



Ordonnance sur le stockage obligatoire des semences

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

Table des matières

1. Contexte	2
1.1. Nouveaux défis concernant les semences	2
1.2. Le marché suisse des semences	2
1.3. Évaluation de l'approvisionnement en semences.....	3
2. Présentation du projet.....	5
2.1. Mécanisme du stockage obligatoire	5
2.2. Utilisation des réserves obligatoires	6
2.3. Mise en place optionnelle d'un fonds de garantie.....	7
2.4. Introduction d'un stockage obligatoire de semences	7
3. Commentaire des dispositions	8
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.....	13

1. Contexte

1.1. Nouveaux défis concernant les semences

Dans le cadre de la politique de réduction des réserves obligatoires menée durant les années 1990, tous les stocks de semences ont été supprimés. Or le marché des semences a connu depuis lors des changements significatifs. Il s'est en effet fortement consolidé et internationalisé ces dernières années. Les producteurs de semences proposent également des biens connexes, comme des produits phytosanitaires et des engrais, une offre combinée qui entraîne une certaine dépendance des intermédiaires et des agriculteurs.

La concentration croissante du marché augmente le risque de problèmes d'approvisionnement en cas de défaillance d'un grand producteur de semences. En outre, si les nouvelles techniques de sélection ont permis de réaliser des progrès, elles rendent aussi les processus de sélection et de multiplication des semences de plus en plus complexes. Les variétés-lignées relativement simples à multiplier sont remplacées par des variétés hybrides plus performantes, ce qui souvent restreint encore davantage le nombre de fournisseurs de semences. Pour toutes ces raisons, la Suisse est aujourd'hui complètement tributaire de l'importation de semences pour la culture indigène de certaines espèces, comme la betterave sucrière ou le colza.

Selon les estimations de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (Food and Agriculture Organization, FAO), la demande mondiale de denrées alimentaires va continuer d'augmenter, du fait de la croissance démographique et du changement des habitudes alimentaires¹. En conséquence, les semences seront elles aussi plus demandées.

1.2. Le marché suisse des semences

En Suisse, le travail de sélection se concentre sur un choix de plantes cultivées dans des domaines tels que les céréales, les légumineuses, les pommes, les vignes ou encore les graminées fourragères. Les semences et les plants de plantes cultivées comme le colza, les tournesols, les betteraves sucrières ou les pommes de terre, dont la sélection demande beaucoup de travail ou pour lesquelles le marché suisse est plutôt restreint en termes de débouchés, sont entiè-

¹ Rapport de la FAO 2018 : <http://www.fao.org/3/CA1553EN/ca1553en.pdf>

rement importés. Il existe une importante protection douanière pour les semences et les plants destinés aux grandes cultures qui sont sélectionnés ou multipliés en Suisse. Les droits de douane à l'importation prélevés sur les autres semences et plants sont faibles, à des fins de limitation des coûts.

Les acheteurs suisses de produits agricoles exigent, dans leur majorité, l'utilisation de semences certifiées. La Suisse ayant négocié avec l'UE et avec plusieurs pays tiers la reconnaissance mutuelle des certificats, toutes les variétés répertoriées dans le catalogue de l'UE peuvent être cultivées en Suisse. Le taux d'auto-provisionnement en semences (part de la production indigène dans l'utilisation) varie selon les espèces végétales. Il est de 95 % (voire plus) pour les céréales panifiables et le trèfle violet, alors que pour le maïs, le soja ou les graminées, la production suisse ne dépasse pas le tiers des besoins. Pour les pommes de terre, l'approvisionnement en plants multipliés en Suisse s'élève à environ 90 %. Enfin, tant les semences de colza, de tournesol et de betterave sucrière que les plants et semences de légumes, par exemple, sont importés en grandes quantités

1.3. Évaluation de l'approvisionnement en semences

En 2018, dans le cadre de l'examen systématique de la politique de stockage, l'Approvisionnement économique du pays (AEP) a commencé à se pencher sur la vulnérabilité des semences en se concentrant sur les cultures fortement tributaires des importations et prioritaires dans l'éventualité d'une réorientation de la production agricole en cas de pénurie grave. Sont concernés les semences de colza, les plants de pommes de terre, les semences de betteraves sucrières, les semences et les plants de légumes ainsi que les graminées et certaines variétés de trèfle. Le colza, les pommes de terre et les betteraves sucrières ont été soumis à une analyse approfondie en 2018. Dans la perspective du rapport sur le stockage stratégique de 2023, les semences de plantes fourragères ainsi que les semences et plants de légumes feront eux aussi l'objet d'une étude détaillée.

Les analyses réalisées ont montré que les facteurs de vulnérabilité sont multiples pour les pommes de terre, mais qu'il existe des solutions de substitution en cas de pénurie grave, dont l'utilisation de pommes de terre de table comme plants. Il n'y a donc pas lieu d'envisager pour l'instant le stockage obligatoire des plants de pommes de terre. La situation devrait toutefois être réexaminée si les semences venaient à remplacer les plants sur le marché. Les semences de betteraves sucrières présentent elles aussi de nombreuses vulnérabilités. Cependant, elles ne se prêtent guère au stockage et connaissent des changements de variétés rapides, raison pour laquelle le stockage obligatoire n'est pas envisagé à l'heure actuelle.

Les semences de colza, qui servent de base à la culture du colza et à la production d'huile de colza, contribuent largement à la garantie de l'approvisionnement

du pays en huiles et graisses végétales. Selon la statistique de l'agriculture suisse Agristat², le taux d'auto-provisionnement était en moyenne de 77 % pour les années 2015 à 2019, la production indigène d'huile de colza représentant une grande part de la consommation d'huile de colza. L'analyse de l'AEP a montré que les semences de colza sont vulnérables sous de nombreux aspects. Elles ne sont ni sélectionnées ni multipliées en Suisse. Les variétés de colza d'automne figurant sur la liste des recommandations de Swissgranum pour la récolte 2022³ sont développées par cinq entreprises spécialisées dans la sélection de semences. Selon les données de la FAO⁴, la multiplication et le conditionnement des semences de colza s'effectuent en Europe, en Asie, en Amérique du Nord ou encore en Australie. Toutes les infrastructures permettant la multiplication des semences de colza se trouvent donc à l'étranger, ce qui entraîne une entière dépendance vis-à-vis des importations. Les semences de colza se prêtent bien au stockage, et les changements de variétés sont suffisamment prévisibles. Étant donné le faible taux d'auto-provisionnement en semences comme en huiles ou graisses végétales et la grande dépendance vis-à-vis des importations, l'AEP conclut qu'il faut introduire le stockage obligatoire des semences de colza destiné à la fabrication d'huiles comestibles.

En ce qui concerne les céréales panifiables, la Suisse dispose actuellement de compétences significatives en matière de recherche, de sélection et de multiplication, et la production suisse couvre les besoins courants du pays, avec une petite marge. Pour ces raisons, aucune analyse approfondie n'a été menée. Si la situation venait à changer fondamentalement, l'AEP procéderait à un nouvel examen.

Compte tenu de la situation sur le marché des semences et des risques qui en découlent pour l'approvisionnement du pays en aliments de base vitaux, le Conseil fédéral prévoit d'introduire une ordonnance sur le stockage obligatoire des semences et de constituer des réserves obligatoires de semences des variétés de colza courantes servant à la fabrication d'huiles végétales comestibles, afin de couvrir les besoins pour une année.

² Cf. <https://www.sbv-usp.ch/fr/service/agristat-statistique-de-lagriculture-suisse/>

³ Cf. <https://www.swissgranum.ch/fr/sortenlisten>

⁴ Cf. <http://www.fao.org/statistics/en/>

2. Présentation du projet

2.1. Mécanisme du stockage obligatoire

En vertu de l'art. 3, al. 1, de la loi du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement du pays (LAP ; RS 531), l'approvisionnement économique du pays incombe aux milieux économiques. Si ces derniers ne peuvent garantir seuls l'approvisionnement, la Confédération et, au besoin, les cantons prennent les mesures nécessaires. La constitution de réserves obligatoires est un instrument important de l'approvisionnement économique du pays.

Les bases du stockage obligatoire sont fixées dans la LAP (art. 7 à 14) et les ordonnances afférentes. Les biens vitaux pour lesquels le Conseil fédéral prescrit la constitution de réserves sont soumis au stockage obligatoire (art. 7, al. 1, LAP). 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 ni 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 (art. 7, al. 2, LAP).

En plus du stockage obligatoire ordinaire, la Confédération peut ordonner la constitution de réserves complémentaires (art. 14, LAP). L'OFAE convient de la constitution de telles réserves avec des entreprises privées. Cet instrument est utilisé lorsque la constitution de réserves concerne des biens vitaux qui ne génèrent habituellement qu'une faible demande ou sont commercialisés par un petit nombre d'acteurs. Il 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 et les coûts du stockage obligatoire incombent 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 seules des marchandises courantes peuvent être soumises au stockage obligatoire, les garanties accordées ont nécessairement une contre-valeur réalisable. 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 en cas de pénurie grave avérée, la libération des réserves obligatoires a l'avantage de constituer une intervention sur le marché plus légère que les autres outils à disposition de l'AEP (contingentement ou rationnement, p. ex.).

Le Conseil fédéral a délégué au DEFR la compétence de libérer les réserves obligatoires. Lorsque des problèmes d'approvisionnement concernant un bien vital apparaissent, l'AEP procède à une analyse de la situation, en collaborant le cas échéant avec des associations professionnelles, des organisations commerciales, des importateurs et des producteurs suisses. L'analyse a pour but de déterminer si les milieux économiques ne sont plus en mesure de faire face à la situation et si une pénurie grave est déjà avérée ou représente une menace concrète. C'est sur cette base que l'AEP décide s'il y a lieu de libérer des réserves obligatoires.

Pour les produits soumis au stockage obligatoire, l'OFAE peut autoriser un découvert provisoire de 20 % au maximum de la quantité totale stockée, afin de combler une pénurie à court terme (p. ex. art. 6, al. 1, de l'ordonnance du DEFR sur le stockage obligatoire d'aliments et de fourrage, RS 531.215.111). 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 de la libération de réserves obligatoires par voie d'ordonnance (en s'appuyant sur l'art. 21 de l'ordonnance sur l'approvisionnement économique du pays [OAEP ; RS 531.11]). 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 compétent décide de la quantité à libérer pour chaque propriétaire de réserve et de la durée de cette libération. Une fois la pénurie passée, l'ordonnance correspondante est abrogée sur proposition de l'AEP.

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

Dans le cadre du stockage obligatoire, les branches économiques concernées ont la possibilité de constituer un fonds de garantie de droit privé en vertu 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. 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. 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.

Si la branche économique concernée le souhaite, elle peut financer le stockage obligatoire des semences au moyen d'un fonds de garantie, à condition qu'elle crée un organisme privé chargé de gérer ce fonds sous forme d'actifs privés à affectation spéciale ou adhère à l'un des organismes existants. 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 tous les acteurs astreints au stockage y sont associés.

La branche économique est libre de décider si elle souhaite mettre en place un fonds de garantie. Mais si un tel fonds est créé, toutes les entreprises concernées doivent y contribuer financièrement. 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 de semences et la perception des contributions financières correspondantes. De plus, elle peut transférer à l'organisme privé le contrôle des réserves obligatoires.

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 de semences, l'ordonnance devra être adaptée le moment venu, afin de régler au moins une partie des points présentés ci-dessus. En cas de prélèvement de contributions 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.

2.4. Introduction d'un stockage obligatoire de semences

Le Conseil fédéral prévoit d'instaurer des réserves obligatoires de semences en vertu des art. 7 ss LAP. Toutes les entreprises concernées devront être sou-

mises à l'obligation de stocker afin de ne pas entraver la concurrence sur le marché.

Le présent projet d'ordonnance prévoit le stockage obligatoire de semences des variétés de colza courantes sur le marché dans des quantités correspondant aux besoins pour un an. Si, dans le cadre d'un prochain réexamen, l'AEP arrive à la conclusion que les semences d'autres espèces végétales devraient être soumises au stockage obligatoire, il sera possible de le faire en complétant le présent projet d'acte, raison pour laquelle une ordonnance générale sur le stockage obligatoire des semences est proposée. Selon le projet d'ordonnance, est astreint au stockage obligatoire quiconque met pour la première fois sur le marché suisse des marchandises correspondant à la position tarifaire 1205.1069/911 (graines de colza, même concassées, à faible teneur en acide érucique, destinées à l'ensemencement). Afin que les entreprises astreintes au stockage obligatoire puissent être identifiées, quiconque met pour la première fois sur le marché suisse des semences classées dans la position tarifaire 1205.1069/911 doit sans délai en informer l'OFAE. L'obligation de stocker s'applique à partir de la mise sur le marché de plus de 25 kg de marchandises par année civile. Le contrat de stockage obligatoire peut toutefois prévoir la possibilité pour les détenteurs de réserves obligatoires de transférer leur obligation de stocker à un tiers. Cela permet aux entreprises soumises au stockage obligatoire de déléguer le stockage des biens à d'autres entreprises qui, par exemple, peuvent renouveler plus facilement leurs stocks. Les acteurs économiques soumis à l'obligation de stocker qui mettent moins de 100 kg de la marchandise en question sur le marché par année civile et qui contribuent donc peu à la sécurité de l'approvisionnement, sont libérés de l'obligation de conclure un contrat de stockage obligatoire.

Outre le stockage obligatoire, l'OFAE a également examiné l'option du stockage complémentaire pour garantir l'approvisionnement du pays en semences de colza. Il a consulté à ce sujet les principales entreprises commercialisant des semences de colza. Il est ressorti de cette consultation que le stockage complémentaire, c'est-à-dire la conclusion de contrats de stockage obligatoire avec des entreprises sur une base volontaire et pour une quantité convenue, ne permettrait pas de constituer des réserves suffisantes. Pour le principal acteur du secteur, qui détient plus de 50 % des parts de marché, le stockage des semences de colza ne peut s'effectuer que sous la forme du stockage obligatoire. Il estime que dans le cas contraire, il se trouverait rapidement désavantagé sur le marché en raison des coûts de stockage. Le stockage obligatoire permet au contraire de garantir que tous les acteurs économiques concernés participent à la constitution des réserves obligatoires et aux coûts qui en résultent.

3. Commentaire des dispositions

Les articles du projet d'ordonnance sur le stockage obligatoire de semences 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. 5).

Art. 2 Obligation de stocker

L'art. 2 règle l'obligation de stocker. Toute personne qui met pour la première fois sur le marché suisse les marchandises mentionnées en annexe (à savoir des graines de colza à faible teneur en acide érucique, destinées à l'ensemencement) est astreinte au stockage obligatoire. Sont exemptés les acteurs économiques qui mettent pour la première fois sur le marché suisse moins de 25 kg par an. Cette exemption semble acceptable vu le faible volume fixé et l'allègement administratif visé.

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. 6), qui recense l'intégralité des importations. Les semences fabriquées en Suisse étant également soumises 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 semences mises sur le marché pour simplifier la saisie de ces informations.

Art. 4 Libération de l'obligation de contracter

Toute personne qui met sur le marché en Suisse, par année civile, une quantité de marchandises inférieure au seuil défini (pour les semences de colza : 100 kg) est libérée de l'obligation de conclure un contrat de stockage. De ce fait, les responsables de la mise sur le marché de petits volumes sont avantagés par rapport aux autres. L'inégalité de traitement semble néanmoins acceptable, vu le faible volume fixé et l'allègement administratif visé.

Par ailleurs, 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.

Art. 5 Volume des réserves obligatoires et exigences relatives à la qualité des marchandises entreposées, al. 1

Comme indiqué dans le commentaire de l'art. 1, la qualité et le volume des marchandises soumises au stockage obligatoire seront fixés à part dans une ordonnance du DEFR. Les réserves obligatoires de semences de colza constituées (variétés courantes sur le marché) doivent permettre de couvrir les besoins pendant un an.

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

L'art. 17 OAEP offre 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 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, peuvent 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. 5 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 (art. 17 OAEP). 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. 6 Coopération entre autorités

Cet article organise la collaboration entre l'OFAE et l'Administration fédérale des douanes pour ce qui est du stockage obligatoire de semences.

Art. 7 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. 8 Règlement des cas litigieux

L'art. 8 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. 9 Exécution de l'ordonnance et modification de l'annexe

Selon l'art. 9, 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. 10 Entrée en vigueur

Cet article fixera en temps voulu la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance. Le Conseil fédéral entend instaurer un stockage obligatoire pour les semences au premier semestre 2022.

Annexe – 1. Semences soumises au stockage obligatoire

Sont soumises au stockage obligatoire les graines de colza, même concassées, à faible teneur en acide érucique, destinées à l'ensemencement (position tarifaire 1205.1069 /911).

Annexe – 2. Quantité seuil impliquant l'obligation de contracter

Toute personne qui met pour la première fois sur le marché en Suisse, par année civile, moins de 100 kg de graines de colza destinées à l'ensemencement et qui, compte tenu de ce faible volume, ne contribue pas ou que faiblement à la sécurité de l'approvisionnement, est libérée de l'obligation de conclure un contrat de stockage.

4. Conséquences

4.1. Conséquences pour la Confédération

L'art. 9 du projet charge l'OFAE d'exécuter les dispositions de l'ordonnance, ce qui inclut 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. Ces tâches qui, dans le cadre du stockage obligatoire d'autres marchandises, sont assumées par des organisations privées chargées des réserves obligatoires, entraînent un travail administratif supplémentaire pour l'OFAE. Le stockage obligatoire de semences de colza peut être assuré avec les ressources actuelles de l'OFAE. En fonction de l'évolution du marché et de l'accroissement de la charge administrative susceptible d'en découler, l'OFAE pourrait nécessiter des équivalents plein temps supplémentaires afin de mener à bien ses tâches. Ce serait notamment le cas si le nombre d'entreprises astreintes au stockage obligatoire augmentait ou si de nouvelles semences faisaient l'objet d'un stockage obligatoire.

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 de semences est une tâche qui incombe aux milieux économiques. Selon une estimation faite sur la base des données relatives aux importations de 2018 et 2019, entre 4 et 7 entreprises devraient être astreintes au stockage obligatoire et à la conclusion d'un contrat avec l'OFAE. Les entreprises individuelles qui n'écoulent qu'un petit volume de semences visées à l'annexe seront susceptibles de recourir à l'outil du stockage obligatoire par délégation (cf. commentaire de l'art. 5, 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, qui sont ensuite répercutés sur le prix des produits. 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 établi⁵.

Il est possible de calculer approximativement la totalité des frais liés au stockage obligatoire de semences de colza qui incomberont aux entreprises sur la base des chiffres actuellement connus.

Pour couvrir les besoins annuels en semences de colza, qui sont actuellement d'environ 100 tonnes, il faut une capacité de stockage de 130 à 140 palettes. Les coûts d'un rack à palettes sont de 0,25 CHF par jour. Les frais de rotation des marchandises sont estimés à 10,00 CHF par palette. Ces montants se fondent sur les retours des grands distributeurs du secteur agroalimentaire interrogés afin d'évaluer les coûts de stockage des semences. Pour 140 palettes estimées, les coûts s'élèvent à environ 14 000 CHF par an dans l'hypothèse d'une rotation annuelle. D'autres facteurs entrent également en ligne de compte, tels que les coûts d'administration ou d'assurance, mais ils n'ont pas été pris en considération dans cette évaluation. Il y a lieu de penser que, même dans l'hypothèse d'une rotation des stocks inférieure à un an et de coûts d'entreposage plus élevés, les coûts liés au stockage obligatoire de semences de colza, frais administratifs inclus, seront modérés par rapport à ceux d'autres produits soumis 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 le risque de pénurie à court et moyen termes.

4.5. Compatibilité avec le droit international

Le présent projet d'ordonnance est compatible avec les engagements internationaux de la Suisse. En cas de prélèvement de contributions 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.

⁵ Circulaire n° 26 du 22 juin 2006 de la Conférence suisse des impôts sur le traitement fiscal des stocks obligatoires.