



Rapport explicatif concernant la modification de l'ordonnance sur le stockage obligatoire d'aliments et de fourrages (projet en consultation)

Sommaire

1. Contexte	2
1.1. Suppression des réserves obligatoires de café	2
1.2. Modifications concernant l'obligation de stocker du riz	2
2. Présentation du projet	3
2.1. Suppression des réserves obligatoires de café	3
2.2. Modification dans le stockage obligatoire de riz	4
3. Commentaire des dispositions	5
4. Conséquences	7
4.1. Conséquences, pour l'économie privée, de la suppression du stockage obligatoire du café	7
4.2. Conséquences, pour l'économie privée, de la modification du stockage obligatoire de riz	7
4.3. Conséquences pour la Confédération et les cantons	8
5. Compatibilité avec le droit international	8



1. Contexte

1.1. Suppression des réserves obligatoires de café

La loi du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement du pays (LAP ; RS 531) prévoit que le Conseil fédéral peut fixer les biens vitaux devant faire l'objet de réserves obligatoires. Le stockage obligatoire constitue l'outil clé – et le plus connu – de l'Approvisionnement économique du pays (AEP). Dès lors que, face à une pénurie grave, il n'est plus possible de satisfaire la demande de biens vitaux, on peut – si besoin est – libérer les réserves obligatoires les contenant.

Selon l'ordonnance sur le stockage obligatoire d'aliments et de fourrages (RS 531.215.11), il faut faire des réserves de café, torréfié ou non (numéros de tarif douanier 901.1100, 901.1200, 901.2100, 901.2200 et 2101.1100/1219).

A l'heure actuelle, 15 entreprises détiennent des stocks obligatoires de café avoisinant les 15 300 tonnes (café vert en sacs). Ces réserves couvrent les besoins normaux de café pendant 3 mois, rapportés à la moyenne annuelle. Vient s'ajouter les réserves (libres) d'exploitation contenant du café vert et du café instantané (y compris café soluble lyophilisé et aussi produits transformés), soit un total de 16 800 tonnes (chiffres fin 2017), détenues par des négociants ou des torréfacteurs, l'industrie agro-alimentaire et les grossistes. Ces réserves libres couvrent aussi les besoins sur trois mois environ. Au total, les stocks de café couvrent donc aujourd'hui les besoins normaux sur six mois.

En Suisse, le café est un produit de consommation courant et apprécié. La consommation annuelle correspond à 9 kg de café vert par habitant, ce qui met les Suisses dans le top pour la quantité et la qualité.

L'AEP a vérifié s'il fallait ou non maintenir le stockage obligatoire du café. Il est parvenu à la conclusion qu'il ne fallait plus classer le café parmi les biens vitaux et propose donc de ne plus obliger les importateurs à constituer des stocks.

1.2. Modifications concernant l'obligation de stocker du riz

Selon l'ordonnance sur le stockage obligatoire d'aliments et de fourrages (RS 531.215.11), il faut constituer des réserves de riz (numéros du tarif douanier 1006.1090, 1006.2090, 1006.3090 et 1006.4090). Toute personne qui importe du riz en Suisse requiert un permis général d'importation (PGI) et doit verser à la coopérative réservesuisse (organisation chargée des réserves obligatoires) sa contribution au fonds de garantie, à raison de 4,75 CHF aux 100 kg importés. Ces contributions prélevées par réservesuisse permettent aux entreprises astreintes au stockage d'obtenir des indemnités pour les frais encourus.

Toute personne qui importe du riz en Suisse requiert, selon la réglementation actuelle, un PGI et doit passer un contrat de stockage avec l'OFAE. Les petits importateurs sont libérés de cette obligation, mais doivent, comme tous les autres,



fournir à réserve suisse des prestations financières identiques à celles résultant d'un contrat de stockage obligatoire.

Or il faut agir pour que le financement des réserves obligatoires soit conforme aux exigences légales du commerce international. La Suisse doit garantir qu'elle respecte ses engagements internationaux. La Suisse s'était exposée à des critiques internationales lors de l'examen fait par l'OMC en 2017 : elle s'était engagée, vis-à-vis des autres pays membres, à supprimer la discrimination entre les biens suisses et étrangers pour le stockage du riz, vu que ce n'était pas conforme au droit commercial international.

La présente modification de l'ordonnance (voir aussi le point 5) corrige donc la situation, rendant le stockage obligatoire du café et du riz conforme aux usages internationaux.

2. Présentation du projet

2.1. Suppression des réserves obligatoires de café

Le domaine alimentation de l'AEP, qui examine régulièrement le bien-fondé du stockage obligatoire, en a profité pour analyser en quoi le café était vital. En fin de compte, il a souligné que le café n'apportait pratiquement pas de calories, car pauvre en protéines, lipides et hydrates de carbone assimilables. Le café ne contribuant aucunement (vu son absence de calories) à l'apport de substances énergétiques, il ne peut donc plus être classé comme bien vital. La principale substance du café est la caféine. Outre le café, d'autres aliments contiennent de la caféine, à savoir le thé noir ou vert, les boissons contenant de la cola ou énergisantes, et le cacao (la teneur étant toutefois très variable).

Le risque d'un sous-approvisionnement durable en café doit être évalué comme faible, vu que les plantations sont réparties sur trois continents et que la récolte est possible tout au long de l'année. De mauvaises récoltes à l'échelle locale feraient, certes, grimper les prix sur les marchés, mais elles pourraient être compensées par d'autres zones de plantation. En outre, on peut s'attendre à ce que – face à un arrêt provisoire des importations –, les torréfacteurs et négociants suisses pourront combler le déficit pendant plusieurs semaines, grâce à leurs réserves de café vert et de produits finis.

L'AEP estime donc que le secteur privé garantit à lui seul un approvisionnement suffisant en café et qu'en plus, on peut renoncer aux réserves obligatoires de café pour des raisons nutritionnelles. Le stockage obligatoire de café, instauré pour des raisons essentiellement psychologiques, a perdu sa raison d'être.

Fort du constat établi par le domaine alimentation et exposé ci-dessus, l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE) a fait un sondage auprès des entreprises directement concernées. Il les a priées de présenter des arguments en faveur du maintien des stocks obligatoires de café, sous l'angle de la sécurité d'approvisionnement.



Sur les 15 propriétaires de réserves obligatoires de café ayant participé au sondage, six se sont prononcés pour le maintien du stockage obligatoire. Mais seulement à condition d'être indemnisés comme auparavant. Ils considèrent que le stockage obligatoire est un outil-clé pour maintenir une politique d'approvisionnement stable, mais ne sont pas prêts à constituer ces réserves sur une base volontaire, sans être indemnisés par le fonds de garantie. En outre, ils mettent en avant l'importance économique du café ainsi que ses effets positifs sur les performances physiques et psychiques. Mais on ne peut déduire de cette argumentation que le café est un élément vital.

Les importateurs de café non astreints aux réserves estiment que le café n'est pas un bien indispensable et que le stockage obligatoire n'est pas nécessaire. Ils jugent faible le risque de blocage des voies marchandes ou de forte variation des récoltes ; ils pensent que le marché offre une sécurité d'approvisionnement suffisante pour le café.

L'opinion de l'AEP, selon laquelle on peut renoncer au café pour des raisons nutritionnelles n'a pas pu être battue en brèche par les entreprises concernées dans leur réponse au sondage effectué en 2017.

2.2. Modification dans le stockage obligatoire de riz

Dans l'ordonnance sur le stockage obligatoire d'aliments et de fourrages, le Conseil fédéral prescrit les biens à stocker pour garantir l'approvisionnement et fixe le cercle des personnes astreintes. Or pour le riz, seuls les importateurs sont astreints. Toute personne qui importe du riz en Suisse requiert, selon la réglementation actuelle, un permis général d'importation (PGI) et doit passer un contrat de stockage avec l'OFAE. Les petits importateurs sont libérés de cette obligation, mais doivent, comme tous les autres, fournir à réservesuisse des prestations financières identiques à celles résultant d'un contrat de stockage obligatoire.

La présente modification de l'ordonnance veut supprimer le régime des PGI, considéré comme un obstacle administratif aux pratiques commerciales internationales (libre-échange). De ce fait, la modification prévue implique qu'on n'aura plus besoin de PGI importer du riz. La modification prévoit que les importateurs ne seront plus les seuls astreints au stockage, mais aussi les personnes qui mettent pour la première fois du riz sur le marché suisse. De ce fait, l'obligation de stocker s'étend fondamentalement – même si c'est dans une faible mesure – aux producteurs suisses.

Contrairement au stockage obligatoire, ordonné par le Conseil fédéral, les fonds de garantie dans les diverses branches économiques relèvent de la coopérative réservesuisse, qui gère, en tant qu'organisation d'entraide privée, ces fonds dans le secteur des aliments et des fourrages. Les dispositions sur l'obligation de contribuer au fonds de garantie ou sur les indemnités versées aux propriétaires pour le stockage et les coûts financiers ont été fixées par réservesuisse dans ses propres règlements, approuvés par le DEFR ou l'OFAE. Les avoirs d'un fonds n'appartiennent pas aux divers affiliés, et encore moins à la Confédération. Ils constituent un patrimoine privé spécial, avec des restrictions de jouissance de



droit public (cf. message du 3 septembre 2014 concernant la révision totale de la loi sur l'approvisionnement du pays; FF 2014 6881).

Selon l'art. 16, al. 5 de la loi sur l'approvisionnement du pays (RS 531), il est interdit de prélever une taxe sur les aliments et les fourrages suisses. Dans le cadre de ses fonctions de surveillance vis-à-vis des entités chargées de gérer les fonds de garantie, l'OFAE doit veiller à ce que les producteurs de riz suisse ne soient pas tenus de contribuer. La modification prévue de l'obligation de stocker du riz est judicieuse, vu la modeste production suisse. L'OFAE va garantir que les entreprises concernées par le stockage obligatoire seront traitées à égalité, indépendamment du fait qu'elles importent du riz ou qu'elles le mettent sur le marché suisse. Actuellement, il n'existe qu'un producteur de riz en Suisse, sa part de marché étant inférieure à 1 %. Vu que la géographie et le climat suisses ne sont guère propices à la culture du riz, on ne s'attend pas à ce que la production nationale de riz augmente significativement dans un avenir proche.

3. Commentaire des dispositions

Modification de l'ordonnance sur le stockage obligatoire d'aliments et de fourrages (RS 531.215.11).

Abrogation de l'art. °1, let. °b

Le Conseil fédéral prescrit les biens vitaux devant être stockés. L'ordonnance sur le stockage obligatoire d'aliments et de fourrages justifie notamment le stockage d'aliments vitaux. En abrogeant l'art. 1, let. b, on n'oblige plus à stocker du café.

Modification de l'art. 2, al. 1

Le permis général d'importation (PGI) ne sera exigé plus que pour importer du sucre, des huiles et corps gras ainsi que des céréales et des fourrages. Les PGI pour importer du café (annexe 2) n'ont plus de raison d'être. Pour le riz (annexe 3), le PGI sera supprimé au profit du régime de la première mise en circulation.

Modification de l'art. 5 (purement rédactionnelle)

Toute personne qui importe en quantité inférieure à celle mentionnée comme seuil dans les annexes à la présente ordonnance est libérée de l'obligation de conclure un contrat de stockage obligatoire. Ces petits importateurs doivent cependant, comme tous les autres, fournir à réservesuisse des prestations financières identiques à celles résultant d'un contrat de stockage obligatoire. Cette réglementation reste inchangée et s'applique à tous les importateurs de marchandises à stocker obligatoirement.

Ajout à l'art. 10, al. 1 et al. 4



Il est prévu, à l'al. 1 de cet article, qu'en plus des importateurs les transformateurs soient désormais eux-aussi astreints au stockage. L'alinéa 4 règle les quantités seuil au-delà desquelles il faut passer un contrat de stockage obligatoire, pour le riz aussi (nouveau) et il est complété par un renvoi à l'annexe 3, ch. 2. La réglementation sur la libération de l'obligation de contracter se rapporte, ici qu'aux meuniers (céréales) et aux transformateurs (fourrage et riz). Comme les importateurs sont déjà pris en compte par l'art. 5, il est inutile de les citer à l'art. 10, al. 4.

Modification de l'art. 11, al. 2bis (nouveau) et 3

Les obligations de déclarer qu'ont les importateurs et transformateurs de riz sont réglées de façon analogue à celles existant pour les meuniers et les transformateurs de fourrage.

Modification de l'art. 12, al. 2 (purement rédactionnelle)

Annexe 2 abrogée

Art. 13a

L'ordonnance contient une disposition provisoire retenant que les contrats de stockage obligatoire relatifs au café, passés entre l'OFAE et les entreprises astreintes au stockage, resteront valables jusqu'à la liquidation totale des stocks. La branche doit procéder à cette liquidation d'ici à la fin 2022. On évite ainsi que les prix du marché ne soient pas perturbés outre mesure par des marchandises contenues dans les réserves et devant être écoulées à court terme.

Abrogation de l'annexe 2

L'art. 2 de l'ordonnance sur le stockage obligatoire d'aliments et de fourrages stipule que, pour importer les biens concernés, il faut avoir un permis général d'importation (PGI) et s'engager à passer un contrat de stockage avec la Confédération. Le renvoi à l'annexe 2 (café) est supprimé dans cet article et l'on ne prévoit rien de nouveau à stocker. Les importateurs de café n'ont plus à passer de contrat de stockage avec l'OFAE. De ce fait, l'annexe 2 (café) est abrogée.

Modification de l'annexe 3

A l'annexe 3, on a supprimé le numéro de tarif douanier 1006.1090 (riz non décortiqué, riz paddy, autres). Ainsi, l'obligation de stocker et donc de contribuer au fonds de garantie est établie, pour le riz suisse ou importé, seulement lors de la mise sur le marché ou de l'importation de riz transformé (poli, blanchi ou décortiqué). Les producteurs de riz paddy suisse ne sont donc pas concernés par le stockage obligatoire.



4. Conséquences

4.1. Conséquences, pour l'économie privée, de la suppression du stockage obligatoire du café

Le stockage obligatoire est financé grâce aux avoirs du fonds de garantie géré par réservesuisse. Ce fonds est alimenté par un prélèvement sur le café, vert ou torréfié, importé en Suisse. Actuellement, on prélève sur le café importé des contributions au fonds de garantie à raison de 3,75 CHF aux 100 kg. Pour des importations annuelles nettes avoisinant les 72 000 tonnes, les montants versés au fonds de garantie font quelque 2,7 millions CHF. Cela lui permet de couvrir les coûts du stockage obligatoire (indemnités pour les coûts d'entreposage et de financement, frais administratifs). En supprimant les réserves obligatoires de café, on peut renoncer à prélever les contributions au fonds de garantie. Une fois libérés de cette obligation, les importateurs de café seront soulagés de ce montant. Le marché étant compétitif, on s'attend à ce qu'ils fassent bénéficier les consommateurs de cette baisse des coûts.

Les indemnités versées chaque année par le fonds de garantie s'élèvent actuellement à 2,3 millions CHF. Une fois les réserves obligatoires de café supprimées, on pourra immédiatement renoncer à prélever des contributions, car les avoirs du fonds suffiront à financer le stockage durant la période de liquidation des stocks.

Pour réduire les risques d'une baisse de prix, tout en limitant les coûts financiers, on a amorti les produits contenus dans les réserves obligatoires grâce aux indemnités versées à cet effet par le fonds de garantie. Lorsqu'ils liquident leurs réserves obligatoires, les propriétaires doivent rembourser ces « amortissements » au fonds. Ils n'ont pas besoin de financement supplémentaire pour rembourser leur dû, vu qu'ils peuvent vendre les stocks amortis aux prix du marché. Ces remboursements permettent au fonds de garantie de se remplumer. Les montants encaissés sont fonction des prix du marché et devraient s'élever à quelque 50 millions CHF, selon les estimations actuelles.

Une fois les réserves obligatoires de café liquidées, le fonds de garantie devrait a priori afficher un excédent, suite aux remboursements des « amortissements » accordés aux propriétaires de réserves obligatoires. L'ampleur de l'excédent est fonction – outre des prix du marché au moment de la liquidation des réserves – de la période durant laquelle la réduction se fait et lors de laquelle il faut encore verser des indemnités aux propriétaires pour leurs frais d'entreposage et leurs coûts financiers. Selon l'OFAE, il faudra deux à trois ans pour liquider progressivement les stocks, sans avoir de retombées significatives sur le marché. Selon les statuts de réservesuisse, l'excédent sera versé à d'autres fonds de garantie que cette coopérative gère.

4.2. Conséquences, pour l'économie privée, de la modification du stockage obligatoire de riz

Le stockage obligatoire du riz est financé grâce aux avoirs du fonds de garantie géré par la coopérative réservesuisse. Ce fonds a jusqu'ici été alimenté par les



contributions prélevées à l'importation du riz, à raison de 4,75 CHF aux 100 kg de riz. Pour des importations nettes avoisinant les 46 000 tonnes par an (en 2017), les montants versés au fonds représentent quelque 2,2 millions CHF. Ils permettent de couvrir les coûts de stockage obligatoire (indemnités pour les frais d'entreposage et coûts de financement, frais administratifs). Actuellement, il n'y a qu'un seul producteur de riz en Suisse, sa part de marché étant inférieure à 1 %. Vu que la géographie et le climat suisses ne sont guère propices à la culture du riz, on ne s'attend pas à ce que la production nationale de riz augmente significativement dans un avenir proche.

Le système du fonds de garantie sera sauvegardé, même avec la modification prévue. Le prélèvement des contributions au fonds de garantie incombe à la coopérative réservesuisse. En tant qu'organisation d'entraide privée, elle gère ces fonds dans le secteur des aliments et des fourrages, sous la surveillance de l'OFAE.

4.3. Conséquences pour la Confédération et les cantons

Les coûts administratifs, salariaux et financiers requis pour surveiller le stockage obligatoire du café disparaîtront, une fois que les stocks seront écoulés.

La modification concernant l'obligation de stocker du riz n'a pas d'incidence sur la Confédération.

Les cantons ne sont pas touchés par le projet.

5. Compatibilité avec le droit international

En supprimant le stockage obligatoire du café et en passant au régime de la première mise en circulation pour le stockage obligatoire de riz, l'ordonnance modifiée garantit le respect des engagements commerciaux concernant le café et le riz. La Suisse répond ainsi aux critiques internationales, émises lors de l'examen de notre pays fait par l'OMC en 2017.