



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

15 septembre 2023

---

# **Modification de l'ordonnance du DEFR sur le stockage obligatoire d'aliments et de fourrages**

Rapport sur les résultats de la procédure de consultation menée du 19 avril au 11 août 2023

---

## Table des matières

<b>Synthèse</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Contexte</b> .....	<b>6</b>
<b>2. Objet du projet mis en consultation</b> .....	<b>6</b>
<b>3. Résultats de la consultation</b> .....	<b>9</b>
<b>3.1. Cantons</b> .....	<b>9</b>
Huiles et graisses comestibles .....	9
Céréales destinées à l'alimentation humaine et fourrages hautement caloriques .....	9
Céréales sans gluten .....	10
Protéagineux destinés à l'affouragement .....	11
Financement .....	12
Assise du nouveau modèle de calcul des réserves .....	12
Autres remarques.....	12
<b>3.2. Partis politiques</b> .....	<b>13</b>
Le Centre Suisse.....	14
Union démocratique du Centre (UDC) .....	14
Parti socialiste suisse (PS).....	15
<b>3.3. Associations faitières de l'économie œuvrant au niveau national</b> .....	<b>15</b>
economiesuisse .....	15
Union suisse des paysans (USP).....	16
Union suisse des arts et métiers (USAM) .....	19
Union syndicale suisse (USS).....	19
<b>3.4. Organisations chargées de la gestion des fonds de garantie du stockage stratégique</b> ....	<b>20</b>
CARBURA.....	20
Coopérative réservesuisse.....	21
<b>3.5. Entreprises</b> .....	<b>23</b>
Huiles et graisses comestibles .....	24
Céréales pour l'alimentation humaine et fourrages hautement caloriques .....	25
Céréales sans gluten .....	26
Protéagineux destinés à l'affouragement .....	27
Équivalent en protéines brutes.....	27
Financement .....	28
Assouplissement .....	29
Autres remarques.....	29
<b>3.6. Associations professionnelles de l'agriculture et de l'alimentation</b> .....	<b>30</b>
Huiles et graisses comestibles .....	30
Céréales pour l'alimentation humaine et fourrages hautement caloriques .....	32
Céréales sans gluten .....	34
Protéagineux destinés à l'affouragement.....	34
Équivalent en protéines brutes.....	35
Financement .....	36
Assouplissement .....	36
Autres remarques.....	37

<b>3.7. Autres avis .....</b>	<b>38</b>
GastroSuisse.....	38
Association suisse de navigation et d'économie portuaire (ASN).....	38
Fondation Tier im Recht (TIR).....	39
<b>Liste des participants à la consultation .....</b>	<b>40</b>

## Synthèse

La consultation relative à la modification de l'ordonnance du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) sur le stockage obligatoire d'aliments et de fourrages a suscité un vif intérêt, en particulier auprès des entreprises directement concernées et de leurs associations économiques. Dans ce cadre, 23 cantons et la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture (CDCA), 3 partis politiques, 24 organisations économiques des domaines de l'agriculture, de l'alimentation et du stockage obligatoire, 3 associations professionnelles d'autres domaines et 6 entreprises détentrices de réserves obligatoires ont transmis un avis.

Une grande partie des participants à la consultation remettent en question le bien-fondé de la stratégie sur laquelle repose la modification de l'ordonnance. Les critiques portent notamment sur le fait que les réserves obligatoires doivent permettre de pallier une interruption des importations de douze mois, une situation que de nombreux participants à la consultation jugent très improbable.

Sur le principe, la plupart des cantons sont favorables à la modification de l'ordonnance. Les cantons du Jura et de Thurgovie ainsi que la CDCA rejettent en grande partie le projet. En ce qui concerne la réduction prévue des cheptels, de nombreux cantons doutent qu'un délai de deux mois soit suffisant.

Les trois partis qui se sont exprimés sont favorables à une augmentation des volumes des réserves obligatoires. L'UDC demande que cette augmentation aille plus loin que ce qui est prévu dans le projet. Le PS souligne l'importance de la coopération internationale. Le Centre et l'UDC mentionnent la levée de l'interdiction de prélever des contributions au fonds de garantie sur la production indigène, envisagée dans le cadre de la révision de la loi sur l'approvisionnement du pays.

Les entreprises participantes et leurs organisations économiques rejettent majoritairement le projet. En ce qui concerne la hausse des volumes d'huiles et graisses comestibles à stocker, les avis sont partagés. Certains participants sont favorables à l'accroissement des stocks d'huiles comestibles en raison de la forte dépendance aux importations. D'autres font valoir qu'en cas de pénurie, les graisses végétales qui viendraient à manquer pourraient être en partie remplacées par des graisses animales.

Les mesures envisagées dans le domaine des céréales sont en revanche rejetées par la plupart des entreprises et des organisations économiques. Dans l'ensemble, elles jugent excessives les réserves supplémentaires prévues. Elles désapprouvent en outre la hausse prévue des réserves de céréales à double usage (utilisables à la fois comme fourrage et pour l'alimentation humaine) et la diminution des protéagineux destinés à l'affouragement. Ces mesures auraient pour conséquence d'affaiblir les réserves obligatoires de fourrages au profit de l'alimentation humaine. La réduction accélérée des cheptels qui en résulterait en cas de pénurie est jugée inacceptable pour des raisons éthiques et pratiques. Sur ce point, plusieurs participants regrettent que la question de l'indemnisation des éleveurs touchés par l'obligation de réduire leurs cheptels ne soit pas réglée. Certains signalent en outre qu'au début d'une pénurie, les vaches laitières ont aussi besoin de fourrages concentrés provenant des réserves stratégiques. Il est précisé à de nombreuses reprises que les céréales à double usage seules ne permettent pas de confectionner du pain et que le stockage de ces céréales est plus compliqué sur le plan opérationnel et donc plus onéreux que celui de céréales fourragères ou panifiables. Une majorité d'entreprises et d'associations demande donc de limiter l'augmentation des réserves obligatoires de céréales prévue, de renoncer à la réduction des protéagineux destinés à l'affouragement et de prévoir des quantités plus faibles de céréales à double usage.

Pour ce qui est des céréales sans gluten, ce sont en particulier les actuels propriétaires de réserves obligatoires de riz qui s'opposent au fort relèvement des volumes prévu. Ils objectent d'une part que la

Suisse ne dispose ni des capacités de stockage ni des capacités de transformation de riz qui seraient nécessaires pour stocker les quantités supplémentaires envisagées et les transformer en cas de besoin. Ils affirment en outre que le maïs ne saurait constituer une alternative au riz dans la mesure où le maïs comestible n'est guère commercialisé en Suisse, ce qui fait obstacle à la rotation des stocks.

De nombreux participants évoquent le financement incertain des fonds de garantie pour les huiles et graisses comestibles et pour les céréales mentionné dans le rapport explicatif relatif à la modification de l'ordonnance du DEFR sur le stockage obligatoire d'aliments et de fourrages (ci-après rapport mis en consultation) et demandent que le financement futur du stockage obligatoire soit clarifié avant toute hausse des quantités à stocker. De nombreuses entreprises et associations économiques, la CDCA et l'UDC se réfèrent en outre à la révision en cours de la loi sur l'approvisionnement du pays et s'opposent à la levée prévue de l'interdiction de prélever des contributions au fonds de garantie sur la production indigène.

Plusieurs entreprises et organisations économiques demandent l'assouplissement du régime de stockage obligatoire prévu par le rapport mis en consultation. Un tel assouplissement permettrait aux propriétaires de réserves obligatoires de faire fluctuer les quantités à stocker dans une certaine fourchette et donc de les réduire avant récolte afin de faire de la place dans leurs infrastructures de stockage pour la récolte à venir. Cela présenterait le double avantage d'atténuer les pics de la demande en capacités de stockage et de réduire les coûts. D'autres participants s'opposent explicitement à cet assouplissement, une telle mesure conduisant *de facto* à un affaiblissement de la sécurité de l'approvisionnement et au cofinancement des stocks commerciaux par la Confédération.

## 1. Contexte

La loi du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement économique du pays (LAP ; RS 531) prévoit que la Confédération prend des mesures visant à garantir l'approvisionnement du pays en biens et services vitaux en cas de pénurie grave. Le stockage de biens vitaux fait partie de ces mesures. En vertu de l'art. 7 LAP, le Conseil fédéral peut rendre obligatoire le stockage de certains biens vitaux. Aux termes de l'art. 6 de l'ordonnance du 10 mai 2017 sur le stockage obligatoire d'aliments et de fourrages (RS 531.215.11), c'est le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) qui détermine le volume et la qualité des marchandises. Cette compétence a été exercée avec la mise en vigueur de l'ordonnance du DEFR sur le stockage obligatoire d'aliments et de fourrages (RS 531.215.111).

L'Approvisionnement économique du pays (AEP) révisé régulièrement la politique de stockage stratégique. Ces dernières années, l'AEP a procédé à une révision en profondeur dans le domaine de la production agricole et des denrées alimentaires. En mai 2019, l'organisation de milice de l'AEP a chargé le délégué à l'approvisionnement économique du pays d'apporter d'importantes modifications au système des réserves obligatoires.

L'AEP propose en conséquence de modifier sensiblement le système du stockage obligatoire dans le domaine de l'alimentation. Étant donné que les modifications prévues concernent des marchandises déjà soumises à l'obligation de stockage par le Conseil fédéral, le DEFR a la compétence de statuer sur ces modifications, en vertu de l'art. 6 de l'ordonnance sur le stockage obligatoire d'aliments et de fourrages. Toutefois, compte tenu de la portée politique, économique et financière du projet, le Conseil fédéral a souhaité mener une procédure de consultation.

## 2. Objet du projet mis en consultation

Le Conseil fédéral envisage d'adapter les réserves obligatoires d'aliments et de fourrages de sorte que, en cas de recours aux réserves obligatoires, l'approvisionnement du pays puisse être maintenu à un niveau réduit jusqu'au début de la nouvelle période de végétation, autrement dit pendant une période maximale de douze mois. Pour ce faire, il prend en compte la contribution essentielle de la production indigène à l'approvisionnement en cas de pénurie grave. Le calcul des réserves obligatoires repose sur l'hypothèse d'un blocage total des importations de denrées alimentaires, et donc de la nécessité de les compenser intégralement. Il prend en considération l'arrêt des importations non seulement de produits bruts, mais encore de produits transformés qui, en temps normal, contribuent de manière substantielle à l'approvisionnement. En parallèle, le calcul retient deux autres principes : le maintien des rendements de la production indigène à un niveau stable et la disponibilité des moyens de production nécessaires.

Dans le domaine des céréales, compte tenu des objectifs mentionnés, le volume des réserves obligatoires doit être porté de 507 900 tonnes actuellement à 755 000 tonnes, ce qui représente environ 250 000 tonnes supplémentaires. Pour ce qui est des huiles et graisses comestibles, un accroissement de l'ordre de 10 000 tonnes du volume des réserves obligatoires (de 35 583 tonnes actuellement à 44 000 tonnes) est envisagé. Le stockage obligatoire du sucre à titre de réserve stratégique complémentaire doit se poursuivre dans le volume actuel, à savoir 55 000 tonnes.

Pour ce qui est des fourrages, les réserves de protéagineux destinés à l'affouragement sont appelées à couvrir les besoins moyens des porcs et des volailles pour environ deux mois. Le projet prévoit donc de réduire le volume de ces réserves obligatoires de 93 300 tonnes aujourd'hui à 58 000 tonnes. En ce

qui concerne les fourrages hautement caloriques, le calcul montre que les abattages précoces permettraient de réduire les besoins en fourrage, qui pourraient ainsi en principe être couverts par la production indigène.

Les modifications prévues sont résumées ci-dessous :

<b>Produit</b>	<b>Réserves à fin 2021<sup>1</sup></b>	<b>Quantité proposée</b>
Huiles et graisses comestibles	35 583 tonnes	44 000 tonnes
Blé tendre et blé dur destinés à l'alimentation humaine, riz	199 400 tonnes	205 000 tonnes <sup>2</sup>
Blé tendre à double usage / pour compenser un déficit énergétique	140 000 tonnes	550 000 tonnes (en cas de pénurie grave, doit être réservé à l'alimentation humaine ; les besoins en fourrages hautement caloriques peuvent être couverts par la production indigène)
Fourrages hautement caloriques	168 500 tonnes	
Protéagineux destinés à l'affouragement (prévu par le projet uniquement pour les porcs et les volailles)	93 300 tonnes	58 000 tonnes

D'après les estimations de 2022, la modification prévue, soit le stockage de tout le volume supplémentaire demandé, entraînerait des coûts supplémentaires annuels récurrents de 17 millions de francs représentant les indemnités versées pour les frais de stockage et les coûts de capital. En cas de financement par des redevances dont l'effet est assimilable à un droit de douane, les recettes douanières de la Confédération baisseraient. La constitution des réserves obligatoires supplémentaires et le développement de l'infrastructure nécessaire à cet effet s'étaleraient sur dix ans au moins. Les recettes douanières diminueraient à mesure de l'avancement des travaux.

Sauf modification de la pratique en matière d'amortissement, les coûts de financement uniques pour les marchandises entreposées s'élèveraient à 84 millions de francs (prix du marché 2021) ; la diminution des recettes douanières s'étendrait sur plusieurs années. Si les contributions au fonds

<sup>1</sup> Les quantités sont arrondies.

<sup>2</sup> Dont 40 000 tonnes proposées sous la forme de céréales sans gluten (comme le riz) pour couvrir les besoins des personnes allergiques.

de garantie se révélaient insuffisantes, il incomberait à la Confédération de prendre en charge les coûts du stockage obligatoire.

L'augmentation du stockage obligatoire dans les proportions demandées requerrait des investissements dans les infrastructures de stockage pour un montant estimé de 240 à 280 millions de francs. Devisés à environ 1000 francs par tonne de marchandise à stocker, les coûts d'investissement seraient financés par les indemnités pour frais de stockage et coûts de capital, donc inclus dans les 17 millions de francs de coûts annuels mentionnés plus haut.

La durée usuelle d'amortissement est de 33 ans pour les bâtiments et de 12,5 ans pour les installations afférentes. Les entreprises qui investissent dans des infrastructures de stockage en prévision de l'extension du stockage obligatoire veulent être assurées de pouvoir continuer d'imputer leurs coûts aux indemnités pour frais de stockage et coûts de capital, même si le Conseil fédéral devait décider un jour de réduire à nouveau le volume des réserves obligatoires. On est donc parti du principe, lors du calcul des coûts totaux, que les organisations chargées des réserves obligatoires incluraient ces coûts d'investissement dans les tarifs des indemnités versées aux propriétaires de réserves obligatoires pendant toute la période d'amortissement.

Compte tenu de la nécessité d'investir dans des infrastructures supplémentaires, l'augmentation des réserves obligatoires s'échelonne probablement sur une dizaine d'années. L'amélioration souhaitée de la sécurité de l'approvisionnement ne se fera donc que progressivement, en attendant que les réserves supplémentaires soient constituées.

Le stockage de semences de colza n'est pas traité dans le projet. Le Conseil fédéral a déjà mis en vigueur l'ordonnance sur le stockage obligatoire de semences (RS 531.215.61) au 1<sup>er</sup> avril 2022.

## 3. Résultats de la consultation

### 3.1. Cantons

Vingt-trois cantons et la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture ont participé à la consultation. Sur le principe, la plupart des cantons sont favorables à la modification de l'ordonnance du DEFR sur le stockage obligatoire d'aliments et de fourrages. Quelques cantons ont formulé des remarques sur certains points des modifications prévues, se sont prononcés contre certains aspects du projet ou se sont exprimés sur le principe des réserves obligatoires. Les cantons du Jura et de Thurgovie ainsi que la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture rejettent de larges pans du projet. Les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne demandent que les infrastructures de stockage dans les ports rhénans bâlois soient mieux soutenues dans le cadre du stockage obligatoire. En ce qui concerne la réduction prévue des cheptels, de nombreux cantons doutent que le délai de deux mois soit suffisant. Les avis des cantons sont résumés ci-dessous.

#### Huiles et graisses comestibles

Le **canton du Jura** demande une couverture des besoins en huiles et graisses comestibles sur douze mois de manière à mieux tenir compte de l'évolution de la population et des récoltes effectives. Il ajoute que les volumes stockés doivent faire l'objet d'un suivi continu afin que les entreprises puissent assurer une planification et un roulement des stocks qui leur conviennent. La **Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture (CDCA)** demande elle aussi que les huiles et graisses comestibles fassent l'objet de réserves obligatoires couvrant la consommation sur douze mois.

Le **canton de Zurich** fait remarquer que dans le domaine des oléagineux, la production indigène est déjà plutôt faible, d'autant que la tendance est à un glissement de la production animale à la production végétale. Il préconise d'examiner la nécessité de prendre des mesures en faveur d'un accroissement des cultures nationales, en tenant compte des secteurs situés en aval tels que le raffinage des huiles.

#### Céréales destinées à l'alimentation humaine et fourrages hautement caloriques

Le **canton du Jura** déplore que les réserves de fourrages prévues ne tiennent pas compte des vaches laitières. Il estime en effet que la production laitière moyenne des vaches laitières suisses ne peut être atteinte que si celles-ci reçoivent une alimentation suffisante en protéagineux et en fourrages hautement caloriques. Il juge donc nécessaire que les vaches laitières à haute production puissent, au même titre que les porcs et les volailles, recevoir des aliments concentrés en suffisance jusqu'à l'abattage afin de garantir leur santé et leur bien-être. Pour lui, l'alimentation des vaches laitières à haute et très haute productivité doit être adaptée de manière progressive. Pour ce qui est de la réduction des cheptels, il souligne qu'il importe de tenir compte des capacités d'abattage que cela requiert. Il considère que les réserves obligatoires doivent par conséquent inclure l'affouragement des vaches laitières. La **Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture (CDCA)** demande également que les réserves obligatoires incluent davantage de fourrage destiné à l'alimentation des vaches laitières de manière à compléter et à équilibrer la ration de fourrage de base avec des protéagineux et des fourrages hautement caloriques. Globalement, les réserves obligatoires de céréales doivent permettre la couverture des besoins pendant douze mois. Un arrêt soudain des aliments concentrés nuirait à la santé des bovins. La ration alimentaire devrait donc être adaptée de manière progressive, ce qui entraînerait une diminution

de la production laitière. Pour compenser une telle diminution, l'exportation de produits laitiers pourrait être interdite et réorientée sur la filière laitière nationale. Cette mesure devrait être préparée avec le concours des transformateurs et ordonnée en cas de besoin. La CDCA constate en outre que telle qu'elle est proposée, la réduction des cheptels de porcs et de volailles n'est pas adéquate, qu'elle nuit à la planification de l'approvisionnement en denrées alimentaires et qu'elle doit donc être revue.

Le **canton de Lucerne** fait remarquer que les besoins en réserves obligatoires et donc en infrastructures de stockage en silo sont susceptibles de changer en raison de l'évolution des habitudes de consommation.

Le **canton de Schaffhouse** estime que si une réduction des cheptels était ordonnée, elle se heurterait à la résistance des agriculteurs, une donnée à prendre en compte. Il juge bien optimiste le délai de deux mois prévu pour la réduction des cheptels porcin et avicole et se demande si les capacités d'abattage suffiraient, le cas échéant. Pour lui, il ne faut pas tabler sur deux mois, car au début d'une crise, il est difficile de savoir combien de temps elle va durer.

Le **canton de Thurgovie** s'oppose à ce que toutes les céréales soient destinées à l'alimentation humaine en cas de pénurie, car selon la durée de la crise, cela peut avoir des conséquences négatives sur le cheptel bovin, alors que la production laitière constitue une source de protéines pour l'alimentation humaine. Sachant qu'il est en outre prévu de réduire les réserves obligatoires de protéagineux, le canton juge cette mesure problématique. En cas d'incident nucléaire, en particulier, l'approvisionnement des animaux de rente consommant des fourrages grossiers ne pourrait pas être assuré, car s'il s'agit d'un incident grave, les fourrages grossiers disponibles pour l'alimentation animale seraient tributaires de la diminution du rendement des prairies.

Pour ce qui est de la réduction des cheptels de porcs et de volailles, la **Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture (CDCA)** propose de ne pas intervenir à la fin de la chaîne, mais au début du processus de production, au niveau des porcelets et des œufs à couver. De son point de vue, cette approche permet une réduction contrôlée. Les viandes de porc et de volaille peuvent ainsi être prises en compte dans la ration alimentaire de la population en tant qu'aliment frais et à haute valeur nutritive. Il n'est à son avis pas nécessaire de procéder à des abattages précoces et à de coûteuses opérations de stockage. Au vu de ces considérations, la CDCA demande que le volume de fourrages prévu dans le projet mis en consultation soit revu à la hausse. Pour elle, le projet ne tient pas non plus compte de l'évolution des habitudes alimentaires et de consommation. Les approches misant sur la simplification des plans d'affouragement ne sauraient prendre en compte les aspects psychologiques ni réduire le risque de ruée sur les étals et d'achats préventifs, en particulier au début d'une pénurie. Elle reproche en outre au projet de ne plus distinguer qu'entre céréales destinées à l'alimentation humaine, dont 40 000 tonnes doivent être sans gluten, et céréales à double usage, et d'abandonner la distinction entre les différentes variétés et qualités de céréales du modèle en vigueur. Estimant qu'il s'agit-là d'une simplification exagérée, elle considère que ce regroupement des catégories est contre-productif et s'y oppose.

## Céréales sans gluten

La **Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture (CDCA)** juge superflue la différenciation entre céréales normales et céréales sans gluten. Selon elle, l'approvisionnement économique du pays ne doit pas prendre explicitement en compte une minorité, d'autant que d'autres demandes spéciales pourraient suivre assez vite. La logistique et la gestion des stocks en seraient simplifiées.

## Protéagineux destinés à l'affouragement

Le **canton du Jura** et la **Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture (CDCA)** demandent une couverture des besoins en protéagineux sur douze mois de manière à mieux tenir compte de l'évolution de la population et des récoltes effectives. Pour ce qui est de la réduction des cheptels, ils soulignent qu'il importe de tenir compte des capacités d'abattage que cet objectif requiert. La CDCA explique que les réserves de fourrages ne peuvent pas être limitées de la façon proposée, car la réduction des cheptels de porcs et de volailles ne peut pas être mise en œuvre de la manière prévue au risque d'être contre-productive. Elle entraînerait rapidement une offre excédentaire de produits carnés qui ne pourraient pas être stockés pour plus tard, faute de capacités. Il en résulterait par conséquent un gaspillage délibéré de denrées alimentaires précieuses.

Pour le **canton de Lucerne**, la réduction des cheptels de porcs et de volailles en l'espace de deux mois n'est pas réaliste, car les capacités d'abattage et de stockage sont insuffisantes. S'il faut renoncer à l'abattage de bovins et de porcs à haut rendement pour des raisons de protection des animaux, la réduction des cheptels prendra à son avis plus de temps. Il fait par ailleurs remarquer que la viande de volaille est plus saine que la viande de porc, et que les volailles offrent une meilleure conversion alimentaire que les porcs, autrement dit un meilleur rapport entre le poids des fourrages consommés et le gain de production. Il se demande donc pourquoi, en cas de pénurie, le cheptel avicole devrait être réduit à 10 % et le cheptel porcin à 12 % du niveau actuel, et s'il ne serait pas préférable et plus efficient de garder un cheptel avicole plus important et de réduire davantage le cheptel porcin.

Les **cantons d'Obwald et de Vaud** sont favorables à une réduction des stocks de protéagineux destinés à l'affouragement, estimant qu'en cas de crise, il faudra réduire le plus rapidement possible les cheptels d'animaux en concurrence avec l'alimentation humaine et ne conserver que les animaux de rente consommant des fourrages grossiers pour la production de denrées alimentaires d'origine animale (*feed no food*). Le **canton de Vaud** précise que pour compenser la diminution des fourrages, il faudra s'assurer que les réserves d'engrais azotés et de semences d'oléagineux, de betteraves et de céréales sont suffisantes.

Le **canton de Schaffhouse** estime que si une réduction des cheptels était ordonnée, elle se heurterait à la résistance des agriculteurs, une donnée à prendre en compte. Il juge bien optimiste le délai de deux mois prévu pour la réduction des cheptels porcin et avicole et se demande si les capacités d'abattage suffiraient, le cas échéant. Pour lui, il ne faut pas tabler sur deux mois, car au début d'une crise, il est difficile de savoir combien de temps elle va durer. Il estime en outre que les capacités de transport ne sont pas suffisantes pour mener du bétail en beaucoup plus grand nombre à l'abattoir dans un tel délai, tout en respectant les réglementations relatives au transport des animaux.

Le **canton de Thurgovie** est favorable à une réduction ordonnée des cheptels de porcs et de volailles, mais juge que le délai d'abattage de deux mois est trop court pour procéder à une réduction rationnelle et en bon ordre. Il ajoute que la situation serait d'autant plus compliquée que les protéagineux sont majoritairement importés. En cas d'incident nucléaire, en particulier, l'approvisionnement des animaux de rente consommant des fourrages grossiers ne pourrait pas être assuré.

Le **canton du Valais** est opposé à une réduction des réserves de protéagineux, dans la mesure où les incertitudes au plan international menaceraient également l'approvisionnement de ces marchandises.

Le **canton de Zurich** constate que du fait de la suppression de la production de volailles et de porcs envisagée, l'apport en protéines animales reposerait entièrement sur les ruminants. La production des fourrages grossiers qui leur sont destinés doit être renforcée en conséquence. S'il n'est pas possible de

garantir les surfaces nécessaires à cet effet, il estime qu'il faut reconsidérer la diminution des réserves obligatoires de protéines fourragères.

## Financement

Les **cantons de Bâle-Campagne et de Bâle-Ville** appellent de leurs vœux une implication directe des propriétaires et exploitants d'infrastructures dans le cadre des réglementations relatives au fonds de garantie. Ce n'est pas le cas pour l'instant et il en résulte de fausses incitations dans l'interaction entre les importateurs et les propriétaires d'infrastructures qui rendent inintéressante l'intégration de la navigation intérieure dans les chaînes logistiques. Il faudrait donc que ce point soit pris en compte dans l'ordonnance, de manière à ce que sur le principe, les propriétaires et exploitants d'infrastructures de stockage en silo soient indemnisés directement pour les coûts d'infrastructure et de rotation des marchandises qu'implique le stockage obligatoire. Le mécanisme d'indemnisation du fonds de garantie devrait en outre tenir compte des investissements dans les installations existantes. Dans leur avis, les cantons de Bâle-Campagne et de Bâle-Ville soutiennent aussi explicitement la position des Ports Rhénans Suisses, laquelle fait partie intégrante de l'avis du canton de Bâle-Campagne.

Le **canton de Genève** estime que le mécanisme permettant l'investissement nécessaire à la construction et à la maintenance des capacités de stockage ainsi qu'à l'indemnisation des frais de stockage mériterait d'être précisé.

La **Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture (CDCA)** constate que le prélèvement de contributions au fonds de garantie sur les denrées alimentaires et les fourrages lors de la première mise sur le marché n'est pas autorisé par la loi. Il s'agit de ne pas mettre la production indigène à contribution, et elle estime que cela doit rester ainsi. De son point de vue, si les contributions au fonds de garantie prélevées ne suffisent pas, il incombe à la Confédération de prendre directement en charge les coûts dans son compte de fonctionnement. Elle ajoute que la garantie à long terme du financement doit être résolue dans le cadre de la révision de la LAP à venir.

## Assise du nouveau modèle de calcul des réserves

Les **cantons du Jura et de Vaud** demandent que les besoins servant à évaluer les volumes nécessaires continuent d'être exprimés en mois plutôt qu'en tonnes.

Pour le **canton de Saint-Gall**, le scénario sur lequel repose le nouveau modèle de calcul semble peu réaliste. Pour lui, dans une situation exceptionnelle, il serait plus plausible de tabler sur un recul simultané de la production indigène et des importations.

## Autres remarques

Le **canton d'Argovie** fait observer que la tendance à la baisse du taux d'autosuffisance de la Suisse est l'une des raisons de la hausse des réserves obligatoires. Il estime qu'il serait judicieux d'améliorer le taux d'autosuffisance, de manière à ce qu'il soit possible par la suite de réduire à nouveau les réserves obligatoires.

Le **canton d'Appenzell Rhodes Intérieures** souligne que les chaînes de valeur se sont mondialisées et complexifiées, tandis que les risques se sont diversifiés. Selon lui, le secteur des aliments et des fourrages ne doit pas être analysé isolément, mais dans le contexte économique général. Étendre les réserves obligatoires dans le seul domaine de l'alimentation n'est pas cohérent, dans la mesure où ce dernier est aussi tributaire de ressources telles que l'énergie, les engrais, les semences, les produits

phytosanitaires, mais aussi les capacités de transformation. En cas de pénurie de ces ressources, les réserves supplémentaires prévues dans le domaine de l'alimentation ne contribueraient guère à renforcer la sécurité de l'approvisionnement.

Les **cantons de Bâle-Campagne et de Bâle-Ville** renvoient à l'avis des Ports Rhénans Suisses et demandent l'établissement et le respect d'une planification générale des infrastructures de stockage obligatoire ainsi qu'une indemnisation directe de tous les coûts d'infrastructure et de rotation des marchandises résultant du stockage obligatoire. Il importe à leurs yeux de s'assurer que les capacités de stockage sont reliées aux réseaux de transport. Ils soulignent la nécessité de coordonner les capacités de stockage portuaires et intérieures et l'interconnexion des infrastructures de transbordement et de transport. Comme les Ports Rhénans Suisses n'ont pas de réserves foncières, ils sont tributaires d'un taux d'exploitation élevé de leurs infrastructures et de leurs installations de transbordement. C'est pourquoi les entreprises portuaires doivent pouvoir exploiter pleinement et sans interruption les systèmes de transbordement qui nécessitent d'importants investissements, avec des taux de transbordement élevés en proportion de la surface. Les deux cantons bâlois jugent important de considérer les infrastructures trimodales des Ports Rhénans Suisses et les réserves obligatoires nationales dans la perspective plus générale des chaînes de valeur et d'assurer la cohérence de toutes les réserves stratégiques. La nécessaire constitution de capacités supplémentaires de céréales à hauteur de 245 000 tonnes leur paraît un peu juste.

Le **canton de Genève** souligne que la distribution de denrées alimentaires en cas de pénurie d'électricité devrait faire l'objet d'une attention toute particulière, indépendamment de la présente consultation.

Le **canton de Thurgovie** considère de manière générale que les ressources en personnel et en matériel dans le domaine de la logistique constitueraient un défi en cas de pénurie. Il estime qu'il faudrait par conséquent déterminer par contrat avec les grands distributeurs les groupes de produits à traiter en priorité.

Le **canton du Valais** souhaite que les réserves obligatoires supplémentaires soient constituées dans la mesure du possible de marchandises produites en Suisse.

Le **canton de Zurich** soutient la recherche d'une solution allant dans le sens de l'assouplissement du régime de stockage obligatoire demandé par les entreprises concernées. Il suggère que la mise en œuvre du nouveau modèle et de ses conséquences pour les entreprises concernées soient évaluées à une date fixée à l'avance, voire que cette condition figure dans l'ordonnance.

La **Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture (CDCA)** préconise de rendre le stockage stratégique plus intéressant pour les entreprises concernées en donnant à ces dernières la possibilité d'intégrer plus étroitement les réserves obligatoires dans la gestion de leurs stocks. Elles pourraient ainsi être autorisées à réduire progressivement leurs réserves stratégiques à 80 % du volume imposé, par exemple, au cours des deux mois précédant la nouvelle récolte sans avoir à en faire la demande à l'AEP, de manière à casser les pics de prix ou à tirer parti de situations favorables sur le plan de l'offre.

## 3.2. Partis politiques

Trois partis politiques ont pris position dans le cadre de la procédure de consultation : Le Centre Suisse (Le Centre), l'Union démocratique du centre (UDC) et le Parti socialiste suisse (PS). Tous trois sont favorables à une augmentation des réserves obligatoires dans le domaine de l'alimentation. L'UDC en

appelle à une hausse plus drastique des réserves obligatoires. Le Centre et l'UDC s'expriment sur la levée de l'interdiction du prélèvement de contributions au fonds de garantie sur la production indigène, prévue dans la révision prochaine de la LAP. Le PS souligne l'importance de la coopération internationale. Les remarques des partis portant sur certains aspects du projet ainsi que d'autres commentaires sont présentés ci-après.

## Le Centre Suisse

**Le Centre** approuve sans réserve l'augmentation de la sécurité d'approvisionnement que permet la constitution de réserves obligatoires supplémentaires. Il relève que la solution retenue suppose que les producteurs de denrées alimentaires en Suisse continuent d'enregistrer des rendements stables et qu'il convient par conséquent d'accorder beaucoup d'importance à la productivité à long terme de l'agriculture. Il fait valoir qu'en cas d'urgence, l'agriculture doit disposer de moyens de production suffisants, et qu'au besoin, les réserves obligatoires doivent aussi contribuer à l'approvisionnement.

D'une manière générale, Le Centre estime qu'il faut assurer une production alimentaire indigène durable. Pour ce qui est de la réduction prévue des cheptels de porcs et de volailles, celle-ci doit être menée de la manière la plus éthique et la plus durable possible. En ce qui concerne les réserves obligatoires de protéagineux, Le Centre se demande dans quelle mesure la réduction prévue est justifiée si seuls 15 % de l'infrastructure de stockage utilisée pour les protéagineux conviennent au stockage de céréales. Il demande également s'il est prévu d'aider les producteurs à reconstituer leurs cheptels une fois la crise passée.

Au chapitre du financement des capacités de stockage, Le Centre suggère de trouver rapidement une solution conforme au droit international et sans incidence sur le budget de la Confédération. Il préconise toutefois d'aménager la taxe sur la première mise sur le marché mentionnée dans le rapport mis en consultation de manière à ne pas désavantager la production indigène de denrées alimentaires par rapport aux importations de produits finis et semi-finis qui n'y sont pas soumises.

## Union démocratique du Centre (UDC)

Sur le principe, **l'UDC** soutient la hausse des réserves stratégiques de trois mois actuellement à douze mois. Elle estime toutefois que l'aménagement et les modalités du stockage stratégique doivent tenir dûment compte des intérêts de l'agriculture et des entreprises propriétaires de réserves obligatoires.

Ce parti considère que l'augmentation des réserves obligatoires d'huiles et de graisses comestibles est justifiée au vu de l'importante dépendance vis-à-vis des importations.

L'UDC juge en revanche inutile l'augmentation du volume de blé à double usage. Pour elle, lors d'une grave pénurie, le blé d'affouragement peut aisément être utilisé pour l'alimentation humaine. Dans une telle situation, on peut en effet s'accommoder d'une diminution de la qualité des denrées destinées à l'alimentation humaine. Une telle approche permettrait d'éviter d'énormes coûts supplémentaires pour les propriétaires de réserves obligatoires et de limiter le défi que représente l'intégration des réserves obligatoires dans les processus d'exploitation. L'UDC estime qu'il faut calibrer l'accroissement des capacités de stockage sur des réserves stratégiques à même de couvrir les besoins pendant douze mois. Les stocks obligatoires de riz doivent eux aussi permettre de couvrir les besoins pendant une année.

L'UDC s'oppose à la réduction proposée des réserves obligatoires de protéagineux. Pour elle, il faut renoncer à abattre la quasi-totalité des cheptels porcin et avicole dans un temps si court pour des raisons éthiques et pratiques (réfrigération et conditionnement de la viande). Il faut en revanche convenir

avec les associations professionnelles concernées d'une réduction des cheptels qui fasse consensus en cas de grave pénurie.

## Parti socialiste suisse (PS)

Le **PS** souscrit à la hausse proposée des réserves obligatoires d'aliments et de fourrages, tout en relevant que d'autres mesures doivent également être prises pour garantir l'approvisionnement du pays. Pour mettre en œuvre cette hausse, ce parti estime qu'une solution purement nationale a certes tout son sens. La réponse à des chaînes de valeur à la fois complexes et fragiles ne doit cependant pas être à tout prix nationale : à son avis, il faut également examiner sérieusement la possibilité d'assurer l'approvisionnement du pays en collaboration avec des États européens. Une solution européenne pourrait se révéler nettement plus avantageuse en raison des économies d'échelle. Pour lui, l'âge d'or de la mondialisation est sans aucun doute derrière nous, mais il serait faux d'en conclure que nous entrons dans l'ère de la « dé-mondialisation ». Car s'il est vrai que les chaînes d'approvisionnement doivent être diversifiées dans des domaines stratégiques, cela ne doit pas se traduire par un modèle de production autarcique, mais déboucher sur l'europanisation de certaines chaînes d'approvisionnement.

### 3.3. Associations faïtières de l'économie œuvrant au niveau national

Cinq associations faïtières de l'économie œuvrant au niveau national ont participé à la consultation. Quatre d'entre elles ont pris position (economiesuisse, Union suisse des paysans, Union suisse des arts et métiers, Union syndicale suisse), tandis que l'Union patronale suisse a explicitement renoncé à donner son avis. L'Union suisse des paysans et economiesuisse rejettent le projet en grande partie, voire en totalité. Toutes les faïtières de l'économie qui se sont exprimées remettent plus ou moins largement en question la stratégie sur laquelle repose le projet. L'Union suisse des paysans s'oppose en outre fermement à la levée de l'interdiction de prélever des contributions au fonds de garantie sur la production indigène, mentionnée dans le projet et prévue pour la prochaine révision de la LAP. Les différentes prises de position sont résumées ci-après.

#### economiesuisse

**economiesuisse** salue le fait que les réserves obligatoires exigées par la loi soient examinées et développées lorsque cela s'avère judicieux, tout en faisant part de son scepticisme sur différents points. La fédération se demande ainsi si les besoins en réserves obligatoires ont été correctement évalués et non surestimés, puisque le scénario sur lequel se fonde le projet est celui d'un blocage de l'ensemble des importations de denrées alimentaires pendant douze mois.

#### Céréales

La proposition de remplacer toutes les céréales fourragères par des céréales à double usage dont la qualité convient à l'alimentation humaine ne lui semble pas applicable en l'état. Comme les minoteries ne peuvent constituer de réserves obligatoires de blé à double usage, c'est aux moulins fourragers seuls de s'en charger. Mais en raison du prix élevé de ce type de blé, le roulement des stocks ne pourrait pas être assuré, en tout cas pour la majeure partie des volumes concernés.

## **Assouplissement**

economiesuisse fait observer que, de manière générale, un assouplissement du volume des réserves obligatoires serait souhaitable. Pour la fédération, le volume fixe proposé doit être remplacé par la double exigence d'une valeur plancher au-dessous de laquelle il n'est pas permis de descendre et d'une quantité moyenne minimum à atteindre chaque année. Le fait d'avoir en stock la totalité des réserves obligatoires au moment des récoltes est à la fois inutile du point de vue de l'approvisionnement et absurde du point de vue économique. À cette période de l'année, les entrepôts sont remplis par les récoltes et une quantité plus faible suffirait. Il n'est donc pas nécessaire de mettre en place de coûteuses capacités de stockage qui ne seraient utilisées qu'une fois par an, juste après la récolte.

## **Régime spécial en matière de perfectionnement actif**

Dans le cadre de la révision en cours du droit douanier, economiesuisse relève qu'il faut tenir compte de l'importance pour la sécurité de l'approvisionnement du régime spécial en matière de trafic de perfectionnement actif. La question de l'augmentation des stocks obligatoires d'huiles végétales doit par conséquent être examinée en tenant compte du débat actuel sur le maintien ou la suppression de ce régime spécial. Le rapport mis en consultation précise que la contribution essentielle de la production indigène à l'approvisionnement en cas de pénurie grave est prise en considération dans le nouveau modèle de calcul. Le régime spécial en matière de trafic de perfectionnement actif constitue donc un élément essentiel pour l'approvisionnement du pays. Si le régime spécial était abandonné lors de la révision du droit douanier, il ne serait économiquement plus possible à l'industrie d'exportation de se procurer des huiles végétales dans le pays. Dans un tel scénario, elle devrait se tourner vers des fournisseurs étrangers, ce qui entraînerait un recul de la demande d'oléagineux sur le marché intérieur et une diminution des surfaces cultivées. La dépendance vis-à-vis de l'étranger pour l'approvisionnement en huiles végétales s'accroîtrait, l'exploitation des installations suisses de raffinage des huiles déclinerait et les capacités de transformation seraient affaiblies. Sans le régime spécial en matière de trafic de perfectionnement actif, les réserves obligatoires devraient être encore relevées, ce qui renchérirait inutilement l'approvisionnement du pays.

## **Financement**

economiesuisse relève que l'augmentation prévue des réserves obligatoires exige des entreprises concernées un engagement financier de longue haleine dans des capacités de stockage supplémentaires. Ces entreprises doivent pouvoir compter sur le fait que la Confédération exploitera pleinement ces capacités supplémentaires par des réserves obligatoires pendant toute la période d'amortissement de ces nouvelles installations, soit une quarantaine d'années. Dans le cas contraire, elles ne pourront pas être assurées de la rentabilité de leurs investissements. Il convient donc de créer, au niveau de la LAP, un cadre juridique à même d'inciter les entreprises à réaliser les investissements nécessaires.

## **Union suisse des paysans (USP)**

L'**USP** souligne qu'il est très important de garantir l'approvisionnement de la Suisse en aliments et fourrages. Selon elle, il y a trois conditions essentielles pour y arriver. La première, la plus importante, est une production indigène forte. Ensuite, l'approvisionnement doit être complété par des importations sur lesquelles on puisse compter. Et enfin, il faut pouvoir disposer des réserves obligatoires nécessaires en cas de pénurie. Sur le fond, l'USP est favorable à un renforcement de l'instrument des réserves obligatoires. Le projet mis en consultation présente toutefois d'importantes lacunes et doit être revu.

Selon le projet, les stocks alimentaires obligatoires doivent garantir l'approvisionnement de la population jusqu'à la prochaine récolte et permettre le passage à un approvisionnement sous gestion. Le modèle de calcul utilisé se fonde sur l'hypothèse d'un blocage de l'ensemble des importations de denrées alimentaires. Concrètement, cela signifierait que le passage de la phase préventive à la phase d'intervention doit intervenir entre juillet et octobre, pendant la rentrée des récoltes en Suisse pour les produits soumis aux réserves obligatoires que sont l'huile végétale, les céréales et le sucre. Si la crise survient après cette période, les nouvelles récoltes sont déjà en cours de croissance, du moins pour une partie d'entre elles. Les adaptations prévues reposent donc sur un scénario absolument catastrophique. Pour l'USP, la probabilité d'une interruption complète de toute importation pendant un an ou plus doit être considérée comme faible à très faible. Elle estime donc que le projet est irréaliste et que la mise en œuvre présentée est inapplicable pour diverses raisons.

### **Huiles et graisses comestibles**

Le secteur des huiles et graisses comestibles d'origine végétale présente des taux d'importation relativement élevés. Les réserves obligatoires revêtent donc une grande importance. L'USP est favorable à l'augmentation prévue des volumes, pour autant que son financement soit assuré. La faïtière de l'agriculture note que le fonds de garantie pour les huiles et les graisses comestibles n'est pas suffisant pour financer les coûts supplémentaires qu'induit l'augmentation des réserves et les coûts annuels de stockage pour ces produits. C'est pourquoi, avant d'accroître le volume des réserves obligatoires, elle estime qu'il faut redéfinir le financement de ces réserves. La hausse envisagée des quantités à stocker doit être prévue de manière à ce que les entreprises concernées puissent l'absorber dans leurs processus d'exploitation.

### **Céréales**

Sur le fond, l'USP soutient une augmentation modérée des réserves obligatoires de céréales. Celle-ci doit cependant être aménagée de façon à ce que le système actuel de réserves puisse continuer à fonctionner et que la rotation des denrées soumises au stockage stratégique par l'intermédiaire de la consommation (humaine et animale) puisse être organisée de manière rationnelle et économique. Une augmentation substantielle des réserves obligatoires destinées à l'alimentation humaine dépassant la quantité annuelle moyenne d'importations nettes n'est pas nécessaire, même pour la couverture des besoins pendant la phase d'intervention. Si les réserves obligatoires de céréales sont pratiquement portées à l'équivalent de la consommation annuelle, l'industrie alimentaire ne pourra plus être approvisionnée qu'avec des céréales récoltées entre une année et plusieurs années auparavant. Le produit de la dernière récolte ne pourrait plus être utilisé avant la récolte suivante. L'USP doute que l'industrie alimentaire accepte les conséquences de cette adaptation des réserves obligatoires dans la phase préventive.

Limiter en grande partie les réserves obligatoires de céréales aux produits destinés à l'alimentation humaine est jugé inutile par l'USP qui rejette cette mesure. Le système actuel de stockage obligatoire dépend déjà fortement de l'utilisation des marchandises stockées par l'affouragement, car c'est le seul moyen d'assurer la rotation des stocks. Si les céréales soumises aux réserves stratégiques sont remplacées par des céréales à double usage de plus grande valeur (concrètement par du blé des classes Top et 1), les capacités de stockage de céréales fourragères actuelles devront être reconverties. Cela obligera les entreprises propriétaires de réserves obligatoires de l'industrie fourragère à consentir des investissements supplémentaires dans des capacités de stockage de céréales fourragères nécessaires à une exploitation normale. Ces coûts indirects additionnels pour l'économie résultant des hausses et des modifications prévues dans les réserves obligatoires ne sont pas pris en compte dans le projet.

Selon le projet mis en consultation, il est prévu de réduire le cheptel avicole à 10 % et le cheptel porcin à 12 % de leur niveau actuel. Le calcul qui sous-tend ces valeurs cibles n'est pas expliqué et l'USP le remet de ce fait en question. Elle estime qu'il est impossible de réduire les cheptels dans la mesure prévue en si peu de temps. Pour elle, la planification de la réduction des cheptels proposée doit être clairement rejetée pour des raisons éthiques, sociales, économiques et pratiques. Dans son avis, elle présente les scénarios d'adaptation les plus rapides, tout en signalant que ceux-ci ne tiennent pas compte de la perte génétique chez les porcs.

### **Protéagineux destinés à l'affouragement**

L'USP s'oppose expressément à la réduction des réserves obligatoires de protéagineux. La réduction des cheptels n'est pour elle ni indiquée ni possible. Les besoins en protéagineux et tourteaux, des sous-produits de l'extraction d'huile comestible destinés à l'alimentation animale, étaient de 372 000 tonnes en 2021. Les réserves obligatoires de protéagineux s'élèvent actuellement à 93 000 tonnes et correspondent ainsi à un quart des besoins annuels. Du point de vue de l'USP, il ne faut en aucun cas réduire ces réserves-là.

### **Aspects financiers**

L'USP fait remarquer que le financement des modifications apportées aux réserves obligatoires par le projet soumis à consultation ne peut pas être assuré dans le cadre du système actuel. Elle rappelle qu'il y a lieu de respecter la volonté du Parlement qui s'exprime dans les dispositions en vigueur de l'art. 16, al. 5, LAP et de l'art. 21, al. 1, LAP, lesquelles excluent toute taxe sur les produits indigènes. Elle souligne aussi que l'approvisionnement du pays est une tâche de la Confédération en vertu de l'art. 102 de la Constitution, tâche qu'elle exécute en partenariat avec l'économie. Elle relève que l'approvisionnement économique du pays, qui permet d'assurer un approvisionnement alimentaire sûr en Suisse même en temps de crise, est crucial pour la population suisse, et que la Confédération est responsable du financement des réserves obligatoires. L'USP s'oppose résolument à une taxe sur la première mise sur le marché de produits indigènes soumis au stockage stratégique. Une telle taxe entraînerait une discrimination des producteurs suisses dès la deuxième étape de transformation (produits semi-finis – comme les pâtons – et finis).

L'USP estime qu'au plan financier, le stockage stratégique repose dans une mesure substantielle sur la production animale et les importations de fourrages hautement caloriques. En période d'approvisionnement normal, le système ne fonctionne que grâce à une production animale suffisante, celle-ci étant la garante de la qualité des marchandises des réserves obligatoires mais aussi, pour une part importante, du financement du dispositif par l'intermédiaire des contributions au fonds de garantie. Or le projet prévoit que pendant la phase d'intervention, seule une part marginale des réserves reviendra à la production animale. L'USP s'y oppose fermement. De son point de vue, si l'élevage était exclu dans une telle mesure de l'utilisation des réserves obligatoires, l'engagement financier de ce secteur ne serait plus justifié.

L'USP regrette également que la question de l'indemnisation des éleveurs qui seraient contraints de réduire leurs cheptels en temps de crise ne soit pas réglée.

Elle déplore par ailleurs que la nouvelle stratégie exige des investissements massifs dans le stockage de réserves supplémentaires, tout en négligeant les capacités de stockage de protéagineux.

## Autres remarques

L'USP s'interroge sur la manière dont les surfaces d'assolement doivent être remises en culture. Par exemple, les surfaces d'assolement situées dans les espaces réservés aux cours d'eau ne pourraient pas être efficacement cultivées dans leur totalité dans un délai d'un an. Une grande partie de ces surfaces ayant perdu de leur fertilité, leur remise en culture exigerait des dépenses conséquentes et une utilisation accrue d'intrants, dont la disponibilité serait toutefois réduite en raison de la réduction des cheptels. La Confédération ne connaissant ni la situation exacte des surfaces d'assolement ni leur état qualitatif réel, l'USP doute qu'elle soit en mesure, en cas de pénurie, d'affecter ponctuellement toutes ces surfaces à la production alimentaire. Il faut également relever que les surfaces laissées en jachère pendant des années peuvent être fortement colonisées par des ravageurs du sol. Or il n'y a plus de produits phytosanitaires ou de granulés autorisés contre ces organismes nuisibles.

Le système des réserves obligatoires d'aliments et de fourrages fonctionne aujourd'hui grâce à l'engagement de l'économie, dans la mesure où les marchandises stockées sont renouvelées selon un tour-nus établi. Ce renouvellement est indispensable si l'on veut au besoin pouvoir utiliser les marchandises stockées dans le cadre des réserves obligatoires, pendant la phase d'intervention, pour approvisionner la population et les animaux de rente. Or le système ne peut fonctionner que si le volume des stocks est inférieur à un certain pourcentage de la consommation intérieure annuelle des marchandises en question. Compte tenu des modifications quantitatives proposées dans le projet, la limite des volumes pouvant être absorbés dans le cadre des processus d'exploitation à des fins de roulement est dépassée pour les propriétaires de réserves obligatoires. L'économie risque de ne plus pouvoir s'acquitter de ce qui lui est demandé en matière de stockage et de renouvellement des réserves obligatoires.

## Union suisse des arts et métiers (USAM)

Sur le principe, l'**USAM** est favorable au stockage stratégique d'aliments et de fourrages. Elle relève toutefois plusieurs failles dans le projet. Ainsi, l'hypothèse de l'interruption des importations pendant douze mois constitue à ses yeux un scénario du pire, qui ne se vérifierait qu'en cas de guerre et appellerait des mesures juridiques et concrètes particulières. Elle estime également que le projet semble difficile à réaliser en seulement dix ans et que les indemnités versées aux propriétaires de réserves obligatoires pour les investissements et les réparations ne couvriraient pas entièrement les coûts. De plus, le roulement annuel de tels volumes de céréales constitue à ses yeux un véritable défi. Le stockage obligatoire représenterait pour de nombreuses entreprises une charge excessive en plus de leur activité économique habituelle. En ce qui concerne la réduction massive des cheptels de volailles et de porcs prévue en cas de crise, l'**USAM** n'est pas certaine que les capacités d'abattage et de congélation existantes suffisent pour de telles quantités.

La faïtière propose donc de tabler sur un arrêt des importations de six mois plutôt que douze et sur une perturbation de l'approvisionnement de neuf mois au plus, un scénario qui aboutit à des conclusions très différentes de celles du projet mis en consultation. Pour elle, il est important de trouver des solutions qui ne conduisent pas à des perturbations sur le marché et ne péjorent pas le fonctionnement économique des entreprises.

## Union syndicale suisse (USS)

L'**USS** souligne la clarté et la profondeur d'analyse remarquables des explications détaillées fournies sur la réorientation prévue et sur ses différents aspects (économie, logistique ou nutrition). Elle renonce toutefois explicitement à se prononcer sur la plausibilité des hypothèses spécifiques retenues pour les différents secteurs.

En ce qui concerne le financement des coûts d'investissement initiaux et des coûts opérationnels récurrents induits par la hausse des réserves obligatoires alimentaires, l'USS approuve le principe d'une indemnisation par le biais des contributions au fonds de garantie existantes et considère également que la modification envisagée de la LAP visant à lever l'interdiction de prélever une taxe sur la première mise sur le marché d'aliments et de fourrages se justifie sur le principe.

Dans son avis, l'USS se réfère au rapport d'enquête administrative sur les structures de direction et d'organisation, la conformité et la gouvernance de l'Approvisionnement économique du pays, dont le Conseil fédéral a pris connaissance en novembre 2020, et relève que ce rapport constate de graves lacunes et formule une série de recommandations. La faïtière syndicale souhaite que la révision de la LAP, annoncée par le DEFR, soit rapidement mise en consultation.

### **3.4. Organisations chargées de la gestion des fonds de garantie du stockage stratégique**

Deux organisations privées gérant les fonds de garantie destinés aux réserves obligatoires ont pris position dans le cadre de la consultation. Il s'agit de CARBURA (huiles minérales) et de la coopérative réservesuisse (aliments et fourrages). CARBURA s'interroge sur la stratégie sur laquelle repose le projet. Elle rejette par ailleurs catégoriquement l'assouplissement du régime de stockage obligatoire demandé par certains représentants du secteur concerné. La coopérative réservesuisse rejette le projet dans son ensemble et soumet une contre-proposition pour ce qui est de la modification des quantités. Ces deux avis sont résumés ci-après.

#### **CARBURA**

**CARBURA** s'interroge sur le scénario sur lequel repose le projet et sur la pertinence de l'hypothèse d'une interruption complète des importations. Elle signale aussi que les coûts de l'extension de l'infrastructure de stockage pourraient être nettement plus élevés que prévu (hausse des prix de la construction, évolution des taux d'intérêt). En outre, elle regrette que le projet passe sous silence les questions de la disponibilité des terrains à bâtir et des oppositions qui font obstacle aux procédures d'autorisation. Elle souligne que les entreprises qui investissent dans de nouvelles infrastructures de stockage doivent avoir la certitude que leurs coûts seront couverts par les indemnités pour frais de stockage.

CARBURA rejette catégoriquement la possibilité d'assouplir le régime du stockage stratégique évoquée dans le projet, et ce aussi bien pour les aliments et les fourrages que pour tous les autres produits soumis aux réserves obligatoires. Même si elle comprend la situation particulière du secteur alimentaire, où de grandes quantités sont récoltées en peu de temps, elle considère qu'il serait imprudent de réduire chaque année à une certaine période les réserves obligatoires destinées à pallier un arrêt des importations. Pour elle, il faut faire une distinction claire entre l'infrastructure servant aux réserves commerciales et celle utilisée pour les réserves obligatoires. Elle estime que les récoltes devraient être stockées dans les installations destinées aux réserves commerciales, et qu'il n'est dès lors pas nécessaire de réduire le volume des réserves obligatoires avant la récolte. Elle est d'avis que l'assouplissement demandé par une partie de la branche serait un dangereux précédent qui saperait la sécurité d'approvisionnement. À ses yeux, les contre-arguments mentionnés dans le rapport l'emportent sur les intérêts particuliers des entreprises concernées qui arguent de la nécessité d'un assouplissement et d'une réduction des pics d'exploitation, et il n'y a donc pas lieu d'entrer en matière sur cette demande.

CARBURA est très favorable à la levée de l'interdiction de prélever des contributions au fonds de garantie sur la production indigène, mentionnée dans le rapport mis en consultation et qui doit être mise en œuvre dans la révision de la LAP. Il n'est pas concevable pour elle que la production nationale ne participe pas aux frais de stockage. CARBURA signale que, dans le domaine des carburants et combustibles liquides, la production indigène est intégrée dans le système du fonds de garantie avec les mêmes droits et obligations depuis des décennies et que c'est également le cas des entreprises suisses de production de biocarburants depuis une dizaine d'années.

## Coopérative réservesuisse

La **coopérative réservesuisse** rejette le projet de modification de l'ordonnance sous sa forme actuelle. Elle exprime des doutes d'ordre général sur l'utilité du modèle d'approvisionnement en trois étapes proposé et émet des réserves spécifiques concernant la possibilité de mettre en œuvre le volet du projet relatif aux céréales et au riz. Elle demande en outre qu'une analyse coûts-bénéfices plus approfondie et mieux argumentée soit réalisée.

### Volume des réserves obligatoires

La coopérative réservesuisse fait observer que les quantités de céréales et de riz prévues dans le projet d'ordonnance impliqueraient une charge supplémentaire significative pour la rotation des stocks d'aliments ainsi que des investissements considérables pour la mise en place de capacités de stockage supplémentaires. Pour elle, il n'est pas possible d'intégrer rationnellement de tels volumes dans l'activité commerciale des entreprises, car ce n'est pas compatible avec leurs processus d'exploitation. La rentabilité des infrastructures de stockage supplémentaires qui doivent être préfinancées par les propriétaires de réserves obligatoires n'est par ailleurs pas garantie. Pour le riz, les réserves prévues correspondent pratiquement à la consommation annuelle et on ne dispose pas des infrastructures nécessaires.

En ce qui concerne les réserves obligatoires de fourrages hautement caloriques, elle juge que le projet n'est pas applicable, dans la mesure où il prévoit que ces réserves soient exclusivement constituées de céréales à double usage. L'intégration des quantités supplémentaires de céréales à double usage dans les processus d'exploitation n'est pas garantie. Selon le modèle proposé, la quantité annuelle à utiliser pour assurer la rotation de la marchandise couvrirait environ la moitié de la demande de blé panifiable, ce qui signifie qu'une grande partie des ressources des entreprises devrait être consacrée à la commercialisation des réserves obligatoires. Pour la coopérative, les investissements nécessaires à l'extension de l'infrastructure de stockage sont en outre nettement sous-estimés dans le rapport explicatif accompagnant le projet. Le rapport indique à juste titre que l'extension prévue nécessiterait la construction de capacités de stockage supplémentaires pour environ 245 000 tonnes de marchandises soumises au stockage obligatoire. Toutefois, la nécessité de remplacer toutes les céréales fourragères par des céréales à double usage dont la qualité convient à l'alimentation humaine entraînerait, outre une coûteuse rotation des stocks, un besoin supplémentaire en capacités de stockage évalué à environ 150 000 tonnes. Avec des coûts d'investissement de quelque 1000 francs la tonne, les investissements correspondants de l'économie dans son ensemble s'élèveraient en conséquence d'environ 150 millions de francs pour atteindre à peu près 395 millions de francs, que les propriétaires de réserves obligatoires concernés devraient financer avec leurs fonds propres.

Pour réservesuisse, la réduction drastique des cheptels de porcs et de volailles en cas de grave pénurie telle qu'elle est présentée dans le rapport explicatif paraît difficile à mettre en œuvre dans un laps de

temps aussi court. Elle estime donc que l'abaissement des réserves obligatoires de protéagineux doit être plus modéré.

La coopérative est favorable à une stratégie d'approvisionnement aussi uniforme que possible pour tous les groupes de marchandises. Pour ce qui est des huiles et des graisses comestibles, elle estime par conséquent que le volume des réserves obligatoires devrait être porté de 35 500 tonnes aujourd'hui à seulement 40 000 tonnes au lieu des 44 000 tonnes prévues.

Elle rejette l'augmentation des réserves obligatoires de café de 18 750 tonnes à 20 640 tonnes, car la Confédération n'a apporté aucune justification à son appui. Le volume des réserves doit être adapté chaque année aux besoins, comme c'est le cas actuellement. Elle approuve le maintien des réserves obligatoires de sucre. Le volume des réserves de sucre doit aussi être adapté chaque année aux besoins, comme c'est le cas actuellement.

### **Scénario**

Pour réservesuisse, le scénario d'un blocage de l'ensemble des importations pendant douze mois sur lequel repose le modèle de calcul des réserves obligatoires constitue un défaut majeur du projet examiné. Cela n'a à son avis pas de sens de définir une pénurie grave comme un arrêt total des importations, d'une part parce qu'il n'y a pas de précédent historique, et d'autre part parce que le projet n'explique pas pourquoi il faut s'attendre plus fréquemment à l'avenir à un blocage complet des importations. De son point de vue, l'hypothèse du blocage d'une partie des importations de denrées alimentaires est plus réaliste.

La coopérative réservesuisse estime en outre que les aliments et les fourrages ne doivent pas être examinés isolément, mais dans le contexte économique général. Selon elle, étendre la durée d'approvisionnement dans le seul domaine de l'alimentation n'est pas cohérent, car celui-ci dépend de ressources telles que l'énergie, les engrais, les semences, les produits phytosanitaires, mais aussi des capacités de transformation. En cas d'indisponibilité de ces facteurs de production pendant une période prolongée, l'augmentation prévue dans le domaine de l'alimentation ne contribuerait guère à renforcer la sécurité de l'approvisionnement.

### **Horizon de temps**

La coopérative réservesuisse estime que la mise en œuvre de la proposition du Conseil fédéral prendrait une à deux décennies en raison de la nécessité de construire l'infrastructure de stockage requise. Cette infrastructure construite spécifiquement pour les réserves obligatoires devrait ensuite pouvoir être rentabilisée pendant toute la durée de son amortissement, soit environ 33 ans. réservesuisse regrette que le rapport explicatif passe sous silence la question de l'horizon temporel d'une cinquantaine d'années qu'implique le projet.

### **Contre-proposition de réservesuisse**

Pour réservesuisse, il est essentiel que le système du stockage stratégique reste ancré dans l'économie. C'est pourquoi elle propose que les quantités soient portées à un niveau qui permette de couvrir les besoins alimentaires de la population suisse pendant six mois moyennant une consommation restreinte. Elle estime qu'une augmentation des réserves dimensionnée en conséquence est compatible avec les processus d'exploitation des branches concernées. Concrètement, elle propose les modifications suivantes : augmentation des huiles et graisses comestibles de 4500 tonnes ; augmentation du riz

de 4100 tonnes ; augmentation des céréales fourragères panifiables de 80 000 tonnes ; diminution des protéagineux de 15 000 tonnes.

L'estimation des besoins en céréales sans gluten de réservesuisse est plus basse que celle du rapport explicatif. La proposition de réservesuisse doit garantir le stockage de céréales adaptées à l'alimentation humaine en suffisance pour nourrir la population pendant au moins six mois dans le cadre d'une consommation réduite. En appliquant les mêmes bases de calcul des coûts que celles utilisées dans le rapport explicatif, on obtient des coûts nettement inférieurs à ceux du projet mis en consultation, représentant une économie de 53 millions de francs par rapport à ces derniers. La coopérative estime néanmoins les coûts d'investissement pour les infrastructures supplémentaires de stockage en silo à environ 80 millions de francs.

Pour elle, les quantités devraient être exprimées en mois et non en poids fixes, car elles pourraient ainsi être ajustées avec souplesse aux quantités effectivement nécessaires, sans avoir à passer à chaque fois par une adaptation du règlement.

Le financement des réserves obligatoires supplémentaires par le relèvement de la part de capital propre (revalorisation de la marchandise) n'est pas une option pour réservesuisse et les entreprises concernées, car la charge financière que représente l'accroissement des réserves obligatoires est déjà énorme sans cette hausse. L'accroissement du volume des réserves obligatoires renchérit le stockage stratégique, sans hausse des importations pour contribuer à son financement. La coopérative relève en outre que le financement durable du plus grand fonds de garantie (céréales) n'est d'ores et déjà pas assuré.

réservesuisse présente ainsi l'horizon temporel de la mise en œuvre de sa contre-proposition : alors que la mise en œuvre physique de l'accroissement des réserves obligatoires de riz et d'huiles comestibles devrait prendre jusqu'à cinq ans, il faut compter au moins dix à quinze ans pour arriver à l'augmentation prévue des réserves obligatoires de céréales au vu de la construction d'infrastructures que ce processus exige. réservesuisse note que même son propre projet a pour effet d'immobiliser les ressources à la fois opérationnelles et financières des entreprises concernées sur une longue période. Pour les entreprises, l'accroissement des réserves obligatoires projeté exige en outre des investissements dans des infrastructures de stockage dont la rentabilité dépend fortement de la pérennité du système de stockage stratégique. C'est pourquoi pour réservesuisse, la Confédération doit s'engager légalement à utiliser pleinement ces capacités de stockage supplémentaires par des réserves obligatoires au moins pendant la période d'amortissement de 33 ans.

Du point de vue de la coopérative, il convient d'envisager un assouplissement des volumes de céréales à stocker. D'une part, un tel assouplissement permettrait de limiter l'investissement dans de nouvelles infrastructures de stockage, car les capacités de stockage maximum nécessaires à l'économie dans son ensemble seraient plus faibles. D'autre part, le corset rigide d'un volume fixe de réserves obligatoires et de critères de libération stricts dans un environnement d'approvisionnement dynamique (fluctuations des récoltes, marchés internationaux) pourrait être assoupli pour les entreprises, ce qui améliorerait leurs capacités d'exploitation. L'un dans l'autre, le système de stockage stratégique peut ainsi gagner en robustesse, estime réservesuisse.

### **3.5. Entreprises**

Six entreprises ont participé à la consultation. Il s'agit de Coop Société Coopérative, fenaco Société Coopérative, Lagerhaus-Genossenschaft Bern (LHG), la Fédération des coopératives Migros,

Sucre Suisse SA et Stutzer & Co. SA. Coop Société Coopérative, fenaco Société Coopérative, la Fédération des coopératives Migros et Sucre Suisse SA rejettent le projet en grande partie ou en totalité. Stutzer & Co. SA s'oppose en particulier à la hausse des réserves obligatoires de céréales sans gluten. De manière générale, ces entreprises sont en désaccord avec la stratégie sur laquelle repose le projet. Sur la question du financement, elles s'opposent en majorité à la levée de l'interdiction de prélever des contributions au fonds de garantie sur la production indigène, mentionnée dans le projet et prévue pour la prochaine révision de la LAP. Les avis exprimés par ces entreprises sont résumés ci-dessous.

## Huiles et graisses comestibles

**Coop Société Coopérative**, la **Fédération des coopératives Migros** et **Sucre Suisse SA** rejettent l'augmentation des réserves obligatoires d'huiles et de graisses comestibles telle que prévue dans le projet.

**Coop Société Coopérative** est d'avis que la hausse des quantités d'huiles et de graisses comestibles est surestimée en raison de l'hypothèse sur laquelle repose le modèle de calcul. Pour elle, la rotation de 4000 tonnes supplémentaires constitue un défi, car les produits reraffinés doivent être absorbés par les processus de transformation. Elle estime que la limite de capacité du système, c'est-à-dire l'intégration des volumes à stocker dans les processus d'exploitation des entreprises, serait ainsi atteinte, ce qui restreindrait la liberté entrepreneuriale et la résilience du système dans son ensemble.

De plus, pour **Coop Société Coopérative**, le fonds de garantie huiles comestibles n'est pour l'heure pas doté de ressources suffisantes pour pouvoir financer l'augmentation des réserves. Elle relève qu'un financement par la hausse du prix de base des marchandises aurait pour effet de peser sur les propriétaires de réserves obligatoires, de réduire leurs liquidités et d'influer sur le taux de fonds propres. Ce mode de financement s'effectuerait donc arbitrairement au détriment des propriétaires de réserves obligatoires et pourrait menacer leur survie financière. Coop est favorable à un relèvement des contributions au fonds de garantie par l'intermédiaire des droits de douane. Ce processus s'étendrait sur une période suffisante pour que les droits de douane restent conformes aux règles de l'OMC.

La **Fédération des coopératives Migros** soutient sur le fond une amélioration de l'approvisionnement en huiles et graisses comestibles par l'augmentation des réserves obligatoires. Elle s'interroge cependant sur les raisons invoquées à l'appui de cette hausse dans le cadre indiqué et souhaite que l'étendue des modifications proposées fasse l'objet d'une étude approfondie. L'aspect logistique doit également être examiné dans le cadre d'une telle étude.

**fenaco Société Coopérative** considère que la constitution de réserves d'huiles et de graisses comestibles supplémentaires envisagée est appropriée et nécessaire et renvoie également aux avis des partenaires de la branche.

**Lagerhaus-Genossenschaft Bern (LHG)** considère que la proposition d'augmenter les réserves obligatoires d'huiles et de graisses d'environ 10 000 tonnes est réalisable et réaliste, tant sous l'angle du stockage que du roulement des marchandises. Elle-même dispose des capacités nécessaires au stockage des réserves obligatoires supplémentaires d'huiles et de graisses.

**Sucre Suisse SA** fait valoir que le taux d'autosuffisance est bon, en particulier pour le colza, et que les huiles comestibles présentent une certaine substituabilité. L'entreprise sucrière souligne l'importance du régime spécial en matière de trafic de perfectionnement actif, celui-ci soutenant clairement l'utilisation de matières premières indigènes pour l'exportation et améliorant ainsi grandement la sécurité d'approvisionnement. Pour elle, aménager de bonnes conditions pour la production et la transformation en

Suisse est la meilleure mesure pour assurer un niveau élevé de sécurité d'approvisionnement, même avec des réserves obligatoires relativement faibles.

## Céréales pour l'alimentation humaine et fourrages hautement caloriques

**Coop Société Coopérative, fenaco Société Coopérative, la Fédération des coopératives Migros et Sucre Suisse SA** rejettent le projet sous sa forme actuelle pour ce qui concerne les céréales.

**fenaco Société Coopérative** renvoie de manière générale à l'avis de réservesuisse, qui reflète aussi ses propres vues, et aborde certains points en particulier.

Pour **Coop Société Coopérative** et **fenaco Société Coopérative**, il est faux de remplacer toutes les céréales fourragères par des céréales à double usage, tout en renonçant dans une large mesure à accroître les réserves obligatoires de céréales panifiables.

**Coop Société Coopérative** s'oppose donc catégoriquement à ce projet pour les raisons suivantes : selon elle, une boulangerie ne peut pas faire du pain uniquement à partir de blé à double usage. Une part significative de l'augmentation des réserves obligatoires prévue doit donc être constituée de blé tendre destiné à l'alimentation humaine. Les minoteries ne peuvent être tenues de détenir des réserves obligatoires de blé à double usage dont elles n'auront ensuite pas besoin. Pour les moulins fourragers, ce type de blé est trop cher en temps normal et les propriétaires de stocks ne seraient pas en mesure d'assurer la rotation de la marchandise compte tenu de la quantité totale envisagée. Les moulins fourragers devraient par conséquent essayer de vendre les stocks de blé à double usage en les transférant à une minoterie, ce qui accentuerait la volatilité du marché, n'aurait guère de sens sur le plan qualitatif et serait également absurde sur le plan écologique du fait de trajets superflus. Miser exclusivement sur le blé tendre à double usage nuirait en fin de compte à la diversification des réserves obligatoires à l'échelle nationale. Le stockage décentralisé sur le lieu de transformation serait ainsi remis en question. Au regard du débat actuel autour de la politique agricole et alimentaire, la stratégie consistant à miser autant sur le blé fourrager est une erreur. La tendance est inverse (*feed no food*). Coop Société Coopérative estime qu'une part de blé à double usage dans les réserves obligatoires est utile à la sécurité de l'approvisionnement, mais que cette part doit être mieux équilibrée que ne le prévoit le projet.

**fenaco Société Coopérative** s'oppose également à un double usage des céréales en raison des différences entre les exigences nutritionnelles des aliments destinés aux humains et celles des fourrages. C'est pourquoi, selon elle, il vaut mieux établir une séparation claire entre les céréales selon l'usage auquel elles sont destinées. fenaco Société Coopérative estime en outre que d'un point de vue à la fois économique et biologique, la réduction des cheptels visée ne peut guère être mise en œuvre en si peu de temps. Procéder à un abattage avant la fin de la durée de vie productive n'est pour elle pas acceptable d'un point de vue éthique. Il en résulterait par ailleurs un excédent temporaire de viande, laquelle ne pourrait guère être vendue à sa valeur marchande réelle ou qui devrait être stockée. Il n'est en outre pas certain que l'on dispose en Suisse des capacités d'abattage nécessaires pour ce cas de figure. Il faut donc prévoir un allongement de la phase de réduction des cheptels, ce qui nécessite des volumes en matières premières fourragères plus importants.

**fenaco Société Coopérative** doute que le stockage du volume de réserves obligatoires prévu soit réalisable dans un délai de dix ans. À son avis, ce délai ne prend en compte ni la durée de la phase de planification et d'autorisation, ni les éventuelles modifications à apporter aux plans d'aménagement pour créer des capacités supplémentaires. Les projets de construction peuvent aisément prendre plusieurs années de retard du fait des oppositions. Pour elle, ces obstacles liés aux procédures risquent donc fort de bousculer le calendrier proposé pour l'augmentation des réserves.

Pour **fenaco Société Coopérative**, le remplacement des réserves obligatoires actuelles de blé fourrager par du blé destiné à l'alimentation humaine aura des conséquences en termes de droits de douane. Il convient à son avis de clarifier la manière de procéder.

Pour la **Fédération des coopératives Migros**, la proposition visant à remplacer toutes les céréales fourragères par des céréales à double usage convenant aussi à l'alimentation humaine devrait être soigneusement réévaluée, en particulier parce que le blé à double usage, ou plutôt la farine qui en résulte, n'est pas panifiable. De son point de vue, les réserves supplémentaires devraient être constituées, dans une mesure qui reste à définir, en premier lieu de blé tendre suisse (céréales panifiables), qui sert à l'alimentation humaine et peut être transformé avec l'infrastructure existante.

**Sucre Suisse SA** considère que pour ce qui est des céréales, il faut trouver des solutions pragmatiques entre les céréales fourragères et les céréales destinées à l'alimentation humaine. La qualité des céréales fourragères doit être telle qu'en cas de crise, celles-ci puissent être utilisées, au moins en partie, pour l'alimentation humaine.

## Céréales sans gluten

**Coop Société Coopérative**, la **Fédération des coopératives Migros**, **Sucre Suisse SA** et **Stutzer & Co. SA** s'opposent à la hausse des réserves obligatoires de céréales sans gluten prévue par le projet.

Pour **Coop Société Coopérative** et pour **Stutzer & Co. SA**, les capacités de stockage de riz sont pour l'heure insuffisantes en Suisse. Stocker un volume accru de cette céréale n'est actuellement pas possible.

**Coop Société Coopérative** fait savoir que compte tenu de l'expérience de la pandémie, elle est favorable à une hausse plus modeste, de 16 400 tonnes aujourd'hui à 20 500 tonnes au total, correspondant aux besoins de cinq mois. Le riz non conditionné est le plus approprié pour le stockage, tandis que le riz conditionné doit faire l'objet d'une rotation adaptée à sa durée de conservation pour pouvoir être vendu aux consommateurs. La rotation d'un volume annuel suisse de riz dans le cadre des réserves obligatoires ne peut pas être assurée en raison de la diversité des variétés, des fluctuations des quantités et des capacités de production.

**Coop Société Coopérative** ajoute que la durée maximale autorisée de stockage du riz devrait être étendue. Dans des conditions de stockage adéquates, le riz peut être conservé jusqu'à dix ans sans problème. Dans d'autres pays, les réserves obligatoires de cette céréale peuvent être conservées pendant sept ans, selon les informations que Coop Société Coopérative a pu obtenir.

Pour **fenaco Société Coopérative**, la nécessité d'accroître les réserves obligatoires de céréales sans gluten est justifiée compte tenu des restrictions alimentaires auxquelles sont soumises les personnes concernées. De manière générale, la société coopérative est toutefois d'avis qu'il faut envisager de diversifier les céréales des réserves obligatoires. La diversification est un gage de résilience en cas de pénurie d'approvisionnement, car les différentes variétés n'ont pas besoin des mêmes conditions de culture et peuvent être plus ou moins résistantes aux maladies ou aux parasites. Au lieu de constituer une nouvelle catégorie de réserves obligatoires, il serait par ailleurs intéressant à ses yeux d'intégrer les céréales sans gluten au stockage stratégique des céréales.

La **Fédération des coopératives Migros** s'interroge sur l'argumentation justifiant la hausse proposée de la quantité à stocker. Le volume envisagé lui semble excessif et devrait être examiné plus avant dans le cadre d'une étude approfondie. Pour elle, la rotation des stocks supplémentaires et leur intégration

dans les processus d'exploitation ne peuvent pas être assurées dans le cadre des capacités de production que nous connaissons, sans compter que les capacités de stockage actuelles sont déjà entièrement exploitées.

**Stutzer & Co. SA** juge que compte tenu des caractéristiques du marché, il n'est pas possible de constituer les réserves supplémentaires de 25 000 tonnes de céréales sans gluten prévues, et ce pour différentes raisons : d'abord, il n'existe pas en Suisse d'industrie fabriquant des produits destinés aux personnes intolérantes au gluten dans un tel volume et dont la production pourrait reposer sur ces réserves en cas de crise. Ensuite, la quantité à stocker envisagée correspond aux besoins annuels, de sorte que la rotation des marchandises ne peut plus être garantie, car le marché n'est guère en mesure d'absorber les surplus. Par ailleurs, le maïs destiné à l'alimentation humaine est commercialisé en quantités minimes sur le marché suisse, et d'un point de vue commercial, il ne peut pas véritablement constituer une option en tant que céréale sans gluten.

## Protéagineux destinés à l'affouragement

**fenaco Société Coopérative** s'oppose à la diminution des réserves obligatoires de protéagineux. Pour la société coopérative, après l'augmentation de ces réserves obligatoires ces dernières années et la correction à la baisse actuelle, une nouvelle diminution poserait un problème de cohérence. Or pour justifier des investissements dans la capacité de stockage de produits dérivés, il faut pouvoir garantir une plus grande cohérence stratégique. L'accroissement des quantités dans le domaine des produits dérivés a impliqué des investissements considérables. Cependant, ces capacités de stockage ne peuvent pas être entièrement consacrées à l'entreposage des fourrages hautement caloriques, d'une part, et d'autre part, les équipements qui y ont été installés ne sont pas nécessaires au stockage de ces fourrages. Ces aménagements ont été réalisés mais les surcoûts qui en ont résulté n'ont pas encore été indemnisés. De plus, pour fenaco, la réduction des cheptels de volailles et de porcs n'est ni réalisable ni souhaitable dans le délai prévu. Dans l'hypothèse d'une telle réduction et en cas de grave pénurie, on aurait besoin des protéagineux pendant une période plus longue et les quantités prévues dans le projet n'y suffiraient pas. fenaco suggère en outre d'envisager un assouplissement des réserves obligatoires, de manière à ce qu'une partie des réserves obligatoires de protéagineux puisse également être détenue sous forme d'oléagineux, lesquels peuvent être utilisés aussi bien pour l'huile que pour les protéines.

Pour ce qui est des protéagineux, la **Fédération des coopératives Migros** s'interroge sur l'ampleur de la diminution prévue. Elle demande que l'on réexamine sérieusement la réduction des cheptels de porcs et de volailles en cas de grave pénurie en vérifiant si cette option peut réellement être mise en œuvre dans le délai indiqué. À son avis, il faut en particulier tenir compte du fait que les processus de production, notamment dans le secteur de la volaille, sont fortement intégrés et planifiés et que, par conséquent, la réduction des volumes ne doit pas intervenir au niveau du produit prêt à la consommation, mais au début de la chaîne de valeur. Pour elle, les viandes de volaille et de porc peuvent être prises en compte en tant que denrées alimentaires de grande qualité pour l'alimentation humaine, ce qui permet d'éviter de coûteuses opérations d'abattage et d'entreposage. Par conséquent, elle table plutôt sur un besoin plus important en fourrages soumis aux réserves obligatoires que ce qui est prévu dans le projet.

## Équivalent en protéines brutes

**fenaco Société Coopérative** et la **Fédération des coopératives Migros** sont favorables à la possibilité d'inclure dans les réserves obligatoires de protéagineux jusqu'à 25 % d'autres protéagineux dont la

teneur totale en protéines doit correspondre en tout temps à celle de l'équivalent en tourteaux d'extraction de soja.

## Financement

**Coop Société Coopérative** relève que la mise en œuvre de l'augmentation prévue des quantités à stocker suppose un engagement financier de longue durée de la part des entreprises concernées. Pour elle, la Confédération se doit d'exploiter pleinement les infrastructures de stockage en silo supplémentaires par des réserves obligatoires au moins pendant une durée d'amortissement de 40 ans et de verser en outre à ce titre des indemnités conformes au marché de manière à ce que les entreprises puissent être assurées de la rentabilité de leurs investissements. En l'absence d'un cadre juridique ad hoc dans la LAP, Coop Société Coopérative doute fortement que les entreprises soient disposées à réaliser les investissements nécessaires. Le fonds de garantie céréales n'est pas doté de ressources suffisantes pour financer l'augmentation prévue.

**Coop Société Coopérative** rejette catégoriquement aussi bien l'introduction, encore en discussion, d'une taxe sur la première mise sur le marché (les contributions au fonds de garantie sont prélevées à la fois sur les marchandises importées et sur celles produites en Suisse) que le financement au moyen d'une revalorisation partielle des réserves obligatoires (relèvement de la part de capital propre des propriétaires de réserves obligatoires par rapport à la valeur marchande de ces réserves). Le financement par la revalorisation des marchandises à stocker a pour effet de peser unilatéralement sur les entrepositaires, de réduire leurs liquidités et d'influer sur le taux de fonds propres. **fenaco Société Coopérative** s'oppose aussi résolument à la taxe sur la première mise sur le marché dans la mesure où le stockage stratégique profite à l'ensemble de la population suisse et où les coûts qu'il implique doivent dès lors être supportés par la Confédération. La société coopérative est en outre d'avis qu'une partie significative des indemnités pour frais de stockage est financée par les contributions au fonds de garantie prélevées sur l'importation de matières premières fourragères et que ce financement est en contradiction avec la réduction des cheptels et avec la diminution des importations qui en résulte. **Sucre Suisse SA** est aussi absolument opposée à des modèles de financement qui pèsent également sur la production indigène.

En ce qui concerne le financement des réserves obligatoires de riz, **Coop Société Coopérative** considère que le relèvement des taxes d'importation ne ferait qu'aggraver la situation des achats transfrontaliers dans le commerce de détail. À ses yeux, une partie importante du riz n'est plus produite en Suisse et une diminution des ventes en Suisse aurait également des répercussions sur le coût des réserves obligatoires.

Selon **fenaco Société Coopérative**, pour accroître les réserves obligatoires dans la mesure indiquée, il faudra analyser si les infrastructures existantes peuvent continuer d'être utilisées à cette fin et le cas échéant pendant combien de temps. Pour la société coopérative, il sera indispensable de rénover une partie des infrastructures actuelles de stockage en silo si l'on veut pouvoir continuer d'utiliser les nombreuses installations vieillissantes conformément aux directives en vigueur et à la présente nécessité de pouvoir compter sur un stockage irréprochable des matières premières. Les indemnités actuelles ne permettent toutefois de financer ni les nouvelles constructions ni les rénovations. À son avis, pour assurer des investissements dans la capacité de stockage requise, il est donc indispensable de garantir de meilleurs taux d'indemnisation. Ces taux doivent être fixés de manière à ce que les frais liés au stockage stratégique auxquels font face les propriétaires de réserves obligatoires soient entièrement couverts. Elle estime qu'une analyse coûts-bénéfice doit permettre d'estimer sur le long terme la sécurité d'approvisionnement, ses conséquences financières et la disposition générale à supporter ces coûts dans la durée. Elle relève que l'augmentation des réserves obligatoires entraîne une demande encore

accrue de capacités de stockage en silo, sans compter que la concurrence autour de l'espace de stockage existant va actuellement croissant du fait d'autres marchandises également susceptibles d'être stockées dans des silos à céréales. Cette situation pousse encore les coûts à la hausse, en particulier en ce qui concerne la taxe d'entrepôt et la rotation des stocks.

Pour **Sucre Suisse SA**, s'agissant du financement, il faut qu'il y ait une certaine porosité entre les différents fonds de garantie, laquelle pourrait être étendue à tous les groupes de marchandises.

**Stutzer & Co. SA** fait remarquer, à propos du financement des réserves obligatoires de riz, qu'un financement par la revalorisation des réserves obligatoires pèserait unilatéralement sur les entrepositaires et réduirait leurs liquidités et leurs besoins en capital propre. Ce financement s'effectuerait donc arbitrairement aux dépens des propriétaires de réserves obligatoires et pourrait menacer leur survie financière.

## Assouplissement

**Coop Société Coopérative** demande depuis longtemps un assouplissement des volumes des réserves obligatoires. Par assouplissement, elle entend la définition d'une valeur plancher au-dessous de laquelle il n'est pas permis de descendre et d'une quantité moyenne minimum à atteindre par année civile. Pour elle, avoir en stock la totalité des réserves obligatoires au moment de la récolte est à la fois inutile du point de vue de l'approvisionnement et absurde du point de vue économique. Ce pic accroît en effet les capacités d'entreposage requises et impose de ce fait des investissements supplémentaires qui n'ont de sens qu'une fois par an, avant et après la récolte, c'est-à-dire à un moment où la nécessité de disposer de réserves maximales est la plus faible au regard de la sécurité de l'approvisionnement. **fenaco Société Coopérative** demande elle aussi un assouplissement du stockage obligatoire, et ce pour les mêmes raisons.

**Sucre Suisse SA** fait remarquer qu'il convient de prévoir des marges de fluctuation généreuses de +/- 20 % pour les quantités de réserves obligatoires dans tous les groupes de marchandises, afin que les stocks puissent être abaissés avant la récolte. Une telle souplesse réduirait nettement les besoins en capacités de stockage, les coûts et surtout la nécessité d'étendre ces capacités. La hausse des réserves obligatoires serait ainsi beaucoup plus aisée à mettre en œuvre et économiquement plus supportable.

## Autres remarques

**Coop Société Coopérative**, **fenaco Société Coopérative** et **Sucre Suisse SA** considèrent que le modèle d'approvisionnement proposé dans le projet et l'hypothèse d'un arrêt total des importations d'aliments et de fourrages pendant douze mois ne sont pas fondés. Il s'agit pour ces entreprises d'un scénario catastrophe peu probable qui conduit à surestimer la pénurie qui pourrait en résulter. Définir une pénurie grave comme l'arrêt total des importations susceptible de durer jusqu'à douze mois est contre-productif à leurs yeux.

**fenaco Société Coopérative** estime plus indiqué d'exprimer en mois plutôt qu'en tonnes les besoins servant à déterminer les quantités nécessaires. Celles-ci peuvent ainsi être adaptées de manière dynamique à l'évolution des besoins. En revanche, la **Fédération des coopératives Migros** salue expressément le choix d'indiquer désormais les quantités à stocker en tonnes et non plus en pourcentage des besoins, pour un gain de clarté et de transparence.

Pour la suite de l'aménagement du dispositif des réserves obligatoires, il est important pour la **Fédération des coopératives Migros** que les solutions choisies n'entraînent pas de distorsions de la concur-

rence entre les acteurs impliqués et ceux qui ne le sont pas, qu'il n'en résulte pas de hausses des coûts pour l'industrie des biens de consommation, le commerce de détail et les consommateurs et qu'elles ne rendent pas le tourisme d'achat plus attrayant.

**Sucre Suisse SA** note que le sucre reste une composante cruciale de l'apport calorique dont doit disposer la Suisse, qu'il est utilisé dans un grand nombre de produits transformés et que dans une grande partie de ces produits, il est pratiquement irremplaçable. L'entreprise sucrière soutient le choix de ne pas modifier le volume actuel des réserves obligatoires de sucre, mais appelle de ses vœux une politique stable et définie sur le long terme, car les modifications des capacités de stockage sont coûteuses et prennent du temps. Pour elle, le financement des réserves obligatoires de sucre nécessite des contributions stables au fonds de garantie, faute de quoi les frais de stockage ne peuvent pas être couverts. Elle rappelle qu'une proportion importante du sucre est exportée dans le cadre du trafic de perfectionnement, et que là aussi, le régime spécial est important pour la compétitivité de l'industrie alimentaire nationale et pour la demande de sucre suisse. À son avis, seule une production indigène de l'ordre de 65 % de la consommation totale permet de garantir à long terme la sécurité d'approvisionnement en sucre.

### **3.6. Associations professionnelles de l'agriculture et de l'alimentation**

Dix-huit associations professionnelles des secteurs de l'agriculture et de l'alimentation ont pris position dans le cadre de la consultation : Association des centres collecteurs de céréales de Suisse (ACCCS), Association suisse du commerce de céréales et matières fourragères (VSGF), Association suisse des fabricants d'aliments fourragers (VSF), Association Suisse des Producteurs de Volaille (ASPV), Bauernverband beider Basel (BVBB), Fédération des Industries Alimentaires Suisses (fial), Fédération des meuniers suisses (DSM), Fédération des Producteurs Suisses de Lait (PSL), Fédération suisse des producteurs de céréales (FSPC), Prométerre, Proviande, RISO, St. Galler Bauernverband (SGBV), Suisseporcs, Swiss Beef, swiss granum, SwissOlio, Union Professionnelle Suisse de la Viande (UPSV). Leurs avis sont résumés ci-après.

Le projet est majoritairement rejeté par les associations professionnelles de l'agriculture et de l'alimentation qui se sont exprimées dans le cadre de la consultation. Alors que l'augmentation prévue des réserves obligatoires d'huiles et de graisses comestibles recueille une certaine approbation, les modifications quantitatives envisagées dans les réserves obligatoires de céréales sont très majoritairement rejetées. La stratégie sur laquelle repose le projet est souvent jugée peu plausible. Au chapitre du financement des réserves obligatoires, de nombreuses organisations mentionnent par ailleurs la révision prochaine de la LAP et expriment leur opposition à la possible introduction d'une taxe sur la première mise sur le marché.

#### **Huiles et graisses comestibles**

Le **Bauernverband beider Basel (BVBB)**, **Prométerre**, **Proviande**, **l'Association Suisse des Producteurs de Volaille (ASPV)**, la **Fédération suisse des producteurs de céréales (FSPC)**, le **St. Galler Bauernverband (SGBV)**, **Swiss Beef**, **swiss granum**, **SwissOlio** et **l'Association des centres collecteurs de céréales de Suisse (ACCCS)** approuvent la hausse des réserves obligatoires d'huiles et de graisses comestibles prévue dans le projet.

La **Fédération des Industries Alimentaires Suisses (fial)**, l'**Union Professionnelle Suisse de la Viande (UPS)**, la **Fédération des Producteurs Suisses de Lait (PSL)** et **Suisseporcs** rejettent cette hausse.

Le **Bauernverband beider Basel (BVBB)**, le **St. Galler Bauernverband (SGBV)**, l'**Association Suisse des Producteurs de Volaille (ASPV)**, **Suisseporcs** et **Swiss Beef** font remarquer que les taux d'importation d'huiles et de graisses comestibles d'origine végétale sont assez élevés et que les réserves obligatoires en la matière sont par conséquent cruciales. Le BVBB et le SGBV sont favorables à la hausse prévue des réserves obligatoires, pour autant que son financement soit assuré. La **Fédération suisse des producteurs de céréales (FSPC)** et l'**Association des centres collecteurs de céréales de Suisse (ACCCS)** ajoutent que les réserves obligatoires doivent être organisées de manière à s'intégrer dans les processus d'exploitation des entreprises.

La **Fédération des Industries Alimentaires Suisses (fial)** et **SwissOlio** relèvent que la question de l'augmentation des réserves obligatoires d'huiles végétales doit être examinée en tenant compte du débat actuel sur le maintien ou la suppression du régime spécial en matière de trafic de perfectionnement actif. Si le régime spécial est supprimé dans le cadre de la révision du droit douanier, ainsi que le prévoit le message du Conseil fédéral sur le sujet, l'industrie d'exportation ne pourra plus, pour des raisons économiques, s'approvisionner en huiles végétales sur le marché intérieur. Dans un tel scénario, elle sera contrainte de se tourner vers des fournisseurs étrangers. Il en résultera un recul de la demande d'oléagineux sur le marché intérieur, une diminution des surfaces cultivées et une dépendance accrue vis-à-vis de l'étranger pour ce qui est de l'approvisionnement en huiles végétales, mais aussi une diminution de l'exploitation des installations suisses de raffinage des huiles et un affaiblissement des capacités de transformation. Le régime spécial en matière de trafic de perfectionnement actif constitue par conséquent aussi un élément essentiel pour l'approvisionnement économique du pays. S'il est supprimé, il faudra prévoir des réserves obligatoires d'huiles et de graisses comestibles encore plus importantes. La Fédération des Industries Alimentaires Suisses renvoie en outre aux avis de ses associations professionnelles et de réservesuisse.

L'**Union Professionnelle Suisse de la Viande (UPS)** et **Proviande** expliquent qu'en cas de grave pénurie, seule une partie marginale de la valeur énergétique de l'alimentation sera fournie par la graisse végétale. La majeure partie de l'énergie lipidique devra donc provenir de sources de graisse animale. En effet, pour ce qui est de la graisse animale, la production indigène est suffisante pour couvrir les besoins, de sorte qu'il n'y a pas besoin de réserves obligatoires supplémentaires, en particulier si la réduction des cheptels proposée n'a pas lieu. Pour une phase de consommation réduite, l'apport calorique journalier pourrait être couvert à près de 20 % par des huiles et des graisses comestibles végétales et animales produites en Suisse. Une augmentation des réserves n'est par conséquent pas nécessaire.

L'**Union Professionnelle Suisse de la Viande (UPS)**, **Proviande** et **Suisseporcs** font par ailleurs remarquer que l'utilisation à large échelle de graisses animales de grande valeur nutritive nécessite une adaptation de la production industrielle des aliments, mais aussi une adaptation des habitudes alimentaires. En cas de pénurie, il faudrait toutefois restreindre l'offre alimentaire, habituellement très importante, un point qui devrait être pris en compte dans la communication. Il est en revanche peu probable que la substitution de certaines graisses et huiles végétales par des graisses animales ait des effets physiologiques négatifs pour la population en général.

**Swiss granum** et **SwissOlio** approuvent la hausse des réserves obligatoires de graisses et d'huiles destinées à l'alimentation humaine, car la tendance est plutôt à la hausse de la consommation de ces

produits. Pour elles, il importe cependant d'accorder aux entreprises la plus grande souplesse possible dans la mise en œuvre de cette hausse, afin qu'elles puissent en répartir les étapes de manière aussi rationnelle et efficace que possible sur les six années prévues. En outre, dans le droit en vigueur, les quantités que chaque propriétaire de réserves obligatoires doit entreposer sont définies tous les trois ans. Le projet examiné ne prévoit toutefois pas un tel mécanisme de calcul des volumes des réserves obligatoires. Il s'agit là d'une lacune regrettable, car l'économie perd ainsi de vue le calcul concret de ces volumes, globalement, mais aussi par propriétaire. Cela nuit tant à la sécurité de la planification qu'à l'efficacité de la gestion des stocks.

## Céréales pour l'alimentation humaine et fourrages hautement caloriques

Le **Bauernverband beider Basel (BVBB)**, la **Fédération des meuniers suisses (DSM)**, **Prométerre**, **Proviande**, l'**Union Professionnelle Suisse de la Viande (UPS)**, l'**Association Suisse des Producteurs de Volaille (ASPV)**, la **Fédération des Producteurs Suisses de Lait (PSL)**, la **Fédération suisse des producteurs de céréales (FSPC)**, le **St. Galler Bauernverband (SGBV)**, **Suisseporcs**, **Swiss Beef**, **swiss granum**, l'**Association des centres collecteurs de céréales de Suisse (ACCCS)**, l'**Association suisse du commerce de céréales et matières fourragères (VSGF)** et l'**Association suisse des fabricants d'aliments fourragers (VSF)** rejettent la modification des réserves obligatoires de céréales prévue par le projet en consultation.

Le **Bauernverband beider Basel (BVBB)**, l'**Association Suisse des Producteurs de Volaille (ASPV)**, la **Fédération des Producteurs Suisses de Lait (PSL)**, la **Fédération suisse des producteurs de céréales (FSPC)**, le **St. Galler Bauernverband (SGBV)**, **Suisseporcs**, **Swiss Beef**, l'**Association des centres collecteurs de céréales de Suisse (ACCCS)** et l'**Association suisse des fabricants d'aliments fourragers (VSF)** avancent les arguments suivants : la réduction des cheptels porcins et avicoles n'est pas réalisable telle qu'elle est présentée dans le rapport mis en consultation et le projet doit être adaptée aux réalités biologiques. Le scénario envisagé est irréaliste et contraire à l'éthique, il induirait des perturbations évitables sur les marchés et des coûts supplémentaires, et sa mise en œuvre prendrait beaucoup plus de temps. Le **Bauernverband beider Basel** et le **St. Galler Bauernverband** jugent beaucoup trop bas l'objectif d'une production volaillière à 10 % et d'une production porcine à 12 % de leur niveau actuel après réduction des cheptels. Les autres considérations correspondent pour l'essentiel à l'avis de l'Union suisse des paysans.

La **Fédération des meuniers suisses (DSM)** et **swiss granum** rejettent catégoriquement ce projet pour les raisons suivantes : le blé à double usage n'est pas panifiable. Une part significative de l'augmentation des réserves obligatoires prévue doit donc être constituée de blé tendre destiné à l'alimentation humaine. Les minoteries ne peuvent être tenues de détenir des réserves obligatoires de blé à double usage dont elles n'auront ensuite pas usage. Pour les moulins fourragers, ce type de blé est trop cher en temps normal et les propriétaires de stocks ne seraient pas en mesure d'assurer la rotation de la marchandise compte tenu de la quantité totale envisagée. Les moulins fourragers devraient par conséquent essayer de vendre les stocks de blé à double usage en les transférant à une minoterie, ce qui accentuerait la volatilité du marché, n'aurait guère de sens sur le plan qualitatif et serait également absurde sur le plan écologique du fait de trajets superflus. Miser exclusivement sur le blé tendre à double usage nuirait en fin de compte à la diversification des réserves obligatoires à l'échelle nationale. Le stockage décentralisé sur le lieu de transformation serait ainsi remis en question. Au regard du débat actuel autour de la politique agricole et alimentaire, la stratégie consistant à miser autant sur le blé fourrager est une erreur. La tendance est inverse (*feed no food*). La **Fédération des meuniers suisses** estime qu'une part de blé à double usage dans les réserves obligatoires est utile à la sécurité de l'approvisionnement, mais que cette part doit être mieux équilibrée que ne le prévoit le projet. La **Fédération**

**des Industries Alimentaires Suisses (fial)** et la **Fédération suisse des producteurs de céréales (FSPC)** soulignent également que la proposition de remplacer toutes les céréales fourragères par des céréales à double usage dont la qualité convient à l'alimentation humaine ne leur semble pas réalisable en l'état. La Fédération des Industries Alimentaires Suisses renvoie en outre aux avis de ses associations professionnelles et de réservesuisse.

**Prométerre** s'oppose à l'augmentation des réserves obligatoires de céréales dans la mesure où l'aspect financier reste flou lorsque cela peut avoir de graves conséquences pour les entreprises privées.

L'**Union Professionnelle Suisse de la Viande (UPS)** et **Proviande** font remarquer que les matières premières fourragères (p. ex. orge et blé fourragers, avoine, maïs, sous-produits de meunerie) sont indispensables à la fabrication d'aliments composés et nécessiteraient des capacités de stockage même si l'obligation d'en stocker était levée. La proposition consistant à remplacer la totalité des céréales fourragères par des céréales à double usage entraînerait de coûteux processus de rotation des stocks et un besoin supplémentaire en capacités de stockage évalué à environ 150 000 tonnes, lequel n'est pas pris en compte dans le rapport mis en consultation. L'UPS mentionne en outre une partie des défis déjà évoqués plus haut en matière de logistique et de transformation, qui font obstacle à un accroissement des réserves obligatoires dans la mesure prévue par le projet.

La **Fédération suisse des producteurs de céréales (FSPC)** et l'**Association des centres collecteurs de céréales de Suisse (ACCS)** demandent que la hausse des réserves obligatoires de céréales soit constituée en priorité de céréales indigènes et que les modalités de cette hausse soient définies en concertation avec le secteur afin d'éviter le déclassement des céréales panifiables.

La **Fédération des Producteurs Suisses de Lait (PSL)** fait remarquer que le marché serait soumis à de très fortes turbulences si les élevages d'animaux d'engraissement devaient être réduits en quelques semaines, ainsi qu'indiqué dans le rapport mis en consultation. De plus, les capacités d'abattage et les possibilités de stockage à court terme seraient certainement insuffisantes. On ne sait pas ce qu'il adviendrait du petit-lait qui ne pourrait plus être utilisé pour l'engraissement des porcs. Pour la PSL, s'il fallait réduire les cheptels d'animaux à l'engrais en quelques semaines, comme proposé, il faudrait en toute logique faire immédiatement de même avec les animaux d'agrément et de compagnie tels que chevaux, chiens et chats. Elle relève que le projet ne prend pas en compte les effets sur les rendements d'une quantité insuffisante d'engrais due à leur réduction dans les élevages et d'une pénurie d'engrais artificiels imputable à des réserves trop faibles. Elle considère aussi que le taux d'autosuffisance en lait et produits laitiers a été surestimé dans le rapport mis en consultation. Les recommandations nutritionnelles actualisées de la Confédération indiquent qu'il convient de consommer chaque jour trois portions de lait ou de produits laitiers. En outre, rien n'a été dit dans le cadre du projet examiné de l'ampleur de la diminution des volumes de lait si les fourrages concentrés et les rations complémentaires étaient disponibles en quantités plus faibles pour le bétail laitier, ou si celui-ci ne pouvait être affourragé qu'avec de l'herbe et des sous-produits.

L'**Association suisse du commerce de céréales et matières fourragères (VSGF)** considère que l'augmentation des quantités envisagée n'est ni réaliste ni réalisable aux conditions prévues. Pour elle, une hausse significative des taxes d'entrepôt serait nécessaire. La proposition de remplacer toutes les céréales fourragères par des céréales à double usage dont la qualité convient à l'alimentation humaine lui semble impossible à mettre en pratique. La modification qualitative et quantitative de la composition des réserves obligatoires ne correspondrait plus au modèle de gestion des entreprises et n'est donc pas réalisable. Pour les importateurs de fourrages, la charge liée à la gestion des réserves obligatoires s'alourdirait massivement au détriment des affaires courantes. Les producteurs de fourrages devraient

stocker trop de blé de haute qualité dont ils n'ont pas usage. La VSGF estime que la proposition de remplacer toutes les céréales fourragères par des céréales à double usage accentue encore la pression sur les capacités de stockage des entreprises. Ces matières premières fourragères (orge et blé fourragers, avoine, maïs, sous-produits de meunerie, etc.) sont indispensables à la fabrication d'aliments composés et nécessiteraient des capacités de stockage même si l'obligation d'en stocker était levée. La proposition consistant à remplacer la totalité des céréales fourragères par des céréales à double usage entraînerait de coûteux processus de rotation des stocks et un besoin supplémentaire en capacités de stockage qui n'est pas pris en compte dans le projet.

## Céréales sans gluten

**Prométerre**, la **Fédération suisse des producteurs de céréales (FSPC)** et l'**Association des centres collecteurs de céréales de Suisse (ACCCS)** approuvent la hausse des réserves de céréales sans gluten prévue dans le projet mis en consultation.

**RISO**, **Proviande**, l'**Union Professionnelle Suisse de la Viande (UPS)**, la **Fédération des Producteurs Suisses de Lait (PSL)**, **Suisseporcs** et l'**Association suisse du commerce de céréales et matières fourragères (VSGF)** rejettent l'augmentation des réserves de céréales sans gluten prévue dans le projet mis en consultation.

Au lieu d'augmenter les quantités du groupe de marchandises riz à stocker, **RISO** propose de garder les quantités actuelles, qui garantissent la couverture des besoins en riz de la population suisse pendant quatre mois. Pour l'association de promotion du riz, la Suisse n'a pas une industrie à même de fabriquer des quantités suffisantes de produits transformés à base de riz (farine de riz, nouilles de riz, etc.) qui justifierait une augmentation de 24 000 tonnes des réserves obligatoires de cette céréale. Cette quantité correspond à peu près aux besoins de l'ensemble du marché suisse du riz pendant six mois, lequel n'en a pas besoin. Entreposer du riz sur une longue période est plus risqué, notamment en raison des fortes fluctuations de la demande sur le marché. C'est en particulier le cas de la marchandise emballée qui est produite et stockée en fonction des besoins des clients. Les différentes variétés de riz exigent des capacités de stockage adaptées, ce qui représente d'ores et déjà un défi en raison du nombre très limité de cellules de silo disponibles. L'**Union Professionnelle Suisse de la Viande (UPS)**, **Proviande** et **Suisseporcs** sont aussi d'avis que compte tenu des caractéristiques du marché, il n'est pas possible de constituer les réserves supplémentaires de céréales sans gluten prévues dans le projet. De plus, le maïs destiné à l'alimentation humaine n'est commercialisé qu'en quantités minimales sur le marché suisse et, pour des raisons de gestion commerciale, ne saurait constituer une véritable option de céréale sans gluten.

## Protéagineux destinés à l'affouragement

Le **Bauernverband beider Basel (BVBB)**, **Prométerre**, **Proviande**, l'**Union Professionnelle Suisse de la Viande (UPS)**, l'**Association Suisse des Producteurs de Volaille (ASPV)**, la **Fédération des Producteurs Suisses de Lait (PSL)**, la **Fédération suisse des producteurs de céréales (FSPC)**, le **St. Galler Bauernverband (SGBV)**, **Suisseporcs**, **Swiss Beef**, **swiss granum**, l'**Association des centres collecteurs de céréales de Suisse (ACCCS)**, l'**Association suisse du commerce de céréales et matières fourragères (VSGF)** et l'**Association suisse des fabricants d'aliments fourragers (VSF)** rejettent la modification des réserves obligatoires de protéagineux destinés à l'affouragement prévue dans le projet en consultation.

Le **Bauernverband beider Basel (BVBB)**, l'**Association Suisse des Producteurs de Volaille (ASPV)**, la **Fédération des Producteurs Suisses de Lait (PSL)**, la **Fédération suisse des producteurs de céréales (FSPC)**, le **St. Galler Bauernverband (SGBV)**, **Suisseporcs**, **Swiss Beef**, **swiss granum**, l'**Association des centres collecteurs de céréales de Suisse (ACCCS)** et l'**Association suisse des fabricants d'aliments fourragers (VSF)** relèvent que la mise en œuvre de la réduction des cheptels de volailles et de porcs doit être organisée autrement que ce qui est indiqué dans les explications, et ce du fait des réalités biologiques et pour des raisons éthiques, économiques et sociales. Les autres considérations correspondent pour l'essentiel à l'avis de l'Union suisse des paysans. **Prométerre** et l'**Union Professionnelle Suisse de la Viande (UPS)** rejettent également la réduction des cheptels envisagée pour des raisons économiques et pratiques.

L'**Union Professionnelle Suisse de la Viande (UPS)**, **Proviande** et **Suisseporcs** expliquent en outre que les capacités d'abattage, notamment pour les porcs, ne sont pas suffisantes pour permettre une réduction rapide des cheptels, que les abattoirs ne sont pas équipés pour l'abattage des jeunes animaux et que l'on ne dispose pas des capacités de réfrigération nécessaires. Pour ces associations, une telle réduction réduirait pratiquement à néant des décennies d'efforts de développement de l'élevage dans la production porcine. La production porcine suisse a en effet mis en place des programmes d'élevage indépendants qui ont permis d'obtenir une viande dont la qualité se hisse au premier rang mondial et qui sont adaptés aux normes de détention des animaux rigoureuses pratiquées chez nous. Réduire dans une telle mesure la production porcine anéantirait irrémédiablement ce potentiel génétique. L'UPS et Suisseporcs pointent que le rapport mis en consultation justifie le fait de ne pas constituer de réserves de viande par la diminution des exportations, tandis qu'il n'est pas fait mention de cet argument pour les produits laitiers, quand bien même une part considérable de la production fromagère indigène est exportée en temps normal.

La **Fédération suisse des producteurs de céréales (FSPC)** et **Suisseporcs** regrettent que la question des aides financières pour la reconstitution des cheptels réduits suite à une crise ne soit pas réglée.

L'**Association suisse du commerce de céréales et matières fourragères (VSGF)** renvoie à la proposition relative aux protéagineux présentée par réservesuisse, sur laquelle doivent à son avis se fonder les discussions à venir.

## Équivalent en protéines brutes

Le **Bauernverband beider Basel (BVBB)**, **Prométerre**, l'**Association Suisse des Producteurs de Volaille (ASPV)**, la **Fédération des Producteurs Suisses de Lait (PSL)**, la **Fédération suisse des producteurs de céréales (FSPC)**, le **St. Galler Bauernverband (SGBV)**, **Suisseporcs**, **Swiss Beef**, l'**Association des centres collecteurs de céréales de Suisse (ACCCS)** et l'**Association suisse des fabricants d'aliments fourragers (VSF)** sont favorables à la possibilité d'inclure dans les réserves obligatoires de protéagineux jusqu'à 25 % d'autres protéagineux dont la teneur totale en protéines doit correspondre en tout temps à celle de l'équivalent en tourteaux d'extraction de soja.

L'**Association suisse du commerce de céréales et matières fourragères (VSGF)** est opposée à la possibilité d'inclure dans les réserves obligatoires de protéagineux jusqu'à 25 % d'autres protéagineux dont la teneur totale en protéines doit correspondre en tout temps à celle de l'équivalent en tourteaux d'extraction de soja, dans la mesure où cette proposition complique encore sans raison valable la gestion des réserves obligatoires. Il s'agit pour elle d'une ingérence dans la compétence commerciale des propriétaires de réserves obligatoires. Les propriétaires de réserves obligatoires actifs sur le marché devraient être certains de n'avoir en stock que des marchandises dont ils peuvent assurer la rotation.

De plus, la conversion en équivalents protéiques est ingérable. Le calcul quotidien du pourcentage au kilo près constitue pour les entrepositaires un obstacle administratif supplémentaire qui ne serait pas compensé par une valeur ajoutée en proportion. Les économies réalisées sur la taxe d'entrepôt sont annulées par la charge supplémentaire que ce processus implique pour les propriétaires de réserves obligatoires.

## Financement

Le **Bauernverband beider Basel (BVBB)** et le **St. Galler Bauernverband (SGBV)** rejettent catégoriquement l'idée, évoquée dans le rapport mis en consultation, d'assurer une partie du financement des réserves obligatoires par le prélèvement de contributions au fonds de garantie lors de la première mise sur le marché y compris sur des marchandises produites en Suisse. Les autres considérations correspondent pour l'essentiel à l'avis de l'Union suisse des paysans. La **Fédération des meuniers suisses (DSM)**, la **Fédération des Industries Alimentaires Suisses (fial)**, **Prométerre**, l'**Union Professionnelle Suisse de la Viande (UPS)**, l'**Association Suisse des Producteurs de Volaille (ASPV)**, **Proviande**, la **Fédération des Producteurs Suisses de Lait (PSL)**, la **Fédération suisse des producteurs de céréales (FSPC)**, **Suisseporcs**, **Swiss Beef**, **swiss granum**, **SwissOlio**, l'**Association des centres collecteurs de céréales de Suisse (ACCS)**, l'**Association suisse du commerce de céréales et matières fourragères (VSGF)** et l'**Association suisse des fabricants d'aliments fourragers (VSF)** expriment également leur opposition à l'introduction d'une taxe sur la première mise sur le marché et au relèvement du prix de base des marchandises.

**SwissOlio** ajoute que la revalorisation des marchandises à stocker, si elle devait avoir lieu, ne serait envisageable qu'avec des prêts de la Confédération. Au sujet des investissements dans de nouvelles infrastructures, **SwissOlio** souligne qu'en cas de modification de la stratégie de stockage obligatoire, il convient de prévoir qu'un paiement unique immédiat est dû aux propriétaires de réserves obligatoires qui consentent ces investissements, et que ce paiement ne sera remboursé au fonds de garantie qu'après amortissement complet. Cependant, en l'absence d'un cadre juridique ad hoc dans la LAP, elle doute que les entreprises soient disposées à réaliser les investissements nécessaires.

**Prométerre** est d'avis que l'agriculture suisse doit avoir un intérêt à constituer des réserves obligatoires et pas seulement en supporter les conséquences. La constitution de réserves obligatoires supplémentaires doit avoir lieu lorsque la production nationale est suffisante, afin de réguler le marché et de freiner une éventuelle chute des prix. Elle ne doit en revanche pas intervenir à un moment où les prix sont déjà bas.

La **Fédération des Producteurs Suisses de Lait (PSL)** est d'avis qu'il faut d'abord clarifier le financement dans la loi avant d'envisager des mesures aussi drastiques dans l'ordonnance.

## Assouplissement

La **Fédération des meuniers suisses (DSM)**, la **Fédération des Industries Alimentaires Suisses (fial)**, la **Fédération suisse des producteurs de céréales (FSPC)** et **Suisseporcs** demandent un assouplissement des quantités à stocker. Par assouplissement, ces participants entendent la définition d'une valeur plancher au-dessous de laquelle il n'est pas permis de descendre et d'une quantité moyenne minimum à atteindre par année civile. Pour la Fédération des meuniers suisses et la Fédération des Industries Alimentaires Suisses, avoir en stock la totalité des réserves obligatoires au moment de la récolte est à la fois inutile du point de vue de l'approvisionnement et absurde du point de vue économique. Ce pic accroît en effet les capacités d'entreposage requises et impose de ce fait des

investissements supplémentaires qui n'ont de sens qu'une fois par an, avant et après la récolte, c'est-à-dire à un moment où la nécessité de disposer de réserves maximales est la plus faible au regard de la sécurité de l'approvisionnement.

L'**Association suisse du commerce de céréales et matières fourragères (VSGF)** s'oppose à ce que des installations de stockage des récoltes soient financées par la Confédération du fait de l'assouplissement des volumes. Bien que la mise à disposition de capacités de stockage supplémentaires pour les réserves obligatoires limite la marge de manœuvre des entreprises, l'assouplissement des quantités demandé par de nombreux acteurs est cependant délicat du point de vue du marché et de la concurrence. Pour elle, un assouplissement peut conduire *de facto* au cofinancement par la Confédération des installations de stockage des récoltes de certaines entreprises de meunerie et par conséquent à des distorsions sur le marché agricole suisse. C'est pourquoi la VSGF est tout à fait hostile à de tels assouplissements.

## Autres remarques

Le **Bauernverband beider Basel (BVBB)**, **RISO**, l'**Union Professionnelle Suisse de la Viande (UPS)**, **Proviande**, la **Fédération des Producteurs Suisses de Lait (PSL)**, la **Fédération suisse des producteurs de céréales (FSPC)**, **Suisseporcs**, **Swiss Beef**, **swiss granum**, l'**Association des centres collecteurs de céréales de Suisse (ACCCS)** et l'**Association suisse des fabricants d'aliments fourragers (VSF)** considèrent que la stratégie sur laquelle repose le projet n'est pas réaliste. Les autres considérations correspondent pour l'essentiel à l'avis de l'Union suisse des paysans.

La **Fédération des Industries Alimentaires Suisses (fiat)** considère que le modèle d'approvisionnement proposé dans le projet et l'hypothèse d'un arrêt total des importations d'aliments et de fourrages pendant douze mois ne sont pas fondés. Il s'agit pour ces entreprises d'un scénario catastrophe peu probable qui conduit à surestimer la pénurie qui pourrait en résulter. Définir une pénurie grave comme l'arrêt total des importations susceptible de durer jusqu'à douze mois est contre-productif à leurs yeux.

De nombreux participants font observer que la mise en œuvre de la hausse des réserves obligatoires envisagée exige des entreprises concernées un engagement financier de longue haleine dans des capacités de stockage supplémentaires. Pour eux, la Confédération se doit d'exploiter pleinement les infrastructures supplémentaires de stockage en silo par des réserves obligatoires au moins pendant toute la période d'amortissement de manière à ce que les entreprises soient assurées de la rentabilité de leurs investissements. Cependant, en l'absence d'un cadre juridique ad hoc dans la LAP, ils doutent que les entreprises soient disposées à réaliser les investissements nécessaires.

L'association **RISO** précise que le secteur des aliments ne doit pas être examiné isolément, mais dans le contexte économique général. Selon elle, étendre la durée d'approvisionnement dans le seul domaine de l'alimentation n'est pas cohérent, car celui-ci dépend de ressources telles que l'énergie, les engrais, les semences, les produits phytosanitaires, mais aussi des capacités de transformation. En cas d'indisponibilité de ces facteurs de production sur une période prolongée, l'augmentation prévue dans le domaine de l'alimentation ne contribuerait que de manière minime à renforcer la sécurité de l'approvisionnement. De nombreux participants demandent aussi que les besoins servant à évaluer les volumes nécessaires continuent d'être exprimés en mois plutôt qu'en tonnes.

La **Fédération suisse des producteurs de céréales (FSPC)** et l'**Association des centres collecteurs de céréales de Suisse (ACCCS)** demandent que les coûts du stockage stratégique de semences de colza soient financés par des contributions au fonds de garantie, prélevées lors de l'importation d'huiles et de graisses comestibles selon le système des permis généraux d'importation.

**SwissOlio** fait remarquer qu'avec une révision aboutissant à un durcissement du droit dans le domaine de l'alimentation, les marchandises stockées risquent de ne plus pouvoir être commercialisées, un risque par ailleurs déjà présent. Pour elle, on pourrait par exemple envisager d'abaisser les valeurs limites définies pour la sécurité alimentaire. Pour ce qui est des graisses et des huiles, en particulier, certains fournisseurs de capacités de stockage imposent des durées minimales de stockage de plusieurs années, ce qui peut faire obstacle à un remplacement rapide de la marchandise. Cette problématique sera accentuée du fait de l'augmentation significative des quantités de réserves obligatoires envisagée. À son avis, il faut se demander qui doit supporter le risque que les marchandises stockées ne puissent plus être mises sur le marché.

L'**Association suisse du commerce de céréales et matières fourragères (VSGF)** propose des modifications quantitatives qui étendent la couverture des besoins de la population suisse à six mois moyennant une consommation réduite. Concrètement, elle propose les modifications suivantes : augmentation des huiles et graisses comestibles de 4000 tonnes ; augmentation du riz de 8200 tonnes ; augmentation des céréales fourragères panifiables de 80 000 tonnes ; diminution des protéagineux de 15 000 tonnes.

### 3.7. Autres avis

Trois organisations de secteurs hors agriculture et alimentation ont transmis un avis dans le cadre de la consultation : GastroSuisse, l'Association suisse de navigation et d'économie portuaire (ASN), la fondation Tier im Recht (TIR). Ces avis sont résumés ci-après.

#### GastroSuisse

**GastroSuisse** signale qu'en l'absence d'une offre de produits alimentaires, une grande partie des établissements du secteur de l'hôtellerie-restauration ne pourraient pas fonctionner. En raison de cette dépendance, les réserves obligatoires d'aliments et de fourrages en Suisse revêtent une grande importance pour ce secteur. En sa qualité d'association professionnelle, GastroSuisse soutient la modification proposée de l'ordonnance. Le stockage stratégique contribue à la sécurité et, à long terme, il est rentable au plan économique. L'association professionnelle est par conséquent favorable à l'augmentation de la quantité absolue d'aliments et de fourrages. Elle estime qu'il est indiqué de prévoir une quantité accrue de riz en raison du nombre croissant de personnes intolérantes au gluten. Elle approuve également l'accroissement du volume de fourrages convenant à la fois à l'alimentation animale et à l'alimentation humaine. Elle que la place de l'hôtellerie-restauration dans la distribution des denrées alimentaires n'apparaît pas clairement dans la stratégie d'approvisionnement économique du pays. En sa qualité d'association professionnelle, GastroSuisse estime que même en cas de pénurie, l'hôtellerie et la restauration sont des maillons de la chaîne de valeur alimentaire qui peuvent et doivent contribuer à l'approvisionnement.

#### Association suisse de navigation et d'économie portuaire (ASN)

L'**ASN** salue l'intention, formulée dans le cadre de la modification de l'ordonnance, d'analyser les volumes de réserves obligatoires exigés par la loi et de les adapter à la hausse ou à la baisse lorsque cela s'avère judicieux. Elle estime que les frais occasionnés aux entreprises portuaires par le stockage obligatoire devraient être entièrement indemnisés, ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui. À son avis, la révision en vue devrait également être mise à profit pour renforcer les infrastructures trimodales des

Ports Rhénans Suisses. Une durée de stockage des marchandises plus courte associée à un volume de transbordement accru en conséquence serait également utile à cet égard. Les infrastructures de stockage en silo construites au cours des 33 dernières années et également utilisées pour les réserves obligatoires devraient être indemnisées de la même manière que les nouvelles installations. Pour elle, il faut également s'assurer que l'indemnisation des infrastructures nécessaires au stockage obligatoire ne soit pas remise en question si les réserves obligatoires devaient être réduites ultérieurement. Elle précise que le montant de l'indemnisation ne doit pas dépendre du taux d'exploitation de l'installation.

Par ailleurs, l'**ASN** fait savoir que l'économie portuaire n'est pour l'instant pas directement impliquée dans le mécanisme de l'indemnisation des réserves obligatoires, celui-ci étant axé sur les propriétaires de réserves obligatoires, et donc sur les importateurs. Par le passé, il en a résulté de mauvaises incitations dans l'interaction entre les importateurs et les propriétaires d'infrastructures. Pour l'ASN, il faudrait à l'avenir que les exploitants d'infrastructures soient indemnisés directement pour les coûts d'infrastructure et de rotation des marchandises. Cela permettrait de garantir qu'aucun bénéfice injustifié ne soit prélevé entre les propriétaires de réserves obligatoires et les exploitants d'infrastructure.

## Fondation Tier im Recht (TIR)

La **fondation Tier im Recht** explique que l'élevage industriel pratiqué actuellement en Suisse exige une alimentation riche en protéines, avec pour résultat une concurrence alimentaire indésirable et extrêmement problématique entre les humains et les animaux de rente concernés. Les réflexions relatives à la réorientation des réserves obligatoires d'aliments doivent donc également prendre en compte la nécessité pour la Confédération de promouvoir une forme d'alimentation de la population davantage axée sur les végétaux. En toute logique, il faut réduire dès maintenant l'élevage indépendant du sol en instaurant des incitations à même de réorienter l'agriculture suisse. Une telle stratégie contribuerait à atténuer radicalement les risques que l'on cherche à parer dans le cadre de la présente consultation, en particulier dans le contexte de chaînes de valeur tant fragmentées que globales. Elle permettrait de créer davantage de capacités d'entreposage des réserves obligatoires destinées à l'alimentation humaine et d'améliorer considérablement le taux d'autosuffisance. La Suisse serait ainsi en mesure d'assurer l'alimentation de sa population, même en cas de grave pénurie, sans qu'il soit nécessaire de réduire le nombre d'animaux, au vu du risque inévitable d'une telle réduction pour le bien-être animal. En cas de réduction rapide des cheptels du fait d'une pénurie, la fondation Tier im Recht demande en outre que l'on garantisse impérativement le respect absolu de toutes les dispositions du droit sur la protection des animaux lors de l'abattage des animaux et de leur transport. Il faut notamment prévoir une stratégie propre à éviter tout engorgement des abattoirs et les problèmes de protection des animaux qui en découlent.

## Liste des participants à la consultation

### Cantons (24)

- Appenzell Rhodes-Intérieures
- Argovie
- Bâle-Campagne
- Bâle-Ville
- Berne
- Fribourg
- Genève
- Grisons
- Jura
- Lucerne
- Neuchâtel
- Nidwald
- Obwald
- Saint-Gall
- Schaffhouse
- Soleure
- Tessin
- Thurgovie
- Uri
- Valais
- Vaud
- Zoug
- Zurich
- Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture (CDCA)

### Partis politiques (3)

- Le Centre Suisse
- Parti socialiste suisse (PS)
- Union démocratique du centre (UDC)

### Associations faitières de l'économie œuvrant au niveau national (5)

- economiesuisse
- Union patronale suisse
- Union suisse des arts et métiers (USAM)
- Union suisse des paysans (USP)
- Union syndicale suisse (USS)

### Autres milieux intéressés (29)

#### Organisations chargées des réserves obligatoires (2)

- CARBURA
- Coopérative réservesuisse

#### Entreprises (6)

- Coop Société Coopérative
- Fédération des coopératives Migros
- fenaco Société Coopérative
- Lagerhaus-Genossenschaft Bern (LHG)
- Stutzer & Co. SA
- Sucre Suisse SA

#### Associations professionnelles de l'agriculture et de l'alimentation (18)

- Association des centres collecteurs de céréales de Suisse (ACCCS)
- Association suisse des fabricants d'aliments fourragers (VSF)
- Association Suisse des Producteurs de Volaille (ASPV)
- Bauernverband beider Basel (BVBB)
- Fédération des Industries Alimentaires Suisses (fial)
- Fédération des meuniers suisses (DSM)
- Fédération des Producteurs Suisses de Lait (PSL)
- Fédération suisse du commerce des céréales et matières fourragères (VSGF)
- Fédération suisse des producteurs de céréales (FSPC)
- Prométerre
- Proviande
- RISO
- St. Galler Bauernverband (SGBV)
- Suisseporcs
- Swiss Beef
- swiss granum
- SwissOlio
- Union Professionnelle Suisse de la Viande (UPSJV)

#### Associations professionnelles d'un autre secteur (2)

- Association suisse de navigation et d'économie portuaire (ASN)
- GastroSuisse

#### Autre (1)

- Fondation Tier im Recht