



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie,  
de la formation et de la recherche DEFR  
**Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung BWL**  
Sektion Vorratshaltung

23 septembre 2019

---

# **Procédure de consultation concernant la modification de l'ordonnance sur le stockage obligatoire d'aliments et de fourrages (du 10 avril au 19 juillet 2019)**

## **Rapport de résultats**

---

## 1. Contexte

L'approvisionnement du pays en biens vitaux et le stockage de ces marchandises incombent aux milieux économiques. Si ceux-ci ne peuvent plus assurer seuls cette tâche, la Confédération les épaula dans leurs efforts. La loi du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement du pays (LAP ; RS 531) autorise le Conseil fédéral à rendre obligatoire le stockage de certains biens vitaux. Aux termes de l'ordonnance du 10 mai 2017 sur le stockage obligatoire d'aliments et de fourrages (RS 531.215.11), le café et le riz comestible, notamment, sont soumis au stockage obligatoire.

L'Approvisionnement économique du pays (AEP), qui s'est penché sur la question du maintien du stockage obligatoire de café, est arrivé à la conclusion que le café n'était plus un bien vital et propose donc de supprimer les réserves obligatoires.

S'agissant du stockage obligatoire de riz, le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) a demandé à l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE) de trouver des solutions qui satisfassent à la fois aux exigences du droit national et à celles du droit (commercial) international. Il s'agit de garantir le respect des obligations du droit international public. Dans le rapport établi par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2017 dans le cadre de son examen des politiques commerciales, notre pays a fait l'objet de critiques à ce sujet, car il s'est engagé vis-à-vis des membres de l'OMC à supprimer la discrimination, désormais contraire au droit international, entre les biens indigènes et étrangers pour le stockage obligatoire de riz. La modification proposée vise également à réagir à ces observations.

Le 10 avril 2019, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) de mener une consultation auprès des cantons, des partis politiques, des associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, des associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national et d'autres milieux intéressés au sujet de la modification de l'ordonnance sur le stockage obligatoire d'aliments et de fourrages. La procédure de consultation a pris fin le 19 juillet 2019. Les avis exprimés sont résumés dans les lignes qui suivent.

## 2. Avis exprimés

### 2.1. Cantons (24)

AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH

### 2.2. Partis politiques (2)

- Union démocratique du centre (UDC)
- Parti socialiste (PS)

### 2.3. Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national (2)

- Union des villes suisses (UVS)
- Association des communes suisses (ACS)

## **2.4. Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national (3)**

- Union patronale suisse (UPS)
- Union suisse des paysans (USP)
- Union suisse des arts et métiers (USAM)

## **2.5. Autres milieux intéressés (11)**

- Carbura
- Groupe Coop
- Fenaco (société coopérative)
- Illycafé SA
- Communauté d'intérêts Café Suisse
- Fédération des coopératives Migros
- Procafé (Association pour la promotion du café)
- réservesuisse
- Schweizerisches Konsumentenforum
- swiss granum
- Association suisse des fabricants d'aliments fourragers

# **3. Projet mis en consultation**

## **3.1. Suppression des réserves obligatoires de café**

Le domaine Alimentation de l'AEP, qui examine régulièrement le bien-fondé du stockage obligatoire, a analysé en quoi le café était vital. Il en a conclu que le café n'apportait pratiquement pas de calories, car il est pauvre en protéines, lipides et hydrates de carbone assimilables. Du point de vue nutritionnel, le café ne contribue aucunement (du fait de 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. D'autres aliments contiennent de la caféine, à savoir le thé noir ou vert, les boissons à base de cola, les boissons énergisantes et le cacao.

Le risque d'un sous-apvisionnement durable en café doit être considéré 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 a donc estimé que le secteur privé garantit à lui seul un approvisionnement suffisant en café et que le maintien des réserves obligatoires de café ne se justifie pas non plus, en plus, pour des raisons nutritionnelles. À ses yeux, 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, l'OFAE a mené un sondage auprès des entreprises directement concernées. Il les a priées de présenter des arguments en faveur du maintien des réserves obligatoires de café, sous l'angle de la sécurité de l'approvisionnement.

Sur les quinze propriétaires de réserves obligatoires de café ayant participé au sondage, six se sont prononcés pour le maintien du stockage obligatoire, mais à la seule condition d'être indemnisés comme auparavant. Ils considèrent que le stockage obligatoire est un outil clé pour assurer une politique d'ap-

provisionnement 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.

Les importateurs de café non astreints aux réserves estiment que le café n'est pas un bien de première nécessité et que le stockage obligatoire n'est pas indispensable. Ils jugent faible le risque de blocage des voies marchandes ou de forte variation des récoltes ; ils pensent que la sécurité de l'approvisionnement en café est assurée par le marché.

### **3.2. Modification concernant l'obligation de stocker du 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 définit le cercle des personnes astreintes. Or l'obligation de stocker du riz comestible incombe aux seuls importateurs. Toute personne qui importe du riz comestible en Suisse doit, selon la réglementation actuelle, obtenir un permis général d'importation (PGI) et 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 modification proposée prévoit que les importateurs ne seront plus les seuls astreints au stockage, mais aussi les personnes qui mettent pour la première fois du riz comestible sur le marché suisse. De ce fait, l'obligation de stocker s'étendra, quoique 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 l'organisation d'entraide privée réservesuisse, qui gère ces fonds dans le secteur des aliments et des fourrages. Les dispositions sur l'obligation de contribuer aux 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 des fonds n'appartiennent pas aux membres, 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, LAP, prélever une taxe sur les aliments et les fourrages indigènes n'est pas autorisé. Dans le cadre de sa fonction de surveillance vis-à-vis des organismes chargés de gérer les fonds de garantie, l'OFAE doit veiller à ce que les producteurs suisses de riz 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 sur un pied d'égalité, indépendamment de l'origine du riz (importé ou indigène). Actuellement, il n'existe qu'un seul producteur de riz comestible en Suisse, et sa part de marché est inférieure à 1 %. La géographie et le climat suisses n'étant guère propices à la culture du riz, la production nationale de riz ne devrait pas augmenter significativement dans un avenir proche.

## 4. Résultats de la consultation

### 4.1. Résumé des avis exprimés

Les résultats de la consultation figurent sous forme résumée dans les tableaux ci-dessous. Lorsqu'un avis se réfère uniquement aux modifications des dispositions sur le stockage obligatoire d'un produit donné (riz ou café), il a été considéré que son auteur est favorable aux modifications relatives à l'autre produit.

#### Café

	Mettre fin au stockage obligatoire	Avec des réserves	Maintenir le stockage obligatoire
Cantons	21	2	1
Partis politiques	1	---	1
Associations faïtières	---	---	2
Autres milieux intéressés	7	---	6
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>3</b>	<b>9</b>

#### Riz

	Pour	Avec des réserves	Contre la suppression du PGI	Contre le régime de la première mise sur le marché
Cantons	21	---	3	---
Partis politiques	1	1	---	---
Associations faïtières	---	---	2	2
Autres milieux intéressés	7	3	3	---
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>2</b>

### 4.2. Cantons

Sur les 24 cantons ayant participé à la consultation, 19 (AG, AI, AR, BE, BL, BS, GE, GL, LU, NE, NW, SH, SO, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH) ne remettent pas en cause les modifications proposées de l'ordonnance sur le stockage obligatoire d'aliments et de fourrages, ni dans le domaine du café ni dans celui du riz. Les paragraphes ci-après passent en revue les critiques ponctuelles des cantons à l'égard du projet.

Le **canton de Fribourg** accueille favorablement les modifications de principe proposées. Il comprend que la suppression du stockage obligatoire de café entraînera une réduction des coûts à moyen terme et que la modification de l'ordonnance garantira le respect des obligations du droit commercial appli-

cables au café et au riz. S'agissant de la suppression du stockage obligatoire de café, il souligne toutefois que la sécurité de l'approvisionnement est importante non seulement pour la consommation intérieure, mais aussi pour la production destinée à l'exportation. Il relève l'importance de la sécurité de l'approvisionnement en café pour le canton de Fribourg, sur les plans de l'emploi et de la valeur ajoutée. Fribourg rappelle que les réserves obligatoires ont un effet stabilisateur sur la situation de l'approvisionnement. Si, après la suppression du stockage obligatoire de café, l'approvisionnement en matière première des torréfacteurs, négociants et transformateurs suisses devait être compromis à un moment donné, la Confédération devrait être prête à prendre des mesures à court terme. Enfin, le canton de Fribourg note que, même si le café ne contribue pas à l'apport de substances énergétiques en raison de son manque de valeur nutritionnelle, il devrait néanmoins être classé comme un bien vital dans les conditions de vie actuelles.

Le **canton des Grisons** partage l'avis de la Confédération selon lequel le café n'a aucune valeur nutritionnelle et n'est donc pas vital. Il le considère néanmoins comme un bien de consommation très important pour la population suisse, ajoutant qu'une pénurie de café peut affecter considérablement l'humeur de la population, et qu'on ne saurait sous-estimer l'importance de l'état d'esprit de celle-ci en période de crise. À ses yeux, il serait certes vain de penser pouvoir insuffler, grâce au café, une dynamique positive au sein de la population dans les situations de crise, mais la disponibilité de ce stimulant pourrait, combinée à d'autres éléments, contribuer à influencer l'attitude de la population. Le canton des Grisons se demande s'il est juste d'ignorer complètement les facteurs psychologiques et d'argumenter sous l'angle purement nutritionnel, ce d'autant que le stockage obligatoire de café ne mobilise pas d'importantes ressources en Suisse (env. 2,3 millions de francs seulement). En ce qui concerne la modification prévue en matière de stockage obligatoire de riz, le canton des Grisons fait remarquer que sa part de marché, inférieure à 1 %, est négligeable. Il rappelle également que l'art. 16, al. 5, LAP interdit le prélèvement de contributions au fonds de garantie sur les denrées alimentaires et les fourrages indigènes. Il estime que cette disposition ne doit pas être modifiée malgré l'extension du stockage obligatoire de riz aux producteurs nationaux. L'abandon du PGI en lien avec la mise sur le marché du riz comestible ne modifierait pas fondamentalement le stockage obligatoire de ce produit. Par ailleurs, ce point de la révision décharge notre pays de l'accusation d'entrave au libre-échange, raison pour laquelle il l'accepte.

Le **canton d'Obwald** note que, d'un point de vue nutritionnel, le projet visant à supprimer le stockage obligatoire de café est compréhensible. Il relève néanmoins que ce produit est un bien de consommation répandu et apprécié en Suisse : avec une consommation de café de quelque 8,5 kg par habitant, les Suisses figurent parmi les plus grands buveurs de café du monde. Le café joue un rôle important dans l'alimentation quotidienne de la population, certes sous l'angle de la psychologie de la performance. En outre, la transformation, le commerce et l'exportation du café revêtent une grande importance économique en Suisse. Les réserves obligatoires de café contribuent à la stabilité du système en cas de goulets d'étranglement logistiques (ruptures d'approvisionnement, p. ex. lorsque le niveau des eaux du Rhin est trop bas). Compte tenu de cette importance pour l'industrie alimentaire et l'approvisionnement de la population, Obwald propose de maintenir les réserves obligatoires de café.

Le **canton de Saint-Gall** juge artificielle la justification selon laquelle le café n'est plus un bien vital parce qu'on peut s'en passer d'un point de vue nutritionnel. Il rappelle que le café n'a jamais été un bien vital d'un point de vue nutritionnel. Comme l'indique à juste titre le rapport explicatif, le stockage obligatoire de café a été instauré pour des raisons essentiellement psychologiques. Au lieu de s'interroger sur la valeur nutritionnelle du café, il faudrait donc, à ses yeux, déterminer dans quelle mesure ces facteurs psychologiques ne s'appliquent plus aujourd'hui. Selon Saint-Gall, la question de l'importance psychologique du café dans la gestion des situations de crise peut toutefois rester ouverte, dans la mesure où

on peut dire que l'approvisionnement en café est nettement meilleur que par le passé, comme le relève le rapport explicatif. Le canton de Saint-Gall est donc favorable à la suppression du stockage obligatoire de café, sous réserve des réflexions qui précèdent.

Le **canton de Thurgovie** s'étonne de la nécessité d'adapter les bases juridiques régissant le stockage obligatoire de riz au droit international, alors que seule une entreprise, détenant une part de marché inférieure à 1 % du marché, est concernée. Il observe également que la culture du riz en Suisse ne sera possible à l'avenir que dans les régions qui s'y prêtent le mieux et jouera toujours un rôle secondaire en termes de superficie et de sécurité alimentaire pour la population. Il se demande également pourquoi les considérations commerciales et les obligations découlant du droit international public exigeraient impérativement la suppression du PGI pour importer du riz, alors que d'autres biens importés qui sont soumis au stockage obligatoire, comme le sucre et les céréales, sont et restent soumis au régime du permis. Thurgovie est d'avis que le passage au régime de la première mise sur le marché, qui permettrait de mettre fin à l'inégalité de traitement, pourrait aussi être réalisé sans supprimer le PGI.

### 4.3. Partis politiques

Parmi les partis consultés, seuls le Parti socialiste (PS) et l'Union démocratique du centre (UDC) se sont exprimés.

Aux yeux du **Parti socialiste**, il est bon que le système actuel de stockage obligatoire soit constamment revu et que la base juridique de l'approvisionnement du pays en cas de pénurie grave soit actualisée, complétée et adaptée aux défis d'aujourd'hui et de demain. Cette mesure renforce l'approvisionnement économique du pays et la crédibilité de cette politique, souvent négligée en période de prospérité. Le PS est favorable à la modification envisagée de l'ordonnance. Il voit d'un bon œil la suppression du stockage obligatoire de café, soulignant que cette denrée n'a pratiquement aucune valeur nutritionnelle et n'est donc pas un bien vital. Le risque de sous-approvisionnement doit également être considéré comme faible, selon lui, car la Suisse achète du café cultivé sur trois continents, si bien que les récoltes se répartissent sur toute l'année.

S'agissant des réserves obligatoires de riz, le PS soutient le choix d'une solution propre à satisfaire aux exigences de la législation nationale et du droit international et à respecter en particulier les droits de douane prévus par le droit commercial. Il se félicite de la prise en compte des critiques formulées dans le cadre de l'examen de l'OMC et de l'élimination de la discrimination actuelle – non conforme aux règles de l'OMC – entre les biens suisses et étrangers pour le stockage obligatoire de riz.

L'**Union démocratique du centre** est opposée à toute suppression de stockage obligatoire. Elle ne peut donc pas accepter que le café ne soit plus soumis au stockage obligatoire. À ses yeux, supprimer le stockage obligatoire lance un mauvais signal. Plus il y a de biens en stock, plus les fonds peuvent être utilisés pour reconstituer les réserves de biens particulièrement vitaux en cas de problèmes généraux à l'importation.

L'introduction d'une taxe sur la première mise sur le marché du riz est acceptable pour l'UDC si une solution conforme aux règles de l'OMC est trouvée uniquement pour le riz et si aucun précédent n'en découle pour les autres aliments et fourrages soumis au stockage obligatoire, qui revêtent une bien plus grande importance. En cas de doute, les intérêts du pays en matière de sécurité doivent, selon elle, peser davantage que les obligations internationales. L'UDC regrette que la discrimination entre les biens suisses et étrangers, en contradiction avec les règles de l'OMC, n'ait pas été anticipée lors de la révision de la LAP de 2016.

L'UDC exprime également une attente générale vis-à-vis de l'AEP. Elle estime que les réserves obligatoires sont trop faibles depuis la fin de la guerre froide. L'AEP n'aurait, a-t-on pensé, à faire face qu'à des pénuries mineures, qui seraient résorbées en quelques semaines voire quelques mois. Selon l'UDC, ces hypothèses sont toutefois trop optimistes sous l'angle de la politique de sécurité et peuvent se révéler catastrophiques, en particulier pour un petit État. Les grandes puissances recourent de nouveau et dans une mesure croissante à des moyens de pression économiques pour faire valoir leurs intérêts. L'UDC attend donc de l'AEP qu'il connaisse les signes des temps et qu'il améliore à nouveau ses prestations.

#### **4.4. Associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national**

L'Association des communes suisses et l'Union des villes suisses n'ont formulé aucune remarque sur la modification de l'ordonnance sur le stockage obligatoire d'aliments et de fourrages.

#### **4.5. Associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national**

Trois des associations faîtières de l'économie consultées qui œuvrent au niveau national se sont prononcées : l'Union patronale suisse (UPS), l'Union suisse des paysans (USP) et l'Union suisse des arts et métiers (USAM).

L'**Union patronale suisse** n'a pas émis d'avis en raison de la répartition des dossiers de consultation entre elle et economiesuisse ; or cette dernière ne s'est pas exprimée.

Pour l'**Union suisse des paysans**, assurer l'approvisionnement économique du pays en constituant des réserves obligatoires est très important pour l'agriculture et dans l'optique de la stabilité du marché. La suppression proposée des réserves obligatoires de café n'affecte pas l'agriculture suisse, car il n'y a pas de production indigène. Toutefois, l'USP n'est pas convaincu par les arguments concernant le faible risque de sous-approvisionnement en café, d'où son refus de supprimer le stockage obligatoire.

S'agissant du financement des réserves obligatoires de riz, l'USP estime que le projet est incompatible avec la LAP, qui dispose qu'aucune taxe sur la première mise sur le marché ou autre taxe ne peut être prélevée sur les denrées alimentaires et les fourrages indigènes. La LAP interdit expressément, souligne-t-elle, le prélèvement d'une taxe sur les denrées alimentaires et les fourrages indigènes. Aussi l'USP estime-t-elle que les biens produits dans le pays, en l'occurrence le riz, ne peuvent pas être utilisés pour financer les réserves obligatoires. Elle penche pour le maintien du régime du PGI. Concrètement, l'USP propose de modifier le projet d'ordonnance comme suit :

*Art. 10, al. 1, let. c (biffer la seconde partie de la let. c) :*

*<sup>1</sup> Est astreint au stockage quiconque :*

*c. importe du riz visé au ch. 1 de l'annexe 3 ~~ou le met pour la première fois sur le marché suisse après l'avoir transformé.~~*

*Art. 11, al. 2<sup>bis</sup> (biffer l'alinéa dans son intégralité) :*

*~~Toute personne qui importe du riz mentionné au ch. 1 de l'annexe 3 ou qui le transforme doit informer immédiatement Réservesuisse lorsqu'elle met ce riz pour la première fois sur le marché ; elle doit aussi lui signaler périodiquement le type et la quantité de riz ainsi écoulés.~~*



L'**Union suisse des arts et métiers** a fait savoir, sans donner davantage d'explications, qu'elle ne voyait pas la nécessité pour l'instant de réviser l'ordonnance sur le stockage obligatoire d'aliments et de fourrages.

#### 4.6. Autres milieux intéressés

Outre les organisations mentionnées plus haut, Carbura, le Groupe Coop, la société coopérative fenaco, Illycafé SA, la Communauté d'intérêts Café Suisse, la Fédération des coopératives Migros, Procafé (Association pour la promotion du café), réservesuisse, le Schweizerisches Konsumentenforum, swiss granum et l'Association suisse des fabricants d'aliments fourragers se sont également prononcés. Les paragraphes ci-après passent en revue les critiques ponctuelles à l'égard du projet.

**Carbura** refuse la suppression du PGI pour le riz et, partant, la modification de l'art. 2, al. 1, de l'ordonnance, estimant qu'aucune raison ne la justifie. Selon l'organisation, les PGI, qui relèvent de la politique de sécurité et s'appliquent de manière non discriminatoire, ne constituent pas une entrave aux échanges, ni sous l'angle de la politique commerciale ni sur le plan du droit international. Ils garantissent que les droits et obligations de la LAP (stockage obligatoire, obligations financières similaires) s'appliquent uniformément à tous les importateurs dans le cadre de l'ordonnance. Or cette garantie ne sera plus assurée, à ses yeux, si le PGI est remplacé par le régime de la première mise sur le marché.

Le **Groupe Coop** considère que la suppression envisagée du stockage obligatoire est judicieuse et compréhensible. Il souscrit à l'argumentation de l'OFAE et plaide en faveur de l'abolition de l'obligation de stocker du café. Il estime que la révision concernant les réserves obligatoires de riz est justifiable, eu égard aux critiques de l'OMC. Selon le Groupe Coop, il est logique d'abandonner le lien entre le stockage obligatoire et le PGI, qui est généralement perçu comme un obstacle au commerce. La pratique actuelle lui paraît très peu paperassière et praticable, aspects qui devraient également être pris en compte dans les modifications proposées. Enfin, le Groupe Coop juge l'égalité de traitement entre toutes les entreprises concernées importante et efficace.

La **société coopérative fenaco** est opposée à la proposition de passer au régime de la première mise sur le marché pour financer le stockage obligatoire de riz comestible. Elle demande que, pour le riz cultivé en Suisse, l'exemption de l'obligation de contribuer au financement des réserves obligatoires soit respectée dans le cas où le projet serait mis en œuvre. Elle considère le maintien général du système des PGI comme une assurance de paiement vis-à-vis des organisations chargées des réserves obligatoires. La fenaco juge important que le modèle actuel de prélèvement de contributions au fonds de garantie sur les importations de céréales, d'oléagineux et de fourrages ne soit pas affecté par la modification envisagée pour le riz comestible. Une éventuelle modification du système applicable au riz ne doit, selon la fenaco, en aucun cas porter préjudice au financement des réserves obligatoires de ces produits de base, car ce serait aller à l'encontre de la volonté politique clairement exprimée lors de la révision totale de la LAP adoptée le 17 juin 2016 (art. 16, al. 5). La fenaco ne juge pas admissible d'imposer une contribution au financement des réserves obligatoires via une taxe prélevée sur les denrées alimentaires et les fourrages indigènes ainsi que sur les semences et les plants lors de la première mise sur le marché.

L'entreprise **Illycafé SA** préconise le maintien du stockage obligatoire de café, arguant que ce produit est particulièrement important pour le plaisir en combinaison avec d'autres denrées alimentaires. Qui plus est, le café, qui ne contient ni gluten ni lactose et qui est adapté à une alimentation végétarienne, peut être consommé sans problème par les personnes allergiques ou intolérantes. L'entreprise consi-

dère également que la Confédération sous-estime le risque de perturbation durable de l'approvisionnement. Par exemple, les conditions climatiques, le blocage des voies de communication ou les phytopathologies peuvent entraîner un sous-approvisionnement en café. Selon Illycafé SA, les réserves obligatoires aident également l'industrie suisse à maintenir la qualité de ses produits en cas de difficultés d'approvisionnement pour certaines provenances ou variétés, car différentes variétés de café vert peuvent être stockées et échangées si nécessaire.

Pour la **Communauté d'intérêts Café Suisse**, le stockage obligatoire joue un rôle important dans l'approvisionnement du pays en café de qualité, car il permet de pallier les problèmes de livraison passagers. Elle souligne que le café est d'une grande importance pour la population suisse : avec une consommation annuelle de 8,5 kg par personne, les Suisses comptent parmi les plus grands buveurs de café du monde. La communauté d'intérêts ajoute que les réserves obligatoires permettent de garantir un approvisionnement de trois mois en café de qualité en Suisse. Du surcroît, le stockage obligatoire ne coûte rien au contribuable suisse, puisque les frais sont couverts par le fonds de garantie. Selon la communauté d'intérêts, la Suisse, qui dépend entièrement des importations de café, est également totalement tributaire des acteurs du marché européen sur le plan logistique. Les scénarios de crise pour l'industrie suisse du café, précise-t-elle, ne reposent pas tant sur le risque de conflits armés que sur les difficultés logistiques causées par des événements climatiques ou politiques dans les pays d'origine. Par ailleurs, l'augmentation générale de la consommation, notamment en Asie, représente également un grand enjeu pour l'approvisionnement futur du marché. Cette croissance de la demande (2 %) place les producteurs face à d'énormes défis dans les pays tropicaux, car ils devront plus que doubler la production à l'horizon 2050, sur des surfaces cultivées qui ne seront pas plus étendues et subiront les conséquences du changement climatique. Du point de vue de la Communauté d'intérêts Café Suisse, la sécurité de l'approvisionnement en café n'est pas garantie à l'avenir. Le commerce revêt également une grande importance. Les négociants en café vert basés dans notre pays commercialisent plus de 50 % des exportations mondiales totales. Près de la moitié du café importé (45 %) est réexporté et contribue de manière significative à la valeur ajoutée en Suisse, à raison d'environ 2 milliards de francs. Assurer un approvisionnement continu en café vert est donc essentiel pour la communauté d'intérêts non seulement pour la consommation intérieure, mais aussi pour alimenter les marchés d'exportation.

La **Fédération des coopératives Migros** ne partage pas les conclusions de l'AEP au sujet de la suppression du stockage obligatoire de café. Elle ne voit aucune diminution de l'importance du café dans l'approvisionnement de la population suisse. La consommation de café par habitant est restée stable ces dernières années. En moyenne, chaque Suisse boit trois tasses de café par jour. Le café a certes peu d'importance en termes d'apport calorique, mais il a une très grande influence sur le bien-être de ses amateurs. La fédération ajoute que le marché international du café est très volatil, et que la Suisse dépend entièrement des importations. Régulièrement, des difficultés d'approvisionnement sont dues à de mauvaises récoltes ou à la situation politique dans les pays d'origine, par exemple. Ce n'est que l'automne dernier que des goulets d'étranglement sont apparus sur le plan logistique : le bas niveau des eaux du Rhin, les grèves en France et les capacités insuffisantes de la Deutsche Bahn ont mis en évidence notre dépendance vis-à-vis des pays voisins, du climat et de la nature. C'est pourquoi, selon la Fédération des coopératives Migros, les transformateurs de café en Suisse doivent disposer de réserves relativement importantes afin de pouvoir répondre en permanence aux besoins des consommateurs suisses. Aussi s'oppose-t-elle clairement à la suppression du stockage obligatoire de café. Elle fait enfin remarquer que tous les autres propriétaires de réserves obligatoires de café sont du même avis, contrairement à ce qui est écrit dans le rapport explicatif figurant dans le dossier de consultation.

La Fédération des coopératives Migros relève le bon fonctionnement du système actuel de stockage obligatoire de riz comestible. Elle reconnaît toutefois la nécessité de l'adapter pour répondre aux critiques de l'OMC à l'égard de la Suisse au sujet de la discrimination entre les produits indigènes et

étrangers. Si le passage au régime de la première mise sur le marché devait s'imposer, elle demande toutefois le maintien du PGI pour le riz. Selon elle, supprimer cette exigence pourrait créer une discrimination entre les importateurs propriétaires de réserves obligatoires et ayant leur siège en Suisse et ceux qui n'en disposent pas et qui ont leur siège à l'étranger. L'encaissement de la taxe sur la première mise sur le marché du riz ne serait pas garanti sans le PGI.

Enfin, la Fédération des coopératives Migros constate que la production de pâtes alimentaires en Suisse n'a cessé de diminuer ces dernières années et que de plus en plus de pâtes alimentaires sont importées sous forme de produits finis. Elle suggère donc de réduire davantage encore les réserves obligatoires de blé dur, voire de les supprimer complètement, de manière à décharger la production indigène de pâtes alimentaires des coûts liés au stockage obligatoire de blé dur. Les pâtes suisses seraient ainsi moins pénalisées par rapport aux pâtes importées.

**Procafé**, l'Association pour la promotion du café, plaide en faveur du maintien du stockage obligatoire de café. Elle ne voit aucune raison d'abandonner un système qui fonctionne bien, qui est bien rodé et qui offre de multiples avantages, au profit d'une vision unilatérale.

En ce qui concerne le caractère vital du café, Procafé relève que ce produit contient beaucoup de potassium, de magnésium, de phosphore et de vitamine B3 (niacine) et, dans une moindre mesure, des vitamines B2 (riboflavine), B9 (acide folique) et C. L'association rappelle de plus que le café contient de la caféine et que la teneur en caféine des boissons à base de cola et des boissons énergisantes provient principalement de la caféine extraite du café. Pour diverses raisons, Procafé estime que la sécurité de l'approvisionnement en café est plutôt incertaine en Suisse, tout en soulignant qu'un sous-approvisionnement ou une pénurie affecterait non seulement la Suisse, mais aussi tous les pays consommateurs de café. Procafé signale en outre que les torréfacteurs suisses, qui misent sur une qualité supérieure à la moyenne mondiale, ne veulent pas remplacer leurs mélanges par n'importe quelles variétés de café en cas de pénurie, ce qui est particulièrement important pour les exportations.

Parmi les autres raisons invoquées pour justifier le maintien du stockage obligatoire de café, il y a la fragilité des voies de transport, l'émergence possible du marché noir en cas de pénurie, la spéculation, les efforts déployés par les torréfacteurs indigènes pour favoriser une production durable et l'importance économique du café pour la Suisse (en cas de pénurie, les torréfacteurs seraient obligés de modifier la composition de leurs mélanges, ce qui pourrait avoir des conséquences fâcheuses sur les exportations). Procafé suggère également que la Confédération suisse, si elle n'est pas en mesure de faire valoir le concept de stockage obligatoire prévoyant des contributions au fonds de garantie au sein de l'OMC, prélève ces contributions par le biais d'une taxe sur la première mise sur le marché, à l'instar de ce qui est prévu pour le riz.

**Réservesuisse** signale que tous les propriétaires de réserves obligatoires de café sont favorables au maintien du stockage obligatoire, contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport explicatif figurant dans le dossier de consultation. Elle est donc fermement opposée à la suppression du stockage obligatoire de café.

Cette mesure, justifiée par la pondération unidimensionnelle des calories, reviendrait, selon réservesuisse, à abandonner un système éprouvé, sans faille et économiquement efficace. Le café joue un rôle majeur dans l'alimentation quotidienne de la population. Son importance et ses effets sur la motivation et l'amélioration des performances sont reconnus de tous, et ces effets pourraient même s'intensifier dans les situations de stress. Les spécialistes du café qui sont membres de réservesuisse émettent de forts doutes quant à la sécurité de l'approvisionnement postulée dans le rapport explicatif. La société coopérative précise que la Suisse est totalement tributaire de l'étranger pour le café, ajoutant que les stocks libres dans les pays d'origine ont fortement chuté en raison de l'augmentation de la consommation mondiale (ils équivalaient à seulement 2,3 mois en 2017, contre env. 7,6 mois en 1990). Le chan-

gement climatique est lui aussi susceptible d'affecter l'approvisionnement en café à l'avenir, car les zones de culture subiront davantage de dommages environnementaux comme la sécheresse et les infestations de ravageurs. Du point de vue de réservesuisse, les objectifs de l'AEP sont d'assurer le stockage et la disponibilité de biens vitaux indispensables au bon fonctionnement d'une économie et d'une société modernes. La société coopérative estime que le café est un produit vital en raison de ses caractéristiques spécifiques et qu'il doit toujours faire l'objet de réserves obligatoires. Le stockage obligatoire de café, pratiqué avec succès depuis des décennies, doit être maintenu, car il constitue également une situation gagnant-gagnant basée sur le partenariat. Il réduit, d'une part, la dépendance de l'économie suisse vis-à-vis de l'étranger et augmente, d'autre part, la sécurité de l'approvisionnement de l'ensemble du pays sans occasionner de coûts supplémentaires à la Confédération.

Réservesuisse approuve le remplacement de la taxe à l'importation par une taxe sur la première mise sur le marché du riz. Par contre, la société coopérative ne voit pas la nécessité de supprimer le PGI pour cette denrée, sachant que les obligations internationales de la Suisse ne le remettent pas en cause. Cette suppression risque de créer une discrimination entre les importateurs propriétaires de réserves obligatoires et ceux n'en disposent pas. Le PGI permet à réservesuisse de garantir que tous les importateurs fournissent les mêmes prestations financières au fonds de garantie du riz, qu'ils soient propriétaires ou non de réserves obligatoires. L'efficacité du régime du permis est avérée depuis des décennies non seulement chez réservesuisse, mais aussi chez Carbura. Réservesuisse est d'avis que la modification envisagée ne s'impose pas et qu'elle crée une discrimination entre les importateurs de riz. C'est pourquoi elle est fermement opposée à la suppression du PGI.

Le **Schweizerisches Konsumentenforum** est d'avis que le stockage obligatoire de café est nécessaire et préconise son maintien, en faisant valoir plusieurs arguments. D'abord, le café accompagne la population tout au long de la journée. Les Suisses sont de grands amateurs de café : ils figurent dans les tout premiers rangs au niveau international en termes de consommation par habitant, ce qui montre à quel point le café est important pour la population. De nombreux consommateurs considèrent que le café est vital. Le sens premier des réserves obligatoires peut donner l'impression qu'elles ne sont plus nécessaires. Nous avons le privilège de pouvoir vivre dans une Europe sûre. La Suisse a été épargnée par les guerres classiques pendant des centaines d'années, et par les restrictions liées aux pénuries alimentaires pendant des décennies. Bien intégrée dans le réseau commercial international, elle a, grâce à sa richesse, un accès permanent à tous les biens. Cependant, les catastrophes naturelles, les épidémies et le bioterrorisme font fi des frontières extérieures de l'Europe ou de la Suisse. Ce sont les problèmes économiques, les perturbations du marché et d'autres difficultés qui mobilisent aujourd'hui les efforts de l'AEP. Les problèmes techniques et logistiques ou les mauvaises récoltes dans les pays d'origine peuvent affecter à tout moment l'approvisionnement en denrées alimentaires de base. Petit pays, la Suisse est tributaire des importations de matières premières. Or les réserves obligatoires permettent de pallier les conséquences des ruptures d'approvisionnement. Le stockage coûte cher aux entreprises, c'est pourquoi certaines ont décidé de réduire leurs stocks au minimum et d'utiliser au besoin les réserves obligatoires.

En mai 2013, dans le cadre de la révision totale de la LAP, **swiss granum** s'était clairement exprimée en faveur du financement du stockage d'aliments, de fourrages et de produits pharmaceutiques ainsi que de semences et de plants par des fonds de garantie et était favorable au maintien du PGI. L'ensemble de la branche avait rejeté catégoriquement le système de financement des réserves obligatoires par le régime de la première mise sur le marché, et cette position n'a pas changé aujourd'hui. Swiss granum défend ce point de vue au sujet des modifications prévues en matière de stockage obligatoire de riz. L'organisation juge donc important que le changement de système proposé touche uniquement le stockage obligatoire, autrement dit qu'il ne s'applique pas au prélèvement de contributions au fonds de garantie. Aux termes de l'art. 16, al. 5, LAP, le prélèvement de contributions au fonds de garantie

sur les denrées alimentaires et les fourrages indigènes n'est pas autorisé. C'est pourquoi swiss granum se félicite des commentaires formulés dans le dossier de consultation selon lesquels, dans le cadre de sa fonction de surveillance des organismes qui gèrent les fonds de garantie, l'OFAE veille au respect de l'interdiction de prélever une contribution sur le riz produit en Suisse.

Swiss granum estime que le système appliqué aujourd'hui au stockage de denrées alimentaires et de fourrages ainsi que de semences et de plants ne doit pas être affecté par la modification envisagée. Le changement de système appliqué au riz ne doit pas avoir de répercussions sur les autres produits. Comme évoqué dans le dossier de consultation, le prélèvement de contributions au fonds de garantie sur les denrées alimentaires et les fourrages indigènes n'est pas autorisé, car il est contraire à l'art. 16, al. 5, LAP.

**L'Association suisse des fabricants d'aliments fourragers** se montre critique vis-à-vis du modèle de la taxe prélevée sur la première mise sur le marché pour financer le stockage du riz comestible, arguant du fait que l'art. 16, al. 5, LAP n'autorise pas le prélèvement de contributions au fonds de garantie sur les denrées alimentaires et les fourrages indigènes. Si le changement de système pour le riz comestible ne peut être évité, il faudra selon elle impérativement veiller à l'application de l'interdiction de prélever des contributions. Enfin, l'Association suisse des fabricants d'aliments fourragers estime que la modification du système applicable au riz comestible ne doit pas constituer un précédent pour d'autres biens soumis au stockage obligatoire.

#### Annexe

Avis reçus dans le cadre de la procédure de consultation concernant la modification de l'ordonnance sur le stockage obligatoire d'aliments et de fourrages (RS 531.215.11)