



18.072

Message relatif à un crédit d'engagement pour les garanties fédérales liées à des prêts pour réserves obligatoires

du 29 août 2018

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet d'arrêté fédéral relatif à un crédit d'engagement pour les garanties fédérales liées à des prêts pour réserves obligatoires.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

29 août 2018

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Résumé

Conformément à la loi sur les finances, il faut un crédit d'engagement pour octroyer aux banques créditrices des garanties fédérales liées aux prêts pour réserves obligatoires. Le Conseil fédéral propose donc à l'Assemblée fédérale un crédit d'engagement de 540 millions de francs jusqu'à la fin 2024.

Contexte

En vertu de l'art. 7 de la loi du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement du pays (LAP; RS 531), le Conseil fédéral fixe les biens vitaux que des entreprises privées doivent stocker. Il justifie, ce faisant, le stockage obligatoire qui concerne actuellement des produits relevant des secteurs alimentation, énergie et produits thérapeutiques. L'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays conclut avec les entreprises concernées un contrat portant sur le stockage des biens de ce type (contrat de stockage obligatoire). Le stockage obligatoire repose sur la coopération entre l'État et les entreprises privées. Le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche fixe la composition et le volume des réserves obligatoires. Mais la Confédération ne détient pas ces stocks: ils sont constitués par des entreprises privées et leur appartiennent. Les branches économiques concernées par le stockage obligatoire se sont volontairement regroupées en organisations de droit privé; elles ont constitué des fonds de garantie pour divers groupes de marchandises afin de couvrir les coûts du stockage, les frais financiers et les baisses de prix des marchandises stockées.

La Confédération soutient les entreprises en accordant aux banques créditrices des garanties fédérales sur les prêts pour réserves obligatoires (art. 20 LAP). Ainsi un propriétaire de réserves peut obtenir d'une banque, moyennant le tirage d'un billet à ordre, un crédit à faible taux d'intérêt (correspondant au Libor). Le montant des garanties fédérales dépend foncièrement de la valeur des marchandises stockées. Comme on ne stocke que des marchandises en vente courante, on garantit que les garanties seront accordées, car la contre-valeur est effectivement réalisable. L'octroi de garanties fédérales en faveur des propriétaires de stocks obligatoires peut être considéré comme un instrument judicieux, peu coûteux et peu risqué, grâce au droit de disjonction en cas de faillite ou de sursis concordataire d'un propriétaire.

Contenu du projet

En vertu de l'art. 21, al. 4, let. e, de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances (LFC; RS 611.0), il faut un crédit d'engagement pour l'octroi de garanties fédérales. Lors de la révision de la LAP (entrée en vigueur le 1^{er} juin 2017), on a constaté que la Confédération ne disposait pas de cet élément de pilotage financier pour la constituer des réserves obligatoires. Le présent message porte sur le crédit requis pour les garanties déjà accordées et les engagements à venir. Le Conseil fédéral propose donc au Parlement un crédit d'engagement de 540 millions de francs, courant jusqu'à la fin de 2024.

Message

1 Contexte et conditions

1.1 Contexte

Le mandat de l'approvisionnement économique du pays est inscrit à l'art. 102 de la Constitution. (Cst.; RS 101): *La Confédération assure l'approvisionnement du pays en biens et services de première nécessité afin de pouvoir faire face à une menace de guerre, à une autre manifestation de force ou à une grave pénurie à laquelle l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens. Elle prend des mesures préventives.* Si une perturbation se profile et si l'on ne peut pas la maîtriser grâce aux mécanismes du marché, l'approvisionnement économique du pays (AEP) prend des mesures pour garantir un approvisionnement optimal de la Suisse en biens et services vitaux. Il se caractérise par un mode de coopération unique entre le secteur privé et le secteur public. Toute l'organisation est dirigée par un délégué à l'approvisionnement économique du pays et comprend quelque 300 représentants des branches-clés de l'économie suisse.

Le stockage obligatoire constitue un moyen d'action crucial pour l'approvisionnement du pays. Le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) fixe la composition et le volume des réserves obligatoires. Mais la Confédération ne détient pas ces stocks qui sont constitués par des entreprises privées et qui leur appartiennent. L'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE) conclut avec les entreprises concernées un contrat de stockage obligatoire. Toutes les entreprises qui ont passé ce contrat se sont regroupées par branche pour constituer une organisation chargée des réserves obligatoires. Ces institutions de droit privé peuvent créer un fonds de garantie afin de couvrir les coûts de stockage, les frais financiers et les baisses de prix des marchandises.

Le financement des réserves obligatoires est fondamentalement l'affaire de l'économie privée. Toutefois la Confédération encourage ce financement en accordant des garanties liées aux prêts pour réserves obligatoires (art. 20 de la loi du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement du pays [LAP]; RS 531). En vertu de l'art. 21, al. 4, let. e, de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances (LFC; RS 611.0), il faut un crédit d'engagement pour assumer ces garanties. Lors de la révision de la LAP, on a constaté que la Confédération ne disposait pas encore de cet élément de pilotage financier pour le stockage obligatoire.

1.2 Motif de la demande de crédit

En vertu de l'art. 20 LAP, la Confédération fournit des garanties aux banques qui accordent des prêts pour financer les stocks obligatoires. De plus, l'art. 18, al. 3, de l'ordonnance du 10 mai 2017 sur l'approvisionnement économique du pays (OAEP, RS 531.11) précise que le crédit bancaire garanti ne doit pas dépasser 90 % de la valeur déterminante des marchandises ainsi stockées. On fait une exception pour les

réserves aux prix de base amortis dont la valeur est nettement inférieure à la valeur marchande. Dans ce cas, la limite de crédit pour le prêt correspond à 100 % de la valeur déterminante des marchandises stockées. Le prix de base correspond à la valeur déterminante pour fixer la limite de crédit (valeur marchande moins les éventuels amortissements effectués, cf. ch. 1.6.2).

Comme on ne stocke que des marchandises en vente courante et qu'elles sont par ailleurs contrôlées, on s'assure ainsi que les garanties seront accordées uniquement si la contre-valeur est effectivement réalisable. Pour des marchandises qui ne s'écoulent pas ou peu sur le marché, mais qui doivent être stockées pour garantir l'approvisionnement – c'est le cas notamment de certains médicaments –, la Confédération n'octroie concrètement pas de garantie.

A la fin 2017, le montant total des garanties fédérales s'élevait à 290 millions de francs. Sur ce total, 273 millions de francs étaient consacrés aux réserves obligatoires d'huiles minérales (produits pétroliers). Le plus haut montant garanti actuellement par la Confédération pour un prêt s'élève à 57 millions de francs. Ces dix dernières années (2008 à 2017), la somme des garanties fédérales sur prêts pour réserves obligatoires a fluctué entre 290 et 480 millions de francs.

1.3 Intérêt du projet dans l'absolu

Le stockage obligatoire est indispensable pour garantir l'approvisionnement du pays en biens vitaux lors d'une pénurie grave. Par exemple, la Suisse ne peut pas produire des carburants, des aliments de base et des antibiotiques – du moins pas en quantité suffisante. Elle est donc tributaire de ses importations. Certains événements (catastrophes naturelles, conflits, problèmes techniques lors de la production ou du transport de biens, voire guerre) peuvent interrompre à court terme le flux de marchandises. Dans ce cas, les réserves constituent un moyen d'action précieux, car on peut les libérer, si besoin est. La Confédération ne détient pas ces stocks, mais elle a obligé des entreprises privées qui non seulement gèrent ces stocks, mais commercialisent ces marchandises. Ainsi, le roulement des stocks évite de devoir détruire des marchandises périmées pour en acheter d'autres. De plus, ces stocks sont dans le réseau de distribution et peuvent être rapidement écoulés, le cas échéant.

1.4 Intérêt du projet pour la Confédération

Dans la stratégie de l'approvisionnement économique du pays, le stockage est un instrument-clé pour remédier à une pénurie. Il est peu coûteux et peu compliqué à mettre en place, tant pour la Confédération que pour le secteur privé. On peut donc à tout moment et très rapidement recourir à ces réserves, dans l'intérêt des consommateurs.

Avant même la révision de la loi sur l'approvisionnement du pays, les garanties fédérales accordées sur des prêts pour réserves obligatoires avaient fait leurs preuves. Ce mécanisme a été confirmé lors de la révision totale. C'est une manière

simple sur le plan administratif d'aider les propriétaires de réserves obligatoires impliqués dans le stockage.

1.5 Différence entre garantie et cautionnement

Les garanties et les cautionnements servent de sûreté pour un crédit, en droit privé comme en droit public. La principale différence entre ces deux instruments réside dans le fait que, contrairement au cautionnement, la garantie constitue un engagement en soi, indépendant du contrat entre créancier et débiteur. Par contre, en cas de cautionnement, il existe un lien avec la créance principale (par ex. contrat de prêt).

Pour le stockage obligatoire, on recourt à une garantie (art. 20 LAP). L'octroi d'une garantie fédérale n'implique ici guère de risques, car son montant dépend foncièrement de la valeur des marchandises dont il faut financer le stockage. Comme on ne stocke, en général, que des marchandises en vente courante, on s'assure que les garanties seront accordées uniquement si la contre-valeur est effectivement réalisable. Toutefois, ce n'est pas le cas pour les médicaments, vu la législation sur les produits thérapeutiques. Enfin, la Confédération protège ses prétentions grâce à un droit de disjonction spécial sur les marchandises stockées (art. 24 LAP). Ce privilège lors d'une faillite ou d'un concordat rend secondaires les créances de tous les autres créanciers.

Le droit de disjonction existe depuis longtemps et permet à la Confédération d'être la première à saisir les marchandises stockées, en cas de faillite ou de sursis concordataire. Les années passées ont montré qu'on pouvait ainsi circonscire, en fin de compte, la probabilité d'un dommage causé à la Confédération.

Il n'en demeure pas moins un certain risque financier résiduel pour la Confédération. Si un propriétaire de réserves obligatoires fait faillite ou s'il est mis au bénéfice d'un sursis concordataire ou extraordinaire, la Confédération doit honorer sa promesse de paiement vis-à-vis de la banque. Pour minimiser les risques, il faut garantir notamment que les marchandises stockées conservent leur valeur, en prévision du droit de disjonction. A cet effet, la Confédération a confié aux organisations chargées des réserves obligatoires le mandat de les contrôler régulièrement, sur le plan quantitatif comme qualitatif. Ces organisations informent l'OFAE sur les manquements constatés. L'OFAE procède annuellement à la révision de ces contrôles, au siège social de chaque organisation impliquée. Il a par ailleurs passé des conventions avec les banques accordant des prêts pour réserves obligatoires. Par ce biais, les banques s'engagent notamment à vérifier régulièrement la solvabilité des propriétaires. En outre, elles doivent immédiatement informer l'OFAE si elles remarquent des changements importants dans la situation économique-financière d'un propriétaire.

Durant les 15 dernières années, la Confédération n'a subi qu'une seule fois des pertes (soit 70 000 francs) à cause d'une réserve obligatoire. Dans deux autres cas, elle a dû payer pour honorer ses garanties, mais elle a pu s'en tirer à bon compte, grâce à son droit de disjonction. Sans garanties fédérales, le secteur privé ne serait plus aidé à constituer les réserves obligatoires ordonnées par le législateur. Les entreprises devraient supporter des coûts plus élevés et les consommateurs aussi.

L'octroi de garanties fédérales en faveur des propriétaires de stocks obligatoires peut être considéré comme un instrument judicieux, peu coûteux et peu risqué, grâce au droit de disjonction inscrit dans la loi. Y renoncer ne serait pas dans l'intérêt de la Confédération.

1.6 Explications relatives au fonctionnement des fonds de garantie et aux amortissements à réaliser (dévalorisation des marchandises)

1.6.1 Fonds de garantie

En vertu de la LAP, le Conseil fédéral soumet certains biens vitaux au stockage obligatoire. Toute branche économique concernée peut instaurer une organisation de droit privé chargée des réserves obligatoires et constituer un fonds de garantie pour divers groupes de marchandises afin de couvrir les coûts de stockage, les frais financiers et les baisses de prix. La nouvelle LAP, en vigueur depuis le 1^{er} juin 2017, prévoit la possibilité de créer ou de conserver ces fonds de garantie. Ils sont alimentés de deux manières: par des contributions ou par des taxes sur les biens à stocker obligatoirement. Le mécanisme de la première mise sur le marché implique que les contributions au fonds de garantie seront prélevées tant sur les biens importés que sur ceux produits en Suisse; le régime des permis généraux d'importation ne concerne, lui, que les importations.

Actuellement, toutes les branches concernées par le stockage imposé par le Conseil fédéral ont leur propre fonds de garantie. Ces fonds sont gérés par les organisations chargées des réserves obligatoires, à savoir Réservesuisse (aliments, céréales et fourrage), Carbura (produits raffinés), Helvecura (produits thérapeutiques), Agricura (engrais) et Provisiogas (gaz naturel). Réservesuisse et Carbura prélèvent les contributions sur les importations alors que Agricura, Helvecura et Provisiogas le font à la première mise sur le marché des marchandises dont le stockage est obligatoire. Le montant des contributions à verser au fonds de garantie se rapporte à la quantité de marchandises qu'un propriétaire de réserve obligatoire importe ou commercialise en premier en Suisse. Le fonds de garantie dédommage les diverses entreprises pour les coûts du stockage obligatoire, selon des critères uniformes. Ces coûts se répercutent sur les prix de vente et donc sur les consommateurs, conformément aux méthodes modernes de taxation.

Ce mécanisme ne fonctionne que si, dans une branche, tous les propriétaires sont affiliés à l'organisation chargée des réserves obligatoires. Les contributions prélevées ne doivent servir qu'à couvrir les frais de stockage et les coûts financiers, à amortir et lisser les variations de prix (art. 22 OAEP) ainsi qu'au fonctionnement et à l'administration de l'organisation chargée des réserves obligatoires. Rien n'oblige une branche à créer une telle organisation, mais si elle le fait, tous les propriétaires de réserves obligatoires dans cette branche doivent devenir membres.

Les avoirs d'un fonds sont gérés par les organisations chargées des réserves obligatoires, mais n'appartiennent pas aux divers affiliés, et encore moins à la Confédération. Ils constituent un patrimoine privé spécial, avec des restrictions de jouissance

de droit public et sont contrôlés par la Confédération. La création, la modification et la liquidation d'un fonds de garantie ainsi que ses statuts requièrent l'autorisation du DEFR. Son règlement doit être approuvé par l'OFAE.

L'OFAE vérifie que les contributions ont été prélevées et utilisées à bon escient, selon le principe «ni bénéfice ni perte» pour les propriétaires de réserves obligatoires. Il ordonne, le cas échéant, les mesures requises.

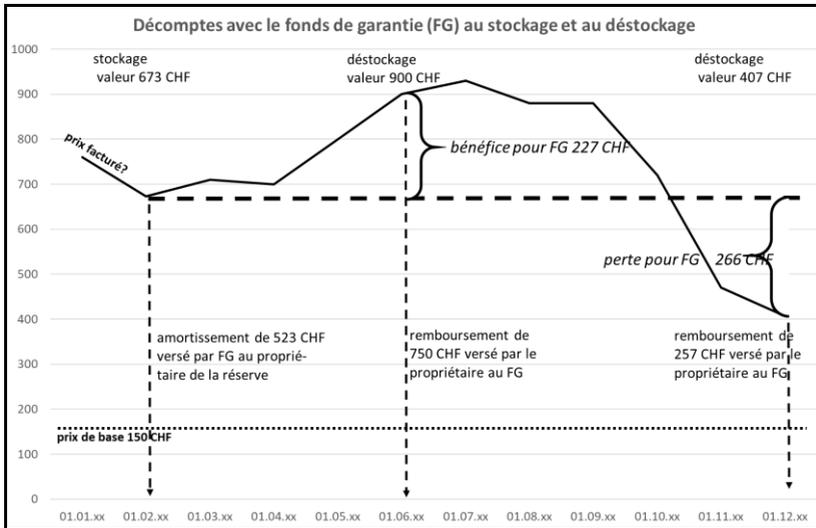
1.6.2 Amortissements à réaliser (dévalorisation des marchandises)

Les avoirs du fonds de garantie servent, d'une part, à indemniser les entreprises pour les frais de stockage. On entend par là les coûts financiers, mais aussi certaines dépenses (loyer des entrepôts, assurances, transport, gestion et rotation des stocks).

D'autre part, le fonds de garantie accorde des «amortissements» aux propriétaires pour financer leurs réserves obligatoires et réduire le risque d'une baisse de prix des marchandises stockées. On peut comparer ces amortissements à des prêts sans intérêts. Leur montant correspond à la différence entre la valeur marchande d'un produit au moment où il est stocké et la valeur de base fixée par l'organisation chargée des réserves obligatoires. Lorsqu'il déstocke, le propriétaire d'une réserve obligatoire doit rembourser ces amortissements au fonds de garantie. Le montant des remboursements correspond à la valeur marchande au moment du déstockage, de laquelle on retranche le prix de base. Les risques et avantages dus aux fluctuations des prix sont donc assumés non par le propriétaire de réserves obligatoires, mais par le fonds de garantie. Si l'on devait, contre toute attente, liquider complètement et simultanément les réserves obligatoires constituées dans toutes les branches, leurs propriétaires devraient rembourser aux fonds de garantie quelque 2,5 milliards de francs (montant fin 2017).

Le prix de base, soit la part non amortie de la valeur de la réserve obligatoire, permet de calculer les indemnités que le propriétaire reçoit du fonds de garantie pour couvrir ses frais financiers. Le prix de base des réserves obligatoires dans les secteurs alimentation et produits pétroliers est aujourd'hui nettement inférieur à leur valeur marchande, à cause des amortissements préalables. C'est pourquoi le prêt pour réserves obligatoires garanti par la Confédération peut s'élever à 100 % (et pas seulement à 90 %) de la valeur de base des marchandises stockées. En effet, le fonds de garantie serait en première ligne, s'il fallait – à cause d'une faillite – réaliser à perte la réserve obligatoire.

Le graphique suivant montre, à partir d'un exemple fictif, comment se font les décomptes entre un fonds de garantie et un propriétaire de réserves obligatoires lors du stockage et du déstockage.



On voit clairement que le stockage et le déstockage entraînent des décomptes variant en fonction du moment où ils ont lieu. Le prix facturé correspond à la valeur marchande. Le 1^{er} février, un propriétaire doit augmenter ses réserves d'une tonne. La marchandise coûte alors 673 francs, alors que la valeur de la réserve ou le prix de base est de 150 francs. Le fonds de garantie lui verse 523 francs pour réduire le risque d'une baisse de prix.

Si, le 1^{er} juin, le propriétaire réduit d'une tonne sa réserve obligatoire, il doit à nouveau faire un décompte avec le fonds de garantie. À cette date, la valeur marchande est de 900 francs, le prix de base restant à 150 francs. Réduire sa réserve signifie que le propriétaire peut immédiatement transférer une tonne dans ses stocks courants pour la vendre. Si c'est effectivement le cas, il peut le faire au prix du marché, soit 900 francs. Simultanément, le fonds de garantie est autorisé à réclamer au propriétaire la différence entre le prix de base et celui du marché, soit 750 francs.

Si la réduction de la réserve n'a lieu qu'au 1^{er} décembre, le propriétaire ne doit rembourser que 257 francs au fonds de garantie, car la valeur marchande est de 407 francs.

Réservesuisse et Carbura ont fixé les prix de base à un niveau bas par rapport à la valeur réelle des marchandises stockées. À l'heure actuelle, le prix de base moyen des stocks financés grâce aux fonds de garantie est le suivant:

| Réservesuisse | prix de base fin 2017 |
|------------------------|------------------------------|
| – céréales | 8 francs les 100 kg |
| – sucre | 15 francs les 100 kg |
| – riz | 15 francs les 100 kg |
| – huiles et corps gras | 0 franc les 100 kg |
| – café | 0 franc les 100 kg |
| Carbura | |
| – essence | 75 francs le m ³ |
| – diesel | 75 francs le m ³ |
| – mazout | 75 francs le m ³ |
| – kérosène | 85 francs le m ³ |

Helvecura n'a fixé un prix de base que pour une partie des anti-infectieux en stock, tout comme Agricura pour une partie des engrais.

C'est à l'organisation chargée des réserves obligatoires de décider dans quelle mesure ces réserves sont amorties en fixant le prix de base. L'OFAE n'envisage pas que les prix de base actuellement fixés par CARBURA, Helvecura et Agricura puissent augmenter dans les années à venir: le mécanisme consistant à prélever des contributions sur les importations ou à première mise sur le marché ne menace aucunement le financement des fonds de garantie. La situation est tout autre dans le secteur des réserves obligatoires d'aliments.

L'obligation de stocker le gaz obligatoire est honorée grâce aux réserves de mazout extra-léger. Provisiogas paie Carbura pour le stockage obligatoire du mazout. Les propriétaires sont les membres de Carbura. C'est pourquoi le financement du stockage de produits pétroliers comprend aussi les réserves faites pour l'industrie gazière.

Le chapitre suivant décrit les tendances relatives au financement des réserves obligatoires, ventilées dans les divers secteurs – aliments, produits pétroliers, médicaments, engrais et produits industriels.

1.7 Perspectives

1.7.1 Évolution du financement des réserves alimentaires

Il est difficile d'évaluer l'ampleur des contributions au fonds de garantie que Réservesuisse va pouvoir prélever sur les aliments.

D'une part, les engagements pris par la Suisse vis-à-vis de l'OMC, de ses partenaires de libre-échange et des pays en voie de développement font que, à moyen ou long terme, on ne pourra plus – ou que dans une moindre mesure – prélever des contributions au fonds de garantie à l'importation de denrées alimentaires. Le financement de ces fonds est de nature publique, car l'obligation de contribuer à l'import est liée

à une licence d'importation relevant du droit public. Selon les directives de l'OMC¹, les contributions au fonds de garantie sont à intégrer dans les droits de douane (composante douanière). Elles ne doivent donc pas dépasser les limites maximales fixées strictement par l'OMC et dans les accords de libre-échange.

D'autre part, dans ce secteur, il n'est plus possible, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle LAP, de changer de régime en prélevant des contributions lors de la première mise sur le marché, car il est interdit d'alimenter le fonds de garantie en taxant les aliments, fourrages, semences et plants produits en Suisse (art. 16, al. 5, LAP).

Cette situation aura probablement pour conséquence que, dans les années à venir, les contributions permettront de moins en moins de financer le stockage obligatoire. Il en résulte deux options pour la Confédération: d'une part, elle pourrait assumer directement et totalement les coûts non couverts. Cette variante est prévue à l'art. 21, al. 2, LAP. D'autre part, on s'attend à ce que Réservesuisse revalorise les stocks – aujourd'hui largement amortis – avant que la Confédération ne finance les réserves obligatoires. Cela va augmenter le prix de base des marchandises à stocker. De ce fait, les divers propriétaires devraient assumer des coûts plus élevés. Il se pourrait alors que les banques qui accordent des prêts soient plus sollicitées. Il faudrait donc s'attendre à une hausse des garanties fédérales prévues à l'art. 20 LAP.

L'ampleur de cette hausse est aujourd'hui difficile à chiffrer, car elle dépendra surtout du contexte politico-économique. En outre, on ne peut exclure que, dans quelques années, les réserves obligatoires d'aliments ne soient plus du tout amorties par les fonds de garantie et que la Confédération doive octroyer, aux banques sollicitées pour un prêt sur réserves obligatoires, des garanties allant jusqu'à 90 % de la valeur déterminante des marchandises. Mais on ne peut pas prévoir dans quelle mesure ces garanties seront sollicitées.

Aujourd'hui, les banques accordent aux entreprises un prêt pour réserves obligatoires au taux Libor² (actuellement à 0 %) s'il est garanti par la Confédération. Tant que la situation ne change pas sur le marché des capitaux, une réduction des amortissements n'a aucune incidence sur les frais financiers du stockage obligatoire. Si les taux d'intérêt sont à la hausse, ces frais vont augmenter en fonction du taux Libor. Si la Confédération n'octroyait aucune garantie pour les prêts, les coûts financiers seraient plus élevés pour les propriétaires de réserves obligatoires, vu que les banques calculeraient (très vraisemblablement) d'une autre manière les crédits qu'elles accordent. Il faudrait prélever plus de contributions au fonds de garantie, en réduisant d'autant les recettes douanières, pour couvrir les coûts financiers accrus du stockage obligatoire.

S'il n'y a pas de garantie liée à un prêt pour réserves obligatoires, la Confédération n'a par ailleurs pas de droit de disjonction en cas de faillite. Le fonds de garantie ne peut pas être indemnisé par le produit de la réalisation tiré des marchandises ainsi disjointes et doit faire valoir toutes les créances dans la procédure normale de faillite, ce qui accroît fortement son risque de pertes. Si les amortissements accordés par

¹ Cf. explications relatives à l'art. 18 LAP, FF 2014 6859 6881.

² *London Interbank Offered Rate (Libor)*: taux interbancaire de référence, fixé chaque jour ouvré, à 11 h heure locale (GMT), par les principales banques de Londres opérant à l'international, regroupées sous le nom de British Bankers' Association.

le fonds de garantie au propriétaire d'une réserve obligatoire sont perdus, le fonds devra compenser ces pertes en augmentant les contributions. Cette hausse s'accompagnera d'une baisse des recettes douanières pour la Confédération.

La valeur marchande des aliments (céréales, sucre, riz, huiles/corps gras et café) dans les stocks obligatoires avoisinait les 500 millions de francs à la fin 2017. Si l'on considère la hausse actuelle des stocks d'aliments concentrés (pour bétail) et les fluctuations de prix sur les marchés, on peut tabler sur 600 millions de francs comme valeur maximale de ces marchandises.

Le montant des emprunts garantis par la Confédération pour les aliments n'était que de 14,2 millions de francs à la fin 2017. La valeur de base (valeur des stocks moins les amortissements faits par le fonds de garantie) s'élevait toutefois à 56,1 millions de francs. Cette valeur constitue la limite supérieure du crédit que les propriétaires de réserves obligatoires peuvent obtenir avec une garantie de la Confédération. Les propriétaires de réserves obligatoires n'ont donc pas – et de loin – épuisé la limite de crédit, ce qui s'explique par la situation sur le marché des capitaux. Une hausse des taux d'intérêt accroîtrait vraisemblablement le volume des crédits sollicités. En outre, il faut s'attendre à une réévaluation partielle des stocks obligatoires d'ici à la fin 2024. Aux fins de la présente proposition les besoins maximaux de crédit pour le stockage obligatoire d'aliments afin de satisfaire à tout moment aux prétentions des propriétaires de réserves sont estimés à 100 millions de francs.

1.7.2 Évolution du financement des réserves de produits pétroliers

Dans le secteur des produits pétroliers, le financement des réserves grâce aux contributions au fonds de garantie n'est pas remis en question. Même si l'on ne peut exclure que certains composants ajoutés aux carburants et combustibles fossiles finissent par être produits en Suisse, leur volume devrait rester minime par rapport à la consommation globale. Il ne faut donc pas s'attendre à ce que les pratiques d'amortissement actuelles changeront. À la fin 2017, le montant des emprunts garantis par la Confédération était de 273 millions de francs. La limite de crédit, soit 368 millions de francs, n'a donc pas été épuisée. Cela s'explique par la situation sur le marché des capitaux, où les taux d'intérêt sont bas, voire négatifs. Une hausse des taux d'intérêt accroîtrait vraisemblablement, ici aussi, le volume des crédits sollicités. Dans ce secteur, on peut donc tabler sur des besoins de crédit de 400 millions de francs au maximum. Ces besoins dépassent ici la limite actuelle de crédit permettant de couvrir d'éventuelles variations des stocks de mazout constitués pour l'industrie gazière ainsi que la hausse prévue des réserves de kérosène. À la fin 2017, la valeur marchande de tous les produits pétroliers en stock (y compris le mazout extra-léger stocké à la place du gaz naturel) dépassait les 2,4 milliards de francs.

1.7.3 Évolution du financement des stocks de produits thérapeutiques

Les fonds de garantie dans le secteur des produits thérapeutiques sont alimentés par des contributions versées à la première mise sur le marché suisse. Le financement des fonds de garantie n'est donc pas menacé. À la fin 2017, la valeur marchande des stocks s'élevait à 43,6 millions de francs. Jusqu'ici, on n'a pas accordé de garantie fédérale pour les réserves de produits thérapeutiques. Or les propriétaires de ces stocks ont fondamentalement le droit d'obtenir de la Confédération un prêt pour réserves obligatoires (art. 20 LAP). Il y a eu quelques tentatives de l'industrie pharmaceutique pour obtenir des garanties fédérales, mais elles ne se sont jamais concrétisées. Vu que l'industrie pharmaceutique a en principe droit au financement de ses réserves obligatoires par un prêt garanti par la Confédération, les besoins maximaux de crédit d'ici à la fin 2024 sont estimés à 20 millions de francs.

1.7.4 Évolution du financement des stocks d'engrais

Les fonds de garantie dans le secteur des engrais sont alimentés par des contributions versées à la première mise sur le marché suisse. Le financement du fonds de garantie n'est donc pas menacé. À la fin 2017, la valeur marchande des engrais stockés s'élevait à 11,4 millions à 20 millions de francs. Les marchandises sont partiellement amorties par le fonds de garantie. L'OFAE ne s'attend pas à ce que le montant de ces amortissements change nettement dans les années à venir.

La Confédération accorde des garanties sur les crédits bancaires destinés à financer le stockage qui s'élèvent actuellement à 2,6 millions de francs. La limite de crédit, soit 6,9 millions CHF, n'a donc pas été épuisée. Si les taux d'intérêt actuellement bas devaient grimper, ce crédit risquerait d'être davantage sollicité. Dans ce secteur, on peut donc tabler sur un besoin de crédit de 7 millions de francs au maximum.

1.7.5 Évolution dans le secteur des produits industriels

Dans le secteur des biens industriels, on ne stocke actuellement que des granules de plastique pour une valeur marchande de 138 000 de francs. La somme des prêts pour réserves obligatoires garantis par la Confédération s'élève à 80 000 de francs, la limite de crédit étant de 124 200 de francs.

Le domaine industrie de l'AEP vérifie s'il faut, pour tel ou tel produit industriel, constituer des réserves obligatoires et fixera alors leur ampleur. Il est possible qu'à l'avenir, d'autres produits industriels doivent être stockés. La limite pour fixer le montant du crédit d'engagement dans ce domaine est estimée à 3 millions de francs: on pourra ainsi réagir à un éventuel élargissement des réserves obligatoires de produits industriels.

1.7.6 Changements quantitatifs dans l'assortiment de marchandises stockées

Pour fixer les volumes à stocker, on part généralement des quantités consommées ou importées les années précédentes. Il est donc difficile de prévoir comment les quantités vont évoluer à long terme. Mais on a enregistré une tendance générale. Dans les domaines alimentation et produits thérapeutiques, les quantités vont, *a priori*, légèrement augmenter dans les années à venir, alors qu'elles vont baisser dans le secteur des produits pétroliers. Il est difficile d'évaluer à quelle vitesse les changements se produiront, d'autant que le rythme varie selon les secteurs. En ce qui concerne le montant des crédits d'engagement, on suppose que les hausses et baisses des stocks actuels vont *grosso modo* se compenser. On n'a donc pas inclus, dans le crédit d'engagement demandé, les besoins de crédits liés aux changements quantitatifs dans l'assortiment de marchandises stockées.

1.7.7 Vérification fondamentale de la composition des réserves obligatoires

D'ici à 2019, l'AEP va évaluer divers produits sous l'angle du stockage obligatoire. Outre la vérification des besoins en marchandises déjà stockées (céréales panifiables, engrais, café, aliments concentrés pour le bétail, riz, huile et sucre), on examine s'il faut constituer des réserves de nouveaux produits (lait pour nourrissons, semences, produits phytosanitaires/pesticides, légumineuses, nouilles, fromage à pâte dure, produits pour personnes allergiques, vitamines, autres produits industriels). Selon les résultats de ces recherches, il se peut que la demande de prêts pour réserves obligatoires garantis par la Confédération augmente. Pour fixer le montant du crédit d'engagement, on suppose que les besoins de crédit seront de 10 millions de francs au maximum pour les nouveaux produits à stocker. Ainsi on pourra, le cas échéant, commencer à stocker ces nouveaux produits et satisfaire les exigences des entreprises concernées en matière de garanties fédérales.

1.7.8 Relevé des besoins maximaux de crédit

Pour évaluer le montant maximum des crédits liés au stockage obligatoire, nous nous fondons sur les prévisions d'ici à la fin de 2024. Il n'est guère probable qu'il y aura un épuisement total et permanent des crédits d'engagements demandés. Mais il est important que le cadre du crédit soit suffisamment grand, à tout moment, pour qu'on puisse constituer des réserves obligatoires avec l'ampleur prévue pour sauvegarder la sécurité d'approvisionnement. Simultanément, il faut garantir que l'on puisse octroyer en tout temps, à tous les propriétaires entrant en ligne de compte, un financement de leurs réserves obligatoires conforme à la loi, grâce à un prêt bancaire garanti par la Confédération. Le montant des garanties dépend notamment de celui des amortissements effectués par les fonds de garantie. Il ne dépend pas directement du renchérissement. Aussi a-t-on renoncé à introduire des hypothèses de renchérissement dans l'arrêté fédéral.

Vu les chiffres et tendances évoqués ci-dessus, le Conseil fédéral évalue ainsi les besoins maximaux de crédit d'ici à la fin 2024:

| Groupe de marchandises | crédit requis en millions de francs |
|---------------------------|-------------------------------------|
| aliments | 100 |
| produits pétroliers | 400 |
| produits thérapeutiques | 20 |
| engrais | 7 |
| produits industriels | 3 |
| nouveaux produits stockés | 10 |
| Total | 540 |

2 Contenu du projet

2.1 Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose un crédit d'engagement de 540 millions de francs pour garantir les crédits bancaires requis par le stockage obligatoire d'ici à la fin de 2024.

2.2 Description détaillée du projet

La Confédération encourage les entreprises soumises au stockage obligatoire en octroyant des garanties fédérales aux banques qui accordent des prêts pour ces réserves. Le montant des garanties accordées dépend de la valeur des marchandises stockées. Comme on n'accorde une garantie fédérale que pour celles en vente courante, il est garanti que la contre-valeur est effectivement réalisable.

2.3 Risques

Bien qu'il existe des sûretés liées au droit de gage, il n'en demeure pas moins un risque financier résiduel pour la Confédération. Elle doit honorer sa promesse de paiement vis-à-vis de la banque si un propriétaire de réserves obligatoires fait faillite ou s'il y a un sursis concordataire, voire extraordinaire.

Les années passées ont montré qu'on pouvait ainsi circonscrire, en fin de compte, la probabilité de pertes pour la Confédération. Durant les 15 dernières années, elle n'en a subi qu'une seule fois à cause d'une réserve obligatoire: elles s'élevaient à 70 000 francs. Dans deux autres cas, la Confédération a dû payer pour honorer ses garanties, mais elle a pu en sortir indemne grâce à son droit de disjonction.

Les garanties fédérales sont fixées dans chaque contrat de stockage obligatoire. Si des doutes fondés surviennent quant à la solvabilité et à la réputation d'un propriétaire de stocks ou à sa volonté de respecter les dispositions du contrat de stockage, la

Confédération est habilitée à prendre des mesures préventives pour sauvegarder les stocks financés avec sa garantie (par ex. disjonction ou mise sous clef de la réserve obligatoire, résiliation du contrat).

La Confédération passe une convention avec chaque banque qui accorde un crédit: cette dernière s'engage à vérifier la solvabilité du propriétaire des stocks, comme le veut l'usage dans les opérations de crédit, et à informer immédiatement la Confédération si la solvabilité n'est plus ou que partiellement donnée.

2.4 Motif de la proposition

En vertu de l'art. 20 LAP, la Confédération fournit des garanties aux banques qui accordent des prêts pour financer les stocks obligatoires et les marchandises des réserves complémentaires. En vertu de l'art. 21, al. 4, let. e, il faut un crédit d'engagement pour octroyer des garanties. Lors de la révision de la LAP, on a constaté que la Confédération ne disposait pas de cet élément de pilotage financier pour constituer des réserves obligatoires. Le présent message propose donc le crédit requis pour les garanties déjà accordées et les engagements à venir. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose au Parlement un crédit d'engagement s'élevant à 540 millions de francs. Ainsi la Confédération pourra continuer d'assumer les garanties pour les prêts aux propriétaires de réserves obligatoires entrant en ligne de compte. Le crédit d'engagement a une durée limitée, l'échéance étant fin 2024. L'OFAE réévaluera, en temps voulu, les besoins pour un prochain crédit d'engagement.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

Les engagements liés au prêt pour réserves obligatoires n'impliquent pas de frais directs pour la Confédération. C'est seulement en cas de faillite ou de sursis concordataire – voire extraordinaire – d'un propriétaire que la Confédération doit honorer sa promesse de garantie et effectuer un paiement à la banque créditrice. Le produit tiré de la réalisation des marchandises stockées devrait, le plus souvent, être supérieur à ce paiement, de sorte que la Confédération en sortirait indemne. L'impact financier attendu doit donc être considéré comme faible.

Les moyens requis pour d'éventuels paiements à effectuer doivent être réclamés *a posteriori*. Le produit de la réalisation sera porté aux recettes, selon le principe du produit brut (art. 19, al. 1, let. a, de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération; RS 611.01).

3.1.2 Conséquences sur sur l'état du personnel

L'octroi de garanties fédérales sur les prêts pour réserves obligatoires peut être mis en œuvre avec les ressources actuelles.

3.2 Conséquences économiques

L'approbation du crédit d'engagement n'entraînera pas, *a priori*, de modifications économiques par rapport au *statu quo*. La constitution de réserves sert à garantir l'approvisionnement, contribuant à stabiliser tout le système. Les réglementations simples et la sveltesse de l'AEP sont garantes de son efficacité et permettent de prendre rapidement des décisions en recourant au savoir-faire du secteur privé. L'économie n'est que faiblement affectée par l'AEP. Grâce au principe fondamental, selon lequel, même lors d'une crise, l'économie privée et non l'État doit assumer l'approvisionnement, on garantit que le pays sera ravitaillé en biens vitaux, à moindres frais.

3.3 Conséquences pour les entreprises soumises au stockage obligatoire

Ce sont en premier lieu les entreprises privées soumises au stockage obligatoire qui vont profiter des garanties fédérales. Sans cette garantie pour les prêts, les coûts financiers seraient plus élevés pour les propriétaires de réserves obligatoires, vu que les banques exigeraient des taux d'intérêt supérieurs.

4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

4.1 Relation avec le programme de la législature

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de législature 2015 à 2019³, ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de législature 2015 à 2019⁴. Lors de la révision de la LAP, on a constaté que la Confédération ne disposait pas de cet élément de pilotage financier pour le stockage obligatoire. Le présent message propose donc le crédit d'engagement requis pour les garanties déjà accordées et les engagements à venir.

³ FF 2016 981

⁴ FF 2016 4999

4.2 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral

L'octroi de garanties fédérales pour les réserves obligatoires n'est contenu dans aucune stratégie nationale du Conseil fédéral.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

La compétence de l'Assemblée fédérale concernant la présente décision de crédit découle de l'art. 167 Cst.

En vertu de l'art. 20 LAP, la Confédération fournit des garanties aux banques qui accordent des prêts pour financer les stocks obligatoires.

En vertu de l'art. 21, al. 4, let. e, LFC, il faut un crédit d'engagement pour octroyer des garanties fédérales.

5.2 Forme de l'acte à adopter

Conformément aux art. 163, al. 2, Cst. et 25, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (RS 171.10), l'acte à adopter revêt la forme de l'arrêté fédéral simple (qui n'est pas sujet au référendum).

5.3 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les dispositions relatives aux subventions ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs, doivent être adoptés à la majorité des membres de chacune des Chambres fédérales («frein aux dépenses»). Le crédit d'engagement proposé porte sur des garanties dépassant les 20 millions de francs, qui pourraient se traduire des dépenses correspondantes, dans le pire des cas. L'art. 1, al. 1, de l'arrêté fédéral est donc soumis au frein aux dépenses.

5.4 Compatibilité avec les obligations internationales

Les garanties étatiques sur les prêts entraînant un taux d'intérêt préférentiel pour les bénéficiaires, accordées à des secteurs ou à des entreprises spécifiques doivent être considérées comme des subventions au sens de l'accord de l'OMC sur les subventions et doivent lui être notifiées. Ces subventions peuvent être contestées par d'autres membres de l'OMC s'ils peuvent prouver qu'elles nuisent à l'économie d'autres pays. Ce n'est guère probable dans le cas des garanties proposées ici. Pour les aliments, les dispositions de l'accord de l'OMC sur l'agriculture s'appliquent au

surplus: selon cet accord, les subventions au stockage destinées à la sécurité alimentaire sont classées dans la catégorie verte (*green box*), ce qui exclut donc une limite d'engagement.

5.5 Conformité à la loi sur les subventions

La Confédération facilite, par des garanties fédérales, le financement des réserves obligatoires à constituer par les entreprises concernées. Le crédit d'engagement sert exclusivement à couvrir les créances découlant directement de l'octroi de garanties fédérales sur les prêts pour réserves obligatoires. La loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu; RS 616.1) s'applique à l'octroi de chaque garantie, mais pas au présent arrêté de financement. Selon l'art. 5 LSu, le Conseil fédéral est tenu de vérifier périodiquement les aides financières et les indemnités. Il présente à l'Assemblée fédérale un rapport sur les résultats de ses vérifications, notamment lors d'un éventuel message visant à prolonger le crédit d'engagement. Ce crédit est provisoirement limité à la fin de 2024.