

A l'attention des milieux intéressés

Berne, le 25 mars 2024

Dr Conradin Bolliger Maiolino, responsable de la direction
Dr Michael Weber, président
e-mail : info@reservesuisse.ch

Prise de position relative à la procédure de consultation concernant la révision partielle de la loi sur l'approvisionnement (LAP ; RS 531)

Monsieur le conseiller fédéral,
Mesdames et Messieurs,

la coopérative réservesuisse fournit des services liés à l'importation, au stockage et à la transformation de denrées alimentaires et de fourrages. Elle a été mandatée par la Confédération de surveiller l'organisation, la gestion et le financement des stockages obligatoires et représente en même temps les intérêts des entreprises commerciales et de production soumises au stockage obligatoire.

En tant qu'organisation d'entraide de droit privé mandatée par nos membres pour la mise en œuvre du stockage obligatoire de denrées alimentaires et de fourrages, nous sommes directement concernés par la révision partielle de la LAP. Nous tenons à préciser que les entreprises de l'industrie alimentaire, de l'industrie fourragère, les sociétés d'importation ainsi que les commerces de gros et de détail représenté/e/s au sein de la coopérative réservesuisse prennent position sur le projet soit dans le cadre d'associations professionnelles, soit directement.

Dans la présente lettre d'accompagnement, nous souhaitons d'une part revenir sur les principaux points de notre prise de position. Nous avons notamment l'intention d'y exposer notre perception des concepts fondamentaux de la LAP. D'autre part, nous souhaitons profiter de l'occasion pour soumettre deux requêtes sous forme de propositions. Ainsi, nous proposons d'inscrire dans les articles 23 et 24 sous une forme juridiquement appropriée un droit de disjonction et un droit de gage applicables à toutes les réserves obligatoires, qu'elles aient été cofinancées avec ou sans une garantie de la Confédération. En outre, nous demandons un complément à l'article 11 afin que les propriétaires de réserves obligatoires aient dorénavant la possibilité de transférer des quantités importées à d'autres propriétaires de réserves obligatoires.

Nous rejetons la présente révision partielle de la LAP sur le fond :

- Nous rejetons notamment catégoriquement la suppression de l'interdiction de prélever des contributions au fonds de garantie sur les denrées alimentaires et les fourrages ainsi que sur les semences et les plants produits en Suisse (art. 15, al. 5).
- Nous rejetons également la réorientation et la différenciation des tâches des milieux spécialisés (art. 58b).

- Nous approuvons en principe la création d'un poste de délégué ou de directeur d'office à plein temps et la concrétisation du moment d'intervention.

La prise de position détaillée et les requêtes de la coopérative réservesuisse sont consultables dans le formulaire de réponse standardisé.

1. Objectif de la procédure de consultation

Il a été constaté dans plusieurs rapports^{1/2} qu'il était possible d'optimiser la répartition des compétences entre le/la délégué(e) à l'approvisionnement économique du pays (DAEP), les milieux spécialisés et l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE). Nous considérons toutefois que les approches élaborées dans le projet de loi sont problématiques. C'est notamment l'intention de remplacer le « modèle de délégués » par un « modèle de directeurs » qui soulève bien des questions, car ce concept renforcerait considérablement le pouvoir conféré au délégué / à la déléguée soit au directeur / à la directrice de l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays et relèguerait les milieux spécialisés au rang d'organes purement consultatifs, ce qui, à notre avis, provoquerait clairement un affaiblissement du système de milice et des droits de codécision de l'économie. Ces modifications prévues sont clairement en contradiction avec le principe de « primauté de l'économie » que le rapport explicatif de l'administration cite souvent et met clairement en exergue.

Par ailleurs, le projet mis en consultation va très loin sur d'autres aspects, en particulier en ce qui concerne la constitution de réserves obligatoires. C'est notamment au niveau du financement des réserves obligatoires dans le domaine des denrées alimentaires et des fourrages ainsi que dans le domaine des tâches des fonds de garantie que la LAP révisée jetterait les bases d'un changement de système taxe sur la première mise sur le marché dont la nécessité n'est pas suffisamment justifiée. Nous estimons que la procédure de consultation est critiquable notamment en raison du manque de transparence du rapport explicatif en ce qui concerne les conséquences du changement de système. En outre, nous aurions apprécié que les avis des organismes de stockage obligatoire et des milieux directement concernés sur les adaptations concernant le financement du stockage obligatoire, en particulier l'article 16, aient été recueillis au préalable, et que les solutions possibles aient fait l'objet d'un débat de fond impliquant tous les acteurs concernés.

2. Subsidiarité et primauté de l'économie

L'art. 3, al. 1 de la LAP stipule que l'approvisionnement économique du pays incombe à l'économie. Il est important que ce principe élémentaire d'une économie de marché libérale soit mentionné dans les principes de la LAP. L'intervention de l'État dans le domaine de l'approvisionnement économique du pays est uniquement justifiée lorsque l'économie n'est pas en mesure d'assurer l'approvisionnement économique du pays, c'est-à-dire dans le contexte d'une grave pénurie. Autrement dit, l'État est responsable de l'approvisionnement du pays en cas de graves pénuries et ainsi aussi des mesures de la LAP.

En Suisse, le stockage de biens vitaux en prévision de graves pénuries est assuré par les entreprises et non par l'État parce que l'État les y oblige. Du point de vue de la sécurité d'approvisionnement, cet arrangement présente deux avantages : premièrement, l'État n'intervient pas directement au niveau des marchés concernés, ce qui réduit le risque potentiel de distorsions du marché en temps normal. Deuxièmement, les entreprises sont en mesure de gérer plus efficacement les stocks obligatoires que

¹ Cornel Borbély, « Enquête administrative relative à l'organisation, aux structures et aux processus dans le domaine de l'approvisionnement économique du pays » 18 septembre 2020.

² Lukas Bruhin et Andreas Werren, « Réforme de l'approvisionnement économique 2021 », 21 décembre 2021.

l'État, car elles ont la possibilité d'intégrer les stocks obligatoires dans les processus opérationnels existants. De ce fait, tout laisse à penser que les entreprises sont plus à même que l'État de garantir des coûts de stockage plus bas, une meilleure qualité des marchandises stockées et un approvisionnement plus sûr.

Il nous importe de démontrer que nous comprenons parfaitement l'intérêt du principe de la primauté de l'économie et des responsabilités qui en découlent. À plusieurs endroits, le rapport explicatif déduit de l'art. 3, al. 1 que l'économie est responsable de la sécurité de l'approvisionnement en cas de pénurie grave et qu'elle doit donc *en principe* prendre en charge les coûts des mesures de préparation ; nous estimons que cette déduction est erronée, et nous ne sommes pas d'accord avec cette façon de voir les choses.

Les entreprises chargées du stockage obligatoire sont prêtes à prendre en charge les frais de stockage à condition que cela ne les désavantage pas au niveau de la concurrence. L'article 5, al. 2, reconnaît ce principe. En effet, si le stockage obligatoire a pour conséquence de fausser la concurrence au détriment des propriétaires de réserves obligatoires, la sécurité de l'approvisionnement s'en trouverait détériorée, ce qui ne va pas dans le sens de la LAP. Par conséquent, quel que soit le système de financement du stockage obligatoire, il ne doit en aucun cas fausser la concurrence. C'est pourquoi nous ne sommes pas d'accord que l'État soit dégagé de l'obligation de prendre en charge les coûts, même si toutes les autres mesures n'ont pas permis d'atteindre l'objectif recherché (art. 21 al. 2 LPA).

En ce qui concerne la subsidiarité dans le domaine du stockage obligatoire, la révision de la loi permet à l'État de transférer d'autres tâches d'exécution à l'économie. De notre point de vue, il s'agit de simplifier les contrats. Nous utiliserons le formulaire de réponse pour déposer des requêtes à ce sujet.

3. Organisation de l'approvisionnement économique du pays AEP

Le rôle du délégué

Selon les rapports Borbély et Bruhin³, la structure organisationnelle actuelle de l'approvisionnement économique du pays AEP mérite d'être améliorée. La situation incertaine au niveau de la direction est particulièrement problématique, car les responsabilités et les pouvoirs d'instruction ne sont pas clairement définies. À notre avis, la création d'un poste à plein temps renforcera la position du délégué de l'approvisionnement économique du pays, ce qui permettra d'améliorer la structure organisationnelle de l'AEP. Le « modèle de directeurs »⁴ proposé dans le projet de loi nous amène toutefois à nous demander si le rôle du délégué n'existe plus qu'en théorie. Pour justifier le rôle d'un délégué, un minimum d'indépendance entre le délégué et l'administration est nécessaire. Or, en raison de l'intégration complète du délégué dans la nouvelle structure organisationnelle de l'office, cela ne semble plus être le cas. À notre avis, la création d'un poste à plein temps entraîne le remplacement du « modèle délégués » par le « modèle directeurs ». En principe, nous voyons l'intérêt de la création d'un poste à plein temps.

Mais nous pensons que ce changement de modèle implique la suppression du rôle de « délégué de l'approvisionnement économique du pays » du projet de loi, car ce rôle n'existe plus. Lorsqu'il est question de ce rôle, nous estimons qu'il convient dorénavant d'utiliser le terme chef(fe) d'office ou directeur(trice) d'office afin d'appliquer le nouveau modèle de façon cohérente. Nous sommes d'avis que les textes de loi mentionnant « le ou la délégué(e) » devraient être modifiés en remplaçant « délégué/e » par « Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays ». À notre connaissance, aucun fonctionnaire de l'administration fédérale n'est doté de pouvoirs légaux aussi

³ Voir notes de bas de page 1 et 2

⁴ Rapport Bruhin (note de bas de page 2)

étendus que ceux accordés au DAEP (délégué de l'approvisionnement économique du pays) dans le projet actuel de la révision partielle de la LAP.

Il est essentiel que la personne destinée à pourvoir ce poste ait une expérience pratique pertinente dans le domaine de l'économie. La milice fera davantage confiance à une directrice ou un directeur de l'OFAE qui comprend les paramètres économiques des mesures et les prend en compte lorsqu'il/elle prend des décisions. Avec une telle directrice/un tel directeur, le système de l'approvisionnement restera crédible et bénéficiera d'un soutien plus important de l'économie.

Le rôle des milieux spécialisés

Par ailleurs, nous estimons que le renforcement prévu de l'OFAE au détriment des milieux spécialisés est une mesure critique. Une primauté de l'économie en matière d'approvisionnement économique du pays qui est vécue sur le plan pratique et ne se limite donc pas à un concept théorique exige que l'organe central de milice de l'AEP, les milieux spécialisés, puisse exercer une influence sur la conception des mesures de préparation et d'intervention et dispose des compétences d'exécution correspondantes. Rien que la suppression du DAEP en tant que fonctionnaire secondaire contribue à un certain affaiblissement du caractère de milice de l'AEP. Le projet de loi relatif à la révision partielle est un pas supplémentaire dans cette voie qui se terminera par le réaménagement intégral des milieux spécialisés : les organes d'exécution se transformeront en organes consultatifs et en fournisseurs de renseignements. Cet objectif est clairement formulé dans le rapport explicatif. Nous considérons que la relégation des milieux spécialisés au rang d'organes purement consultatifs affaiblit clairement le système de milice et, par conséquent, le principe de la primauté de l'économie.

La milice dans l'AEP

Le « soutien à l'exécution de la loi » et « l'évaluation des propositions de l'OFAE » dont il est question dans les explications conduisent à un transfert de compétences vers l'administration (OFAE) et à un affaiblissement de la milice. Nous ne sommes pas d'accord avec cette évolution.

La LAP stipule clairement à l'art. 3, al. 1 que l'approvisionnement économique du pays incombe à l'économie et que l'économie et les collectivités publiques collaborent aux mesures de préparation et d'intervention (art. 3, al. 3 rév.). L'économie et notamment les cadres de milice garantissent par leur contribution et leur travail que les mesures de préparation et d'intervention prises sont compatibles avec l'économie, neutres du point de vue de la concurrence, applicables dans la pratique et conformes aux objectifs. D'une part, les options en matière de mode d'organisation dont dispose la milice et notamment son corps économique permettent d'augmenter l'acceptation et la qualité des mesures prises. D'autre part, elles empêchent que l'État détienne un rôle trop administratif au sein de l'AEP.

Nous ne sommes pas d'accord avec le concept proposé dans le rapport explicatif qui prévoit que les milieux spécialisés soient l'instrument de la « démocratie participative ». Les milieux spécialisés ne sont pas des arènes politiques où il s'agit de faire des compromis au détriment de la sécurité de l'approvisionnement. Nous nous opposons fermement à ce que les milieux spécialisés soient uniquement élargis au nom de la « démocratie participative ». Les milieux spécialisés doivent rester des organes d'exécution flexibles et capables de prendre des mesures efficaces et opérantes pour garantir l'approvisionnement économique du pays.

Plusieurs amendements prévus dans le cadre de la révision partielle de la loi sont justifiés par le fait que l'approvisionnement économique du pays incombe à l'économie (p. ex. prise en charge des coûts du stockage obligatoire, garanties de la Confédération, financement du stockage obligatoire). Mais en réduisant simultanément le pouvoir de décision de l'économie, on affaiblit la position de cette dernière au sein de l'AEP. Nous avons donc l'impression que la primauté de l'économie s'applique uniquement en termes de coûts et non en termes de conception et de prise de décision.

4. Financement du stockage obligatoire

La taxe sur la première mise sur le marché

Nous constatons que le projet de loi a pour objectif un changement de système au niveau du financement du stockage obligatoire dans le domaine des denrées alimentaires et des fourrages. La suppression de l'art. 16, al. 5 vise l'introduction d'une taxe sur la première mise sur le marché sans que cela ne soit mentionné explicitement. réservesuisse ainsi que les entreprises et les organismes du secteur des denrées alimentaires et des fourrages s'opposent catégoriquement à ce que la production nationale puisse être obligée à financer le stockage obligatoire. Une taxe sur la première mise sur le marché augmenterait le prix des matières premières agricoles produites et négociées en Suisse. En conséquence, les coûts de fabrication d'aliments augmenteraient en Suisse. Il ne saurait être dans l'intérêt de la sécurité d'approvisionnement que l'importation de produits transformés soit rendue plus attrayante grâce au système de financement des réserves obligatoires.

Conformité avec les règles de l'OMC

Nous estimons qu'il n'est pas nécessaire de changer de système pour être conforme avec les règles de l'OMC. Lors de l'importation de marchandises correspondant à certains numéros de tarif douanier et soumises au stockage obligatoire, le montant des droits de douane n'est pas conforme aux obligations commerciales multilatérales de la Suisse. Dans sa « Trade Policy Review » de 2022, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) publie une liste⁵ de neuf numéros de tarif douanier différents pour la Suisse et le Liechtenstein ; la somme des droits de douane et de la contribution au fonds de garantie dépasse le montant maximal de la charge douanière autorisée selon la liste LIX-Suisse-Liechtenstein. Une réduction ciblée des droits de douane permettrait de rétablir la conformité avec les règles de l'OMC pour cinq des neuf numéros du tarif douanier.⁶ Les quatre numéros restants du tarif douanier qui font tous partie du groupe de marchandises « Riz » font l'objet d'un conflit d'objectifs entre le financement actuel du stockage obligatoire et la conformité avec les règles de l'OMC en ce qui concerne le montant des taxes frontalières. Il convient toutefois de préciser que plus de 99,5 % du volume de riz est importé.⁷

Le système actuel de financement du stockage obligatoire dans le domaine des denrées alimentaires et des fourrages ne viole donc pas le principe du traitement national. En effet, selon l'OMC et l'Office fédéral de l'agriculture, les contributions au fonds de garantie sont des taxes assimilables à des droits de douane qui, avec les droits de douane effectifs, constituent les taxes frontalières. Cette interprétation découle directement du cadre juridique des droits de douane agricoles, dans lequel la contribution au fonds de garantie est assimilée aux droits de douane en tant que taxe frontalière (voir RS 910.1 et RS 916.01).

Distorsions de concurrence

Indépendamment du système de financement, le stockage obligatoire ne doit en aucun cas provoquer des distorsions de concurrence au détriment des entreprises chargées du stockage obligatoire (art. 5, al. 2). Du point de vue de l'économie, le fait que le financement du stockage alimentaire de denrées alimentaires et de fourrages soit actuellement intégré dans la protection douanière agricole a l'avantage qu'il n'a pas d'incidence sur les coûts. Il convient de préciser que le montant des taxes à la frontière ne varie pas en fonction des contributions au fonds de garantie (CFG) parce que les droits de douane sont adaptés aux CFG à titre de compensation. En comparaison avec d'autres types de marchandises soumises au stockage alimentaire, il est plus difficile de garantir dans le domaine des denrées alimentaires et des fourrages que le système de financement du stockage alimentaire ne

⁵ Tableau 3.6 dans « Trade Policy Review, Switzerland and Liechtenstein », Secrétariat OMC, 28 septembre 2022.

⁶ En se basant sur l'article 19 de la LAP, les services fédéraux compétents auraient pu corriger cela depuis longtemps.

⁷ Agristat, « Chapitre 4 Bilans d'approvisionnement » dans Statistiques et évaluations 2022, juin 2023.

provoque pas de distorsions de concurrence. C'est en raison des réalités du marché qu'il est impossible de transmettre intégralement la contribution au fonds de garantie (CFG) dans la chaîne de valeur jusqu'au consommateur final. C'est pourquoi il arrive fréquemment que les propriétaires de réserves obligatoires doivent supporter les frais. Si par exemple la CFG est uniquement prélevée au niveau du marché des matières premières agricoles, les importations de produits transformés qui contiennent des marchandises soumises au stockage obligatoire (pâtons, pâtes alimentaires, etc.) sont plus intéressantes du point de vue économique. La demande de produits transformés importés augmenterait au détriment de produits fabriqués en Suisse.

Le système de financement ne doit pas avoir d'incidence sur la concurrence. Nous considérons que la proposition d'un ajout à l'article 16, al. 1, prévoyant que le fonds de garantie compense les distorsions de concurrence dues au stockage obligatoire n'est pas une solution valable non plus. D'une part, il est pratiquement impossible de quantifier les coûts liés aux distorsions de concurrence, à moins d'engager des frais administratifs très élevés. D'autre part, les moyens financiers nécessaires aux paiements compensatoires ne peuvent pas être générés de manière neutre en termes de concurrence. C'est pourquoi nous rejetons cet ajout.

5. Requêtes d'extension

Droit de disjonction pour tous les prêts des fonds de garantie

Afin d'assumer sa tâche de protéger les propriétaires de réserves obligatoires contre les risques du marché (art. 16), le fonds de garantie octroie des prêts aux propriétaires de réserves obligatoires. Alors que les droits de la Confédération résultant des garanties données sont protégés, il n'existe pas de protection juridique correspondante pour les prêts des fonds de garantie relatifs aux marchandises soumises au stockage obligatoire qui sont financées sans garanties de la Confédération. C'est pourquoi nous demandons que les prêts des fonds de garantie soient également protégés (voir tableau, art. 23/24).

Transfert de quantités importées à d'autres propriétaires de réserves obligatoires

En outre, nous demandons que les entreprises se voient octroyer la possibilité de transférer entièrement ou partiellement à d'autres propriétaires de réserves obligatoires des quantités importées qui permettent de calculer correctement les quantités du stockage obligatoire (cf. tableau, art. 11 al. 2 litt. b). Cela permettrait d'augmenter la flexibilité du système sans occasionner de préjudice apparent.

L'ancien règlement relatif au stockage obligatoire de réservesuisse (approuvé par l'OFAE) prévoyait cette possibilité ; or, en raison de l'absence de légitimation juridique dans la LPA de l'OFAE, elle n'est plus mentionnée dans l'actuelle ordonnance du DEFR sur le stockage obligatoire de denrées alimentaires et de fourrages (RS 531.215.111). En vertu de l'art. 7, le stockage obligatoire par substitution et en commun a été intégré dans l'ordonnance. réservesuisse pense que la coexistence du stockage obligatoire par substitution/en commun et de la possibilité de céder (ou, mieux encore, de la possibilité de transférer) des quantités importées à d'autres propriétaires de réserves obligatoires permettrait de flexibiliser davantage la gestion des réserves obligatoires. La requête relative à la réitération de la possibilité de cession (transfert) est soutenue par les propriétaires de réserves obligatoires de tous les groupes de marchandises.

Nous vous remercions de prendre en compte nos requêtes. Si vous avez des questions ou souhaitez un complément d'information, le bureau de réservesuisse se tient volontiers à votre disposition.

Nous vous prions de recevoir nos sincères salutations.

réservesuisse genossenschaft

Handwritten signature of Michael Weber in black ink.

Dr Michael Weber
Président

Handwritten signature of Conradin Bolliger in black ink.

Dr Conradin Bolliger
Responsable de la direction