



Berne, le [date]

---

## Ordonnance sur le stockage obligatoire d'éthanol

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

---

#### Table des matières

1. Contexte .....	2
1.1. Libéralisation du marché de l'éthanol .....	2
1.2. Importance de l'éthanol pour l'approvisionnement économique du pays .....	2
1.3. Garantir l'approvisionnement durant la pandémie de COVID-19 .....	3
1.4. Option de reconduite du contrat de garantie .....	4
2. Présentation du projet .....	4
2.1. Mécanisme du stockage obligatoire .....	4
2.2. Utilisation des réserves obligatoires .....	6
2.3. Mise en place optionnelle d'un fonds de garantie .....	6
2.4. Introduction d'un stockage obligatoire d'éthanol .....	7
3. Commentaire par article .....	9
4. Conséquences .....	12
4.1. Conséquences pour la Confédération .....	12
4.2. Conséquences pour les cantons .....	12
4.3. Conséquences pour l'économie .....	12
4.4. Conséquences pour la société .....	13
4.5. Compatibilité avec le droit international .....	14

## **1. Contexte**

### **1.1. Libéralisation du marché de l'éthanol**

Le 1<sup>er</sup> janvier 2017, le Conseil fédéral a mis en vigueur une révision partielle de la législation sur l'alcool en vue de permettre la privatisation d'Alcosuisse, qui était jusqu'alors le centre de profit de la Régie fédérale des alcools (RFA). En été 2018, il a décidé de vendre Alcosuisse à l'entreprise Thommen-Furler AG. Le monopole d'importation d'éthanol a été maintenu jusqu'à la libéralisation du marché, au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Le monopole de la Confédération sur l'importation de boissons distillées (> 80 % vol) a été supprimé le 1<sup>er</sup> janvier 2019, à l'entrée en vigueur de la révision de la loi fédérale sur l'alcool (Lalc ; RS 680). Alcosuisse détenait jusqu'à fin 2018 une réserve d'éthanol (ci-après également appelé alcool éthylique) permettant de couvrir les besoins courants du pays pendant environ trois mois, afin d'assurer un approvisionnement rapide et d'atténuer les fluctuations des ventes. Cette réserve a été dissoute à la suite de la vente et de la privatisation d'Alcosuisse.

### **1.2. Importance de l'éthanol pour l'approvisionnement économique du pays**

L'industrie pharmaceutique a recours à l'éthanol pour la fabrication de médicaments et de produits désinfectants. L'éthanol sert notamment de solvant ou d'agent porteur. Il est également utilisé pour des contrôles de qualité et aux différentes étapes d'analyse ainsi que pour le nettoyage des installations. L'éthanol n'est pas substituable dans le cadre de la production de médicaments, son utilisation figure dans la documentation relative à l'enregistrement d'un médicament et est donc obligatoire. S'il n'est pas disponible, la production du médicament doit être interrompue. L'éthanol est par ailleurs indispensable en cas de pandémie, puisqu'il sert à la fabrication de produits désinfectants. Les désinfectants à base d'alcool sont composés d'un mélange d'éthanol (70 %) et de matières auxiliaires. Du point de vue de l'approvisionnement économique du pays, l'éthanol constitue donc un bien vital. En temps normal (c.-à-d. hors pandémie), environ 2500 t d'éthanol importées en Suisse sont transformées chaque année en produits désinfectants. La Suisse importe en outre des désinfectants prêts à l'emploi.

Dans l'industrie alimentaire, l'éthanol sert à produire ou à diluer des arômes et des essences ainsi qu'à fabriquer du vinaigre de table. Il est directement ajouté à des denrées alimentaires en tant qu'ingrédient, agent conservateur ou antiagglomérant. L'éthanol est également en contact indirect avec les aliments lorsqu'il

est utilisé comme produit de nettoyage ou comme désinfectant dans le cadre de leur production ou de leur conditionnement. Enfin, l'éthanol est, du fait de ses caractéristiques, un des principaux solvants employés dans l'industrie chimique, et il sert de substance de départ pour la fabrication de nombreux produits chimiques.

### **1.3. Garantir l'approvisionnement durant la pandémie de COVID-19**

Peu après l'éclatement de la pandémie de COVID-19 début 2020, la Suisse a connu une pénurie d'éthanol. Le 28 février 2020, l'organe de réception des notifications des produits chimiques (organe commun de l'Office fédéral de l'environnement [OFEV], de l'Office fédéral de la santé publique [OFSP] et du Secrétariat d'État à l'économie [SECO]) a délivré une autorisation exceptionnelle en vertu de l'art. 30 de l'ordonnance sur les biocides (OPBio ; RS 813.12) pour les désinfectants à base d'alcool, afin de pallier les difficultés d'approvisionnement de la population et du secteur de la santé durant la crise du COVID-19. De l'éthanol produit localement à partir de vin, d'eau-de-vie ou de fruits a ainsi pu être employé pour la fabrication de produits désinfectants, lesquels ne devaient toutefois pas être utilisés dans le domaine de la santé. Cette autorisation exceptionnelle a été octroyée en raison de la situation d'urgence, avec une durée limitée à fin août 2020. La vente de désinfectants produits à base de cet éthanol a été autorisée jusqu'à fin février 2021. Ils ne conviennent toutefois pas pour la désinfection médicale et chirurgicale des mains dans les établissements de santé. Il faudrait en effet que la qualité de l'éthanol produit localement soit durablement améliorée pour qu'une demande d'ajout de l'entreprise productrice concernée à la liste des fournisseurs de substances actives ait une chance d'aboutir. Certaines entreprises indigènes envisagent actuellement de mettre en place de petites capacités de production afin de fabriquer de l'éthanol de la qualité requise. Cela étant, la fabrication d'éthanol en Suisse ne pourra remplacer qu'une partie infime des importations d'éthanol de qualité élevée. En général, l'éthanol peut être importé de plus de 100 pays. Ces dernières années, la majorité des importations provenaient d'Asie, d'Europe et d'Amérique du Sud. Jusqu'à fin 2018, les réserves d'éthanol permettaient de couvrir les besoins courants du pays (qui étaient alors de 8000 à 10 000 t) pendant environ trois mois. Les besoins courants en éthanol devraient se stabiliser dès 2021 à un niveau plus élevé qu'avant la pandémie de COVID-19, et il convient de constituer des réserves permettant de les couvrir pendant environ trois mois.

Face à la nécessité de garantir la disponibilité d'une certaine quantité d'éthanol pour la suite de la pandémie, notamment afin de fabriquer du désinfectant, l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE) a conclu en octobre 2020, à titre de solution transitoire, un contrat de garantie avec une entreprise privée conformément à l'art. 10, al. 2, de l'ordonnance sur l'approvisionnement économique du pays (OAEP ; RS 531.11). Ce contrat vise à assurer que notre pays disposera de suffisamment d'éthanol à court terme,

même en cas d'explosion de la demande du fait du COVID-19, pour continuer de fabriquer du désinfectant et d'approvisionner l'industrie pharmaceutique. La solution transitoire prévoit la constitution d'une réserve de 6000 t d'éthanol. La Confédération prend à sa charge les frais de stockage jusqu'à fin 2021 et couvre les éventuelles pertes dues à la fluctuation des prix. Le plafond des frais de stockage se monte à 465 000 francs par an.

Le Conseil fédéral prévoit de remplacer cette solution transitoire par l'instauration de réserves obligatoires à partir de 2022, conformément aux art. 7 ss. de la loi sur l'approvisionnement du pays (LAP ; RS 531).

#### **1.4. Option de reconduite du contrat de garantie**

Au lieu d'instaurer des réserves obligatoires conformément aux art. 7 ss. LAP, il serait possible de reconduire le contrat de garantie ou de conclure un nouveau contrat de ce type pour assurer l'approvisionnement du pays en éthanol.

En application de l'art. 10, al. 2, de l'OAEP, l'OFAE peut pourvoir à la constitution de réserves suffisantes en passant des conventions avec des entreprises de production, d'entreposage et de services (contrat de garantie).

Cette option aurait l'avantage de réduire la charge administrative de la Confédération ; les milieux économiques n'auraient en outre pas de coûts ni de charge administrative à assumer. Elle serait par contre désavantageuse sur le plan financier pour la Confédération, qui prendrait à sa charge les coûts directs du stockage et le risque lié à la fluctuation des prix.

Procéder de la sorte reviendrait néanmoins à s'écarter du système du stockage obligatoire et serait contraire au principe inscrit dans la loi selon lequel l'approvisionnement économique du pays incombe aux milieux économiques (cf. art. 3, al. 1, LAP).

## **2. Présentation du projet**

### **2.1. Mécanisme du stockage obligatoire**

Le mandat de l'approvisionnement économique du pays est défini à l'art. 102 de la Constitution (Cst. ; RS 101) : la Confédération assure l'approvisionnement du pays en biens et services de première nécessité afin de pouvoir faire face à une menace de guerre, à une autre manifestation de force ou à une grave pénurie à laquelle l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens.

L'approvisionnement du pays en biens vitaux et le stockage de ces biens incombent aux milieux économiques (art. 3, al. 1, LAP). Si ces derniers ne peuvent plus assurer seuls cette tâche, la Confédération les soutient dans leurs efforts. En vertu de la LAP, le Conseil fédéral peut rendre obligatoire le stockage de certains biens vitaux. La constitution de réserves obligatoires est un instrument important de l'approvisionnement économique du pays.

Les bases du stockage obligatoire sont fixées par la LAP et les ordonnances afférentes. Les biens vitaux pour lesquels le Conseil fédéral prescrit la constitution de réserves sont soumis au stockage obligatoire. À l'heure actuelle, cette mesure concerne certains aliments, fourrages, agents énergétiques, médicaments et engrais. Le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) spécifie, pour chaque bien, la durée pendant laquelle les stocks doivent permettre de couvrir les besoins moyens de la population suisse. Si, pour certaines marchandises, les besoins à couvrir ne peuvent être exprimés en temps, il indique les quantités à stocker. Les stocks ne sont pas détenus ni gérés par la Confédération, mais par des entreprises privées. Les entreprises qui importent des biens soumis au stockage obligatoire dans une quantité dépassant un certain seuil ou qui sont les premières à les commercialiser en Suisse doivent constituer des stocks. Les marchandises restant dans les canaux de distribution usuels, il est donc plus facile d'assurer leur rotation. Elles sont en outre intégrées dans le réseau de distribution et peuvent au besoin être rapidement écoulées. L'OFAE conclut des contrats de stockage obligatoire avec les entreprises concernées.

En plus du stockage obligatoire ordinaire, la Confédération peut ordonner la constitution de réserves complémentaires. L'OFAE convient de la constitution de telles réserves avec des entreprises privées. Cette possibilité permet de détenir des réserves de biens vitaux qui ne génèrent habituellement qu'une faible demande ou sont commercialisés par un petit nombre d'acteurs. Elle présuppose toutefois que des entreprises privées soient disposées à conclure sur une base volontaire un contrat de stockage obligatoire et de constituer des réserves dans les quantités convenues. Des réserves complémentaires existent actuellement pour certains médicaments et produits médicaux, les granulés de plastique pour l'industrie de l'emballage et les barres d'uranium.

Le financement du stockage obligatoire incombe en principe au secteur privé. La Confédération soutient toutefois les entreprises en fournissant des garanties aux banques qui accordent des prêts pour financer des réserves obligatoires (art. 20 LAP). Ainsi, un propriétaire de réserves peut obtenir d'une banque, moyennant le tirage d'un billet à ordre, un crédit à faible taux d'intérêt (correspondant au Libor ou, au plus tard dès 2022, au SARON). Le montant des garanties fédérales dépend de la valeur des marchandises stockées. Le crédit bancaire garanti ne doit toutefois pas dépasser 90 % de la valeur déterminante des marchandises stockées. Comme le stockage obligatoire ne peut concerner que des marchandises courantes, les garanties accordées ont nécessairement une contre-valeur réali-

sable. En outre, les entreprises concernées ont la possibilité de procéder à des amortissements fiscaux supplémentaires pour ce genre de réserves.

## **2.2. Utilisation des réserves obligatoires**

Les réserves obligatoires peuvent être libérées en cas de pénurie grave que l'économie privée ne parvient pas à maîtriser seule. On vise ainsi à éviter, ou pour le moins à circonscrire, les crises d'approvisionnement touchant les biens vitaux. En plus d'être rapidement exécutable, la libération des réserves obligatoires a l'avantage de constituer une intervention sur le marché nettement moins lourde que les autres outils à disposition de l'AEP (contingement ou rationnement, p. ex.).

Le Conseil fédéral a délégué au DEFR la compétence de libérer les réserves obligatoires. Si une pénurie concernant un produit vital se dessine, l'AEP procède à une analyse de la situation. Le cas échéant, il collabore avec des associations professionnelles, des organisations commerciales, des importateurs et des producteurs suisses. En fonction des résultats, il décide de libérer ou non des réserves obligatoires.

Pour pallier une pénurie à court terme, l'OFAE peut autoriser un découvert provisoire dans les réserves obligatoires représentant au maximum 20 % du volume stocké. Si des quantités plus importantes doivent être mises à disposition, le délégué à l'AEP demande au DEFR de libérer des réserves obligatoires.

Le DEFR décide la libération de réserves obligatoires par voie d'ordonnance. Les propriétaires de réserves obligatoires dont les stocks d'exploitation sont insuffisants peuvent déposer une demande auprès du domaine compétent de l'AEP pour avoir accès aux réserves obligatoires. Le domaine décide de la quantité à libérer pour chaque propriétaire de réserve et de la durée de cette libération. Au terme de la situation de pénurie, l'ordonnance correspondante est abrogée sur proposition de l'AEP.

## **2.3. Mise en place optionnelle d'un fonds de garantie**

En lien avec les réserves obligatoires, les branches concernées ont la possibilité de constituer un fonds de garantie de droit privé sur la base de l'art. 16 LAP. Ce fonds est alimenté par des contributions prélevées sur les importations ou les premières commercialisations en Suisse des marchandises soumises au stockage obligatoire. Les fonds de garantie servent, d'une part, à couvrir les frais de stockage et, d'autre part, à compenser les fluctuations de prix des marchandises stockées.

Les futures réserves obligatoires d'éthanol pourraient également être financées par un fonds de garantie, à condition que la branche économique concernée crée

un organisme privé chargé de gérer ce fonds sous forme d'actifs privés à affectation spéciale. Les conditions de perception des contributions et de rémunération des propriétaires de réserves obligatoires doivent être inscrites dans les statuts de l'organisme. La constitution et la gestion d'un fonds de garantie ainsi que les statuts de l'organisme privé doivent être approuvés par le DEFR. Ce système ne fonctionne toutefois que si toutes les personnes astreintes au stockage y sont associées.

La branche économique concernée décide seule d'instituer ou non un fonds de garantie, mais, le cas échéant, tous les propriétaires de réserves doivent participer à son financement. La Confédération peut prévoir que l'Administration fédérale des douanes (AFD) mette à disposition de l'organisme chargé de la gestion du fonds de garantie des données afin de faciliter le recensement des premières commercialisations d'éthanol et la perception des contributions financières correspondantes. De plus, elle peut transférer à l'organisme privé le contrôle des réserves obligatoires. Enfin, il convient de déterminer s'il y a lieu de définir une valeur seuil au-delà de laquelle la conclusion d'un contrat de stockage obligatoire serait nécessaire. Les entreprises commercialisant des quantités supérieures à cette valeur seuil devront alors constituer des réserves obligatoires, tandis que les autres seront uniquement tenues de participer au financement du fonds de garantie proportionnellement aux quantités qu'elles mettent sur le marché.

Le présent projet d'ordonnance prévoit uniquement la constitution de réserves obligatoires, sans fonds de garantie ni organisme privé. Si la branche économique concernée institue par la suite un fonds de garantie pour financer le stockage obligatoire d'éthanol, l'ordonnance devra être adaptée le moment venu, afin de régler au moins une partie des points présentés ci-dessus. En cas de mise en place d'un fonds de garantie, il faudra veiller à respecter les engagements internationaux au titre de l'OMC et des accords de libre-échange, qui limitent l'utilisation de redevances dont l'effet est similaire à des droits de douane.

#### **2.4. Introduction d'un stockage obligatoire d'éthanol**

Jusqu'en 2018, Alcosuisse disposait d'une réserve d'éthanol permettant de couvrir les besoins courants du pays pendant environ trois mois. Cette réserve a été dissoute à la suite de la vente et de la privatisation d'Alcosuisse. Sur la base de l'expérience tirée de la pandémie de COVID-19, le Conseil fédéral prévoit de constituer des réserves obligatoires d'éthanol en vertu de la LAP. Toutes les entreprises concernées devront être soumises à l'obligation de stocker afin de ne pas entraver la concurrence sur le marché.

L'objectif est de constituer des réserves de 10 000 t d'éthanol, composées uniquement d'éthanol absolu (Ph. Eur.) et d'éthanol 96 % (V/V) (Ph. Eur./USP/BP). L'éthanol absolu (Ph. Eur.), de concentration supérieure, devra représenter au moins 25 % de l'ensemble du volume stocké. Les spécifications se fondent sur

des ouvrages pharmacologiques<sup>1</sup> et précisent les exigences de pureté de l'éthanol nécessaire à la fabrication de médicaments. Les deux qualités susmentionnées couvrent la quasi-totalité des usages, notamment ceux qui sont pertinents pour l'approvisionnement économique du pays.

Durant la première vague de la pandémie, les ventes d'éthanol ont parfois été jusqu'à 65 % supérieures aux chiffres des années précédentes du fait des besoins en produits désinfectants. La hausse des ventes n'a cependant pas permis de satisfaire entièrement la demande. Sans les stocks d'Alcosuisse disponibles au début de la pandémie (qui représentaient environ deux mois de consommation normale) et les importations encore possibles alors, la situation en matière d'approvisionnement aurait été critique, et des interruptions de production n'auraient pas pu être exclues.

La quantité à stocker prévue par le projet d'ordonnance et la composition des réserves (répartie entre les deux concentrations d'éthanol susmentionnées) ont été définies sur la base de la structure actuelle du marché suisse de l'éthanol et des usages prioritaires que les réserves obligatoires sont censées couvrir. Sont considérées comme d'importance systémique la production de produits désinfectants, la couverture de l'ensemble des besoins du système de santé, la production de médicaments ainsi que la fabrication de certains produits de l'industrie alimentaire et de l'industrie chimique (produits intermédiaires et vitamines, p, ex.).

En cas de pénurie, la libération de réserves obligatoires permet d'élargir l'offre globale. Si, par exemple, les établissements de santé bénéficient de l'éthanol issu du stockage obligatoire, ils n'auront pas besoin de s'approvisionner ailleurs, si bien que davantage d'éthanol sera disponible pour les autres usages.

En vertu du projet d'ordonnance, est astreint au stockage obligatoire quiconque importe, fabrique, transforme ou met pour la première fois sur le marché suisse de l'éthanol classé dans les positions tarifaires 2207.1000 (éthanol non dénaturé) et 2207.2000 (éthanol dénaturé), à l'exception de l'éthanol destiné à être utilisé comme carburant (bioéthanol) ou pour la fabrication de carburant (clés 922, 923 990 des positions tarifaires 2207.1000 et 2207.2000). Afin que les entreprises astreintes au stockage obligatoire puissent être identifiées, quiconque met pour la première fois sur le marché suisse de l'éthanol classé dans les positions tarifaires 2207.1000 et 2207.2000 doit sans délai en informer l'OFAE. L'obligation de stocker s'applique à partir de la mise sur le marché de plus de 1000 kg de marchandises par année civile. Il en découle que même les entreprises qui utilisent un autre type d'éthanol que l'éthanol absolu (Ph. Eur.) ou l'éthanol 96 % (V/V) (Ph. Eur./USP/BP) doivent participer à la constitution de réserves obligatoires. Le

---

<sup>1</sup>Pharmacopée

contrat de stockage obligatoire peut toutefois prévoir la possibilité pour les détenteurs de réserves obligatoires de transférer leur obligation de stocker à un tiers. Les entreprises astreintes au stockage obligatoire peuvent ainsi déléguer la constitution de réserves à d'autres entreprises, par exemple à des entreprises qui utilisent de l'éthanol absolu (Ph. Eur.) ou de l'éthanol 96 % (V/V) (Ph. Eur./USP/BP) dans leur assortiment usuel et qui peuvent par conséquent renouveler plus facilement les stocks.

### **3. Commentaire par article**

Les articles du projet d'ordonnance sur le stockage obligatoire d'éthanol sont commentés individuellement dans les paragraphes suivants.

#### *Art. 1 Principe*

Ce premier article définit le domaine économique soumis au stockage obligatoire. Il convient à cet égard de noter que le texte de l'ordonnance et son annexe ne font pas mention de la qualité des marchandises à stocker. La qualité ainsi que le volume des marchandises à stocker seront fixés dans une ordonnance du DEFR (cf. commentaire de l'art. 4).

#### *Article 2 Obligation de stocker*

L'art. 2 régit les modalités d'application de l'obligation de stocker. Est astreint au stockage obligatoire quiconque importe, fabrique, transforme ou met pour la première fois sur le marché suisse les marchandises énumérées en annexe (à savoir l'alcool éthylique dénaturé ou non dénaturé qui n'est pas destiné à être utilisé comme carburant ou pour la fabrication de carburant). Font exception les importateurs et responsables de la première mise sur le marché qui importent annuellement ou mettent sur le marché suisse moins de 1000 kg des marchandises visées. De ce fait, les importateurs et responsables de la mise sur le marché de petits volumes sont avantagés par rapport aux autres acteurs. L'inégalité de traitement semble néanmoins acceptable, vu le faible volume fixé et l'allègement administratif visé.

À titre exceptionnel, l'OFAE peut exempter de la conclusion d'un contrat les personnes astreintes au stockage qui ne contribuent pas ou que faiblement à la sécurité de l'approvisionnement. Une telle exemption pourrait être envisagée dans le cas d'une mise sur le marché manifestement unique d'un très petit volume de marchandises.

#### *Art. 3 Obligations d'informer*

L'OFAE doit pouvoir répertorier les personnes astreintes au stockage et les volumes qu'elles mettent sur le marché. Pour ce faire, il se fonde notamment sur les chiffres de l'Administration fédérale des douanes (cf. commentaire de l'art. 5),

qui recense l'intégralité des importations. L'éthanol fabriqué en Suisse étant également soumis au stockage obligatoire mais ne figurant pas dans les données collectées par l'Administration fédérale des douanes sur les importations, les personnes astreintes au stockage sont tenues de déclarer à l'OFAE le type et la quantité de marchandises mises sur le marché pour simplifier la saisie de ces informations.

*Art. 4 Volume des réserves obligatoires et exigences relatives à la qualité des marchandises entreposées, al. 1*

Comme déjà indiqué dans le commentaire de l'art. 1, la qualité et le volume des marchandises soumises au stockage obligatoire seront fixée à part, dans une ordonnance du DEFR. Il est prévu de constituer des réserves obligatoires de 10 000 t d'éthanol, composées uniquement d'éthanol absolu (Ph. Eur.) et d'éthanol 96 % (V/V) (Ph. Eur./USP/BP). De concentration supérieure, l'éthanol absolu (Ph. Eur.) devra représenter au moins 25 % de l'ensemble du volume stocké. Il est nécessaire que les concentrations d'éthanol stockées soient de qualité supérieure, les réserves obligatoires étant destinées en premier lieu aux acteurs du domaine de la santé. Les deux concentrations d'éthanol de qualité supérieure se prêtent toutefois à la quasi-totalité des usages.

Les spécifications éthanol absolu (Ph. Eur.) et éthanol 96 % (V/V) (Ph. Eur./USP/BP) ont été définies sur la base d'ouvrages pharmacologiques de référence<sup>2</sup>. Ces spécifications fixent le degré de pureté requis pour la fabrication de médicaments et sont au besoin adaptées aux conditions du marché. Elles permettent d'assurer que les marchandises stockées correspondent toujours aux besoins effectifs des acteurs du domaine de la santé, malgré le léger délai entre leur achat et leur utilisation. Il est prévu que le volume des réserves obligatoires d'un propriétaire de réserve soit déterminé en fonction de la part de celui-ci dans les volumes mis pour la première fois sur le marché suisse.

*Art. 4 Volume des réserves obligatoires et exigences relatives à la qualité des marchandises entreposées, al. 2*

Les spécifications ci-dessus concernant les marchandises stockées s'appliquent également aux personnes astreintes au stockage qui, pour les besoins de leur entreprise, nécessitent un éthanol d'une autre qualité que celle requise pour les réserves obligatoires. L'art. 17 de l'OAEP offre cependant la possibilité de prévoir dans le contrat de stockage obligatoire une clause autorisant les propriétaires de réserves obligatoires à déléguer leur obligation de stocker à un tiers. On parle

---

<sup>2</sup> Les versions actuelles de ces ouvrages sont disponibles aux adresses suivantes :  
[www.edqm.eu/fr/Pharmacopee\\_Europeenne\\_10e\\_Edition](http://www.edqm.eu/fr/Pharmacopee_Europeenne_10e_Edition)  
[www.pharmacopoeia.com/](http://www.pharmacopoeia.com/)  
[www.usp.org/](http://www.usp.org/)

alors de stockage obligatoire par délégation. Les personnes astreintes au stockage ont ainsi la possibilité de confier le stockage des marchandises visées à d'autres entreprises, qui, par exemple, utilisent ces marchandises dans le cadre de leurs activités courantes et peuvent, de ce fait, assurer plus facilement une rotation des stocks. L'OFAE conclut avec ce tiers un contrat distinct sur le stockage obligatoire par délégation. Le tiers reprend les droits et obligations de la personne astreinte au stockage qui découlent de l'obligation de stocker. La personne astreinte au stockage et le tiers définissent les autres conditions liées à la délégation.

#### *Art. 4 Volume des réserves obligatoires et exigences relatives à la qualité des marchandises entreposées, al. 3*

Le stockage obligatoire en commun mentionné à l'al. 3 est comparable au stockage obligatoire par délégation. La différence tient au fait que dans ce cas, la personne astreinte au stockage obligatoire transfère son obligation de stocker à une société dont l'activité principale est de constituer et de gérer des réserves obligatoires. Plusieurs personnes astreintes au stockage pourraient, par exemple, recourir au stockage obligatoire en commun en créant une entreprise chargée de la gestion des réserves obligatoires à laquelle elles délégueraient leur obligation de stocker.

#### *Art. 5 Coopération entre autorités*

Cet article organise la collaboration entre l'OFAE et l'Administration fédérale des douanes (qui deviendra l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières à compter de 2022) pour ce qui est du stockage obligatoire d'éthanol.

#### *Art. 6 Contrôle*

Le contrôle des réserves obligatoires incombe à l'OFAE. Il doit être effectué au moins une fois par an et comprend en principe un contrôle physique du volume des réserves sur le lieu de stockage, un contrôle de la qualité en laboratoire par prise d'échantillons ainsi qu'une vérification de la comptabilité.

#### *Art. 7 Règlement des cas litigieux*

L'art. 7 habilite l'OFAE à déterminer, en cas de litige, s'il y a lieu de conclure ou de résilier un contrat de stockage obligatoire. La procédure de recours obéit aux règles générales de l'organisation judiciaire fédérale.

#### *Art. 8 Exécution de l'ordonnance et modification de l'annexe*

Selon l'art. 8, l'OFAE se charge d'exécuter les dispositions de l'ordonnance. Le présent article prévoit en outre que l'annexe de l'ordonnance énumérant les marchandises soumises au stockage obligatoire peut être modifiée par le DEFR

après consultation des milieux économiques concernés, en l'occurrence les acteurs impliqués dans le stockage obligatoire.

#### *Art. 9 Entrée en vigueur*

Le présent article fixera en temps voulu la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance. Le Conseil fédéral entend instaurer un stockage obligatoire pour l'éthanol début 2022.

#### *Annexe : éthanols soumis au stockage obligatoire*

Sont soumis au stockage obligatoire les alcools éthyliques dénaturé ou non dénaturé, à l'exception de l'éthanol destiné à être utilisé comme carburant (bioéthanol) ou pour la fabrication de carburant.

## **4. Conséquences**

### **4.1. Conséquences pour la Confédération**

L'art. 8 du projet charge l'OFAE d'exécuter les dispositions de l'ordonnance, qui comprennent notamment le recensement des personnes astreintes au stockage, la gestion des contrats de stockage obligatoire, le traitement et l'analyse des déclarations, la fixation des volumes à stocker par entreprise et le contrôle des réserves obligatoires. Afin de pouvoir accomplir ce travail de manière permanente, l'OFAE a besoin de un équivalents plein temps supplémentaires, ce qui représente des coûts annuels de 180 000 francs environ. L'OFAE a estimé la charge de travail et les postes requis à cette fin en effectuant une comparaison avec les tâches assurées par des organisations privées chargées des réserves obligatoires dans le cadre du stockage obligatoire d'autres marchandises.

### **4.2. Conséquences pour les cantons**

Le projet d'ordonnance n'a pas d'implication pour les cantons.

### **4.3. Conséquences pour l'économie**

Le stockage obligatoire est une tâche qui incombe aux milieux économiques. Selon une estimation faite sur la base des données relatives aux importations de 2019 et 2020, entre 30 et 50 entreprises devraient être astreintes au stockage obligatoire et à la conclusion d'un contrat avec l'OFAE. Certaines entreprises qui n'écoulent qu'un petit volume d'éthanol ou qui requièrent pour leurs activités d'autres concentrations que celles visées par l'ordonnance seront susceptibles de recourir à l'outil du stockage obligatoire par délégation (cf. commentaire de

l'art. 4, al. 2) ; il se peut par conséquent qu'un certain nombre de contrats sur ce type de stockage doivent être conclus.

Les personnes astreintes au stockage prennent à leur charge l'intégralité des coûts découlant du stockage obligatoire. La Confédération peut faciliter le financement en fournissant des garanties aux banques qui octroient des prêts aux propriétaires de réserves et, partant, en réduisant les charges d'intérêts en lien avec le stockage obligatoire. En outre, les propriétaires de réserves obligatoires bénéficient d'une évaluation fiscale avantageuse pour les réserves obligatoires (art. 22 LAP). Lorsque l'obligation de stocker est introduite pour un produit, l'évaluation est d'abord effectuée selon les principes du droit commercial. Une correction de 50 % au plus de la valeur maximale déterminante aux termes du droit commercial est admise si aucun risque particulier n'a été établi<sup>3</sup>.

Dans le projet d'ordonnance, les importateurs d'éthanol transformé en produits finis et semi-finis sont avantagés par rapport aux fabricants d'éthanol suisses, car ils ne sont pas astreints au stockage obligatoire.

Il est possible de calculer approximativement la totalité des frais liés stockage obligatoire d'éthanol qui incomberont aux entreprises sur la base des chiffres actuellement connus.

De l'automne 2020 à la fin de l'année 2021, une entreprise privée détient à titre transitoire des réserves d'éthanol sur la base d'un contrat de garantie conclu avec l'OFAE. Elle constitue dans ce cadre des réserves totalisant 6000 t au maximum, dont les frais lui sont remboursés par la Confédération. Le plafond des frais de stockage est fixé à 465 000 francs par an (TVA incluse). Si l'on extrapole à partir de ces chiffres (465 000 francs pour 6000 t), on arrive à des frais annuels de 775 000 francs pour le stockage de 10 000 t d'éthanol. Relevons à cet égard que la répartition des réserves entre un plus grand nombre d'acteurs risque d'entraîner des effets d'échelle négatifs. En outre, il faut s'attendre à ce que les charges administratives incombant aux milieux économiques augmentent par rapport à celles occasionnées par la solution transitoire en place, étant donné que 30 à 50 entreprises devraient être astreintes au stockage obligatoire.

#### **4.4. Conséquences pour la société**

Le stockage obligatoire accroît la sécurité de l'approvisionnement en Suisse lors de perturbations des importations et réduit notamment le risque de pénurie à court et moyen termes en cas d'explosion de la demande liée à une pandémie.

---

<sup>3</sup> Circulaire n° 26 du 22 juin 2006 de la Conférence suisse des impôts sur le traitement fiscal des stocks obligatoires.

#### **4.5. Compatibilité avec le droit international**

Le projet est compatible avec les engagements internationaux de la Suisse. En cas de contribution à un fonds de garantie, il faudra respecter les engagements internationaux au titre de l'OMC et des accords de libre-échange, qui limitent l'utilisation de redevances dont l'effet est similaire à des droits de douane.