles et de graisses comestibles ainsi que de sucre, les recettes douanières ou de la Confédération se voient amputées des montants perçus pour les contributions obligatoires aux fonds de garantie de la coopérative réservesuisse. Les coûts des différents éléments de la modification des réserves obligatoires sont représentés dans la figure 10. L'estimation des coûts a été effectuée sans tenir compte d'un éventuel renchérissement.

Figure 10 Coûts estimés suite à la modification des réserves obligatoires

Groupes de marchandises	Nouveau volume stocké (en t)	Augmentation / diminution nécessaire (en t)	Amortissement : coût de l'augmentation des stocks (en mio CHF)	Modification des frais annuels de stockage (en mio CHF)
Céréales	**205 000**	**5000**	15,4	2,1
- dont blé tendre	153 000	*-10 000*	*-8,0*	*-0,6*
- dont blé dur	12 000	*-10 000*	*-6,6*	*-0,8*
- dont riz	40 000	25 000	30,0	3,5
Oléagineux (fourrages)	**550 000**	**242 000**	65,0	16,8
- dont blé tendre à double usage	550 000	242 000	65,0	16,8
- dont blé fourrager	0			
Céréales et oléagineux (fourrages)	**755 000**	**247 000**	**80,4**	**18,9**
Protéagineux (fourrage)	**58 000**	***-35 000***	**-24,0**	**-3,4**
Huiles et graisses comestibles	**44 000**	**8 500**	**28,0**	**1,5**
Total			**84,4**	**17,0**

Le montant pour l'augmentation des stocks (amortissement) de 84,4 millions de francs a été calculé à partir de la valeur de base actuelle des réserves stratégiques. Ont été retenus comme base de calcul les prix du marché à fin décembre 2022. En cas de dissolution des réserves obligatoires, les amortissements seraient remboursés au fonds de garantie selon les prix du marché en vigueur à ce moment-là (voir également les explications relatives au système des fonds de garantie). Le surcoût des indemnités pour frais de stockage a été calculé à partir des tarifs de la coopérative réservesuisse en vigueur au 1er janvier 2022 et devrait s'élever à environ 17 millions de francs par an.

Par ailleurs, les indemnités pour l'investissement de 245 millions de francs nécessaire à la construction de nouvelles infrastructures destinées à stocker 245 000 tonnes de céréales ont été fixées à 45.00 francs la tonne, compte tenu d'une durée d'amortissement de 33 ans pour les bâtiments et de 12,5 ans pour les installations. Ce tarif est 1,5 fois plus élevé que celui actuellement retenu pour le calcul des indemnités pour frais de stockage. La raison en est que les installations des infrastructures existantes ont plus de 40 ans en moyenne. De plus, la coopérative réservesuisse part du principe qu'il faut compter avec des frais d'entretien et de rénovation supplémentaires d'environ 40 à 50 millions de francs par an pour les dix à douze prochaines années. Ces investissements doivent être pris en compte séparément et n'entrent pas dans le calcul des indemnités pour frais de stockage. En outre, les investissements destinés à la rénovation des installations devraient

également faire l'objet d'indemnités plus élevées, à l'image de celles prévues pour les nouvelles constructions.

Si, avant l'expiration de la durée d'amortissement, l'augmentation demandée du volume des réserves obligatoires devait être fortement réduite, voire supprimée, les investissements effectués spécialement à cet effet et les coûts de rénovation des entreprises concernées ne seraient plus entièrement couverts. La question de savoir si et dans quelle mesure ces investissements doivent être garantis doit rester ouverte pour l'instant. La figure 11 présente les dépenses estimées sur une période de 33 ans.

Figure 11 Charges supplémentaires liées à l'augmentation de volume demandée

Charges	en mio CHF
Indemnités supplémentaires pour frais de stockage **sur 33 ans** (33 x CHF 17,0 mio.) **sans** les investissements pour rénovation à prendre éventuellement en compte	**561,0**
Montant requis pour l'augmentation des stocks (amortissement)	**84,4**
Besoin d'investissement pour de nouvelles infrastructures de stockage (est financé par le biais des indemnités pour frais de stockage, est éventuellement pertinent pour une indemnisation proportionnelle des investissements qui ne seraient plus nécessaires en cas de dissolution anticipée des réserves obligatoires et de suppression du versement des indemnités pour frais de stockage)	**245,0**

5. Conséquences

5.1. Conséquences pour la Confédération

En cas de pénurie grave, la Confédération disposerait de stocks supplémentaires de denrées alimentaires et de fourrages qu'elle pourrait libérer et mettre à la disposition de la population et du secteur agricole. La Confédération disposerait ainsi d'une liberté d'action accrue en cas de pénurie grave et prolongée.

En raison de la nécessité de construire de nouvelles infrastructures, la constitution des réserves obligatoires devrait vraisemblablement s'étaler sur une dizaine d'années. L'augmentation des réserves obligatoires dans les proportions prévues présuppose donc l'engagement à long terme de la Confédération.

Le coût des investissements pour les infrastructures de stockage supplémentaires nécessaires est estimé à 245 millions de francs.

Selon les estimations actuelles, l'augmentation des stocks reviendrait à quelque 84 millions de francs et entraînerait des coûts récurrents de stockage et d'indemnisation du capital d'au moins 17 millions de francs par an. Les fonds de garantie

gérés par la coopérative réservesuisse devront donc percevoir des contributions plus élevées lors de l'importation de marchandises soumises à l'obligation de stockage, ce qui se fera au détriment des recettes douanières de la Confédération.

Le système de prix-seuils est appliqué à l'importation de céréales fourragères telles que le blé tendre, le maïs, les graines de soja, les pois ainsi que les graisses et les huiles. L'État fixe un prix théorique pour les matières premières importées, normalement supérieur au prix du marché mondial afin de protéger les producteurs indigènes de céréales. Le prix-seuil correspond au prix théorique moins les frais de transport dans le pays. Le droit de douane correspond à la différence entre le prix-seuil et le prix variable sur le marché mondial. Il est donc soumis à des fluctuations. Dans le cadre des engagements pris au niveau international, le montant maximal des taxes autorisées à être perçues à la frontière (droits de douane plus contributions au fonds de garantie) est toutefois plafonné, ce qui peut avoir pour effet qu'il n'est plus possible de percevoir de contributions au fonds de garantie si le prix du marché mondial dépasse le prix-seuil visé.

En termes de quantités, les tourteaux de soja et les céréales fourragères sont les marchandises importées les plus importantes soumises au stockage obligatoire. Pour les tourteaux de soja, plus aucune contribution au fonds de garantie ne peut être prélevée depuis des années, car le prix franco frontière dépasse le prix d'importation visé. Le fonds de garantie pour les céréales est donc principalement alimenté par les contributions au fonds de garantie perçues sur les céréales fourragères importées. À la suite de la hausse des prix sur les marchés agricoles internationaux due à la guerre en Ukraine, les droits de douane pour les céréales fourragères sont tombés entre-temps à zéro. On ne sait pas encore dans quelle mesure l'évolution future des prix sur le marché mondial permettra de percevoir, lors de l'importation de céréales, des contributions au fonds de garantie suffisant à couvrir les futurs frais de stockage obligatoire.

Dès que les coûts du stockage obligatoire ne peuvent plus être couverts par les ressources du fonds de garantie, la Confédération doit, selon le droit en vigueur, assumer directement au moins une partie des coûts. En 2021, le coût des indemnités pour frais de stockage dans le domaine des denrées alimentaires et des fourrages ainsi que pour le fonctionnement de la coopérative réservesuisse, l'organisation de droit privé constituée pour gérer les réserves stratégiques dans ce domaine, s'est élevé à 45,5 millions de francs. L'augmentation demandée des réserves obligatoires portera ce montant à plus de 62 millions de francs par an.

Les coûts estimés se basent sur les calculs actuels concernant l'adaptation du volume des réserves obligatoires. Il est prévu d'adapter régulièrement l'ordonnance à l'évolution de la consommation intérieure. Les coûts évolueront donc en fonction de cette dernière.

L'adaptation prévue des réserves obligatoires dans le domaine de l'alimentation pourra être mise en œuvre avec les ressources en personnel actuelles de l'OFAE. Le projet n'a pas d'incidence pour la Confédération en matière de personnel.

5.2. Conséquences pour les cantons

Le projet n'a aucune conséquence directe pour les cantons.

5.3. Conséquences économiques

Du fait de l'augmentation prévue des réserves obligatoires, les entreprises concernées devront agrandir leurs entrepôts et créer des capacités de stockage supplémentaires. Les premières estimations chiffrent à 245 millions de francs les investissements nécessaires. Ces investissements seront remboursés par le biais des indemnités pour frais de stockage. La rotation des marchandises obligatoires supplémentaires pourrait poser des défis additionnels. La question est notamment d'importance pour le groupe de marchandises riz, dont les réserves obligatoires devraient passablement augmenter afin de couvrir les besoins des personnes souffrant d'intolérance au gluten.

En cas de pénurie grave, les entreprises pourraient utiliser leurs stocks pour approvisionner leurs clients une fois que la Confédération aura libéré les réserves obligatoires, à moins que des mesures de gestion réglementée de la Confédération ne prévoient une autre utilisation.

5.4. Conséquences sanitaires et sociales

La société disposerait de stocks supplémentaires de denrées alimentaires et de fourrages en cas de pénurie grave.

5.5. Compatibilité avec le droit international

Conformément à la jurisprudence de l'OMC, les taxes perçues à la frontière qui ne sont ni des droits de douane ni des impositions intérieures applicables également aux produits indigènes sont des taxes perçues à la frontière au sens de l'art. II:1(b) du GATT. Les contributions aux fonds de garantie perçues à la frontière sont donc considérées comme des taxes assimilables à des droits de douane, et la somme de ces contributions et des droits de douane est soumise aux plafonds tarifaires convenus dans le cadre de l'OMC et des accords de libre-échange. Pour certaines lignes tarifaires de riz et de café, les contributions aux fonds de garantie actuellement prélevées dépassent les plafonds tarifaires consolidés conformément aux engagements de l'OMC. Pour certaines lignes tarifaires de céréales, d'huiles et de graisses comestibles, de sucre, de café et de fourrages, les contributions aux fonds de garantie actuellement perçues dépassent les plafonds tarifaires définis conformément à une série d'accords de libre-échange conclus par la Suisse (y compris pour certains produits couverts par l'accord de libre-échange et l'accord agricole entre la Suisse et l'Union européenne [RS *0.632.401* ; RS *0.916.026.81*]). Dans le cadre de l'examen de la Suisse à l'OMC en 2017, cette question a été abordée, et la Suisse a laissé entrevoir la possibilité de mettre la perception des contributions aux fonds de garantie en conformité avec ses obligations internationales. Plusieurs membres de l'OMC sont revenus sur cette question dans le cadre de l'examen des pratiques commerciales de la Suisse réalisé en 2022.

Dans le cas où le prélèvement de contributions aux fonds de garantie sur les marchandises importées serait impossible pour des raisons de politique douanière ou

d’obligations commerciales, on pourrait alors envisager une taxe applicable lors de la première mise sur le marché, en traitant de manière identique les marchandises indigènes et les marchandises étrangères. Toutefois, la LAP dans sa forme actuelle n’autorise pas le prélèvement de contributions au fonds de garantie sur les denrées alimentaires et les fourrages indigènes ainsi que sur les semences et les plants. En d’autres termes, la législation actuelle ne permet pas de changer de système et de passer à l’instauration d’une taxe sur la première mise sur le marché susceptible de financer d’une manière générale les réserves obligatoires de denrées alimentaires et de fourrages.

La LAP, en lien avec la politique d’importation agricole existante, n’offre aucune marge de manœuvre dans les conditions actuelles permettant d’élaborer un financement des réserves obligatoires conforme aux obligations de l’OMC par le biais de contributions aux fonds de garantie sans que des coûts soient directement supportés, du moins en partie, par la Confédération. Un changement de système en faveur d’un système général de perception des contributions (lors de la première mise sur le marché) nécessite des adaptations au niveau de la loi (art. 16, al. 5 et art. 21, al. 1, deuxième phrase, LAP), sans quoi la Confédération devra supporter les coûts de financement. Pour cette raison, le Conseil fédéral a chargé le 11 janvier 2023 le DEFR (OFAE) de lui soumettre un projet à mettre en consultation concernant une modification de la LAP prévoyant notamment les adaptations mentionnées de l’art. 16, al. 5, et de l’art. 21, al. 1, deuxième phrase, LAP. Sur le fond, l’art. 21, al. 2, LAP offre déjà aujourd’hui la base légale formelle pour la prise en charge par la Confédération des coûts de financement des contributions aux fonds de garantie. Une prise en charge des coûts par la Confédération avant même l’adaptation prévue de la LAP permettrait d’établir rapidement une situation conforme au droit international.

Pour le reste, le projet est conforme au droit international.

6. Table des figures

Figure 1 Vue d'ensemble des adaptations demandées 6

Figure 2 Stratégie de l'AEP depuis 2018, objectifs d'approvisionnement 9

Figure 3 Modèle de calcul 10

Figure 4 Catégories d'aliments de base retenues 12

Figure 5 Réduction des cheptels bovin et avicole 22

Figure 6 Synthèse des modifications prévues des réserves obligatoires 24

Figure 7 Modifications quantitatives des réserves obligatoires (huiles et graisses comestibles exclues) 26

Figure 8 Capacités de stockage pour les céréales (unité : 1 000 t) 27

Figure 9 Compensation des fluctuations du prix des marchandises soumises au stockage obligatoire, évolution dans le temps 32

Figure 10 Coûts estimés suite à la modification des réserves obligatoires 36

Figure 11 Charges supplémentaires liées à l'augmentation de volume demandée 37