



23.056

**Message
concernant un arrêté fédéral relatif
à un crédit d'engagement pour les garanties fédérales liées
aux prêts pour réserves obligatoires 2025–2034**

du 23 août 2023

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

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet d'un arrêté fédéral relatif à un crédit d'engagement pour les garanties fédérales liées à des prêts pour réserves obligatoires¹.

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

23 août 2023

Au nom du Conseil fédéral suisse:

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

¹ FF 2023 2122

Résumé

Conformément à la loi sur les finances, la Confédération octroie aux banques prêteuses des garanties pour les prêts destinés à financer des réserves obligatoires, ce qui requiert un crédit d'engagement. Le crédit d'engagement en cours, de 540 millions de francs, arrivera à échéance à la fin de 2024, d'où la nécessité d'un nouveau crédit. Vu l'augmentation prévue du volume des réserves obligatoires ces prochaines années et les incertitudes liées à l'évolution du financement des réserves obligatoires d'aliments et de fourrages, la prolongation du crédit d'engagement doit s'accompagner d'un relèvement de la limite de crédit. Le Conseil fédéral propose donc à l'Assemblée fédérale un crédit d'engagement à hauteur de 750 millions de francs jusqu'à la fin de 2034.

Contexte

La constitution de réserves obligatoires est l'une des principales mesures de l'Approvisionnement économique du pays pour garantir l'approvisionnement de la Suisse en biens vitaux lors d'une pénurie grave. En vertu de l'art. 7 de la loi du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement du pays (LAP; RS 531), le Conseil fédéral détermine les biens vitaux que des entreprises privées doivent stocker. Il justifie, ce faisant, le stockage obligatoire, qui concerne actuellement des produits relevant des secteurs de l'alimentation, de l'énergie et des 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 une coopération entre l'État et les milieux économiques. Le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche fixe la composition et le volume des réserves obligatoires. Ces réserves ne sont toutefois pas gérées par la Confédération, mais par les entreprises privées, qui en sont aussi les propriétaires. 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 frais de stockage, les frais financiers et les baisses de prix des marchandises stockées.

La Confédération soutient les entreprises en accordant aux banques prêteuses 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 SARON). Le montant des garanties fédérales dépend en principe de la valeur des marchandises stockées. Le stockage obligatoire ne concerne que des marchandises courantes, assurant ainsi que les garanties ne sont accordées qu'en présence d'une contre-valeur réalisable. Par ailleurs, les risques encourus par la Confédération sont considérablement réduits par le droit de disjonction prévu par la loi en cas de faillite ou de sursis concordataire ou extraordinaire.

Contenu du projet

En vertu de l'art. 21, al. 4, let. e, de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances (RS 611.0), il faut un crédit d'engagement pour l'octroi de garanties fédérales. Or le crédit d'engagement de 540 millions de francs approuvé en 2019 par l'Assemblée fédérale arrive à échéance à la fin de 2024.

Il est prévu que le nouveau crédit d'engagement porte, pour des raisons d'économie administrative, sur une période de dix ans et soit augmenté de sorte à permettre de tenir compte à tout moment des potentielles modifications du volume des réserves obligatoires et des prétentions de garanties fédérales qu'elles entraîneront chez les propriétaires de réserves obligatoires.

Le présent message porte sur le crédit requis pour les garanties déjà octroyées et les engagements à venir. Le Conseil fédéral propose au Parlement un crédit d'engagement de 750 millions de francs, courant jusqu'à la fin de 2034.

Message

1 Contexte et motif de la demande de crédit

1.1 Contexte

Conformément à l'art. 102 de la Constitution (Cst.)², 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 à cette fin des mesures préventives. Si une perturbation impossible à maîtriser par les mécanismes de marché se profile, l'Approvisionnement économique du pays (AEP) prend des mesures pour garantir un approvisionnement optimal de la Suisse en biens et services vitaux. L'AEP repose sur une coopération entre les milieux économiques et l'État. L'organisation, qui est placée sous la direction d'un délégué à l'approvisionnement économique du pays, est composée de l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE) ainsi que de quelque 280 représentants venant du secteur privé, des cantons, d'associations et d'autres branches de l'administration fédérale.

Le stockage obligatoire est un des principaux instruments de l'AEP. Le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) fixe la composition et le volume des réserves obligatoires. Ces réserves ne sont toutefois pas gérées par la Confédération, mais par les entreprises privées, qui en sont aussi les propriétaires. L'OFAE conclut des contrats de stockage obligatoire avec les entreprises astreintes au stockage. Toutes les entreprises liées par un tel contrat se sont regroupées par branche pour constituer des organisations chargées des réserves obligatoires. Ces organisations, qui sont des institutions de droit privé, peuvent créer un fonds de garantie afin de couvrir les frais de stockage, les frais financiers et les baisses de prix des marchandises stockées.

Le financement des réserves obligatoires incombe en principe à l'économie privée. Toutefois, la Confédération facilite ce financement en fournissant des garanties aux banques qui accordent des prêts (art. 20 de la loi du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement économique du pays [LAP]³). En vertu de l'art. 21, al. 4, let. e, de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances (LFC)⁴, il faut un crédit d'engagement pour assumer ces garanties. Le crédit en cours adopté par le Parlement se monte à 540 millions de francs, et arrive à échéance à la fin de 2024.

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 réserves obligatoires. De plus, l'art. 18, al. 3, de

² RS 101

³ RS 531

⁴ RS 611.0

l'ordonnance du 10 mai 2017 sur l'approvisionnement économique du pays (OAE)⁵ précise que le crédit bancaire garanti ne doit pas dépasser 90 % de la valeur déterminante des marchandises stockées à titre obligatoire. Sont exceptées les réserves dont les prix de base amortis sont nettement inférieurs à la valeur marchande: dans ce cas, la limite de crédit peut aller jusqu'à 100 % de la valeur déterminante des marchandises stockées. Le prix de base est le critère déterminant pour fixer la limite de crédit (valeur marchande moins les éventuels amortissements effectués, cf. ch. 1.7.2).

Selon un régime soumis à surveillance, le stockage obligatoire ne concerne que des marchandises courantes, assurant ainsi que les garanties ne sont accordées qu'en présence d'une contre-valeur réalisable. La Confédération n'octroie, dans la pratique, pas de garantie pour les marchandises non ou difficilement commercialisables, mais qui sont soumises au stockage obligatoire à des fins de sécurité de l'approvisionnement, à l'instar de certains médicaments ou des barres d'uranium.

À la fin de 2022, la somme des garanties fédérales s'élevait à environ 150 millions de francs. Sur ce montant, quelque 133 millions de francs ont été affectés aux réserves obligatoires d'huiles minérales (produits pétroliers). Le plus haut montant garanti actuellement par la Confédération pour un prêt s'élève à 30 millions de francs. Ces dix dernières années, la somme des garanties fédérales sur les prêts pour réserves obligatoires a fluctué entre 150 et 480 millions de francs.

1.3 Intérêt du projet

Le stockage obligatoire est indispensable pour garantir l'approvisionnement du pays en biens vitaux lors d'une pénurie grave. La Suisse ne peut pas produire de carburants, d'aliments de base et de produits thérapeutiques, ou du moins pas en quantité suffisante. Elle est donc tributaire de ses importations. Des événements tels que des catastrophes naturelles, des conflits ou encore des problèmes techniques lors de la production ou du transport des biens peuvent interrompre le flux de marchandises, avec à la clé le risque que les milieux économiques ne soient plus en mesure d'assurer l'approvisionnement du pays comme à l'ordinaire. Dans ce cas, les réserves obligatoires, qui ne peuvent être libérées que sous certaines conditions, s'avèrent précieuses pour combler le déficit d'offre. La Confédération ne détient pas ces réserves, mais fait appel pour ce faire à des entreprises privées, qui assurent non seulement le stockage mais aussi le commerce des marchandises concernées. Ce système permet de renouveler les marchandises stockées en les écoulant sur le marché au lieu de les détruire après péremption; elles peuvent en outre être rapidement vendues, puisqu'elles sont intégrées au réseau de distribution.

1.4 Intérêt du projet pour la Confédération

La stratégie d'approvisionnement économique du pays fait du stockage obligatoire comme un instrument clé pour remédier à une pénurie. Tant pour la Confédération

⁵ RS 531.11

que pour le secteur privé, il s'agit d'une mesure peu coûteuse à mettre en place et qui ne soulève pas de problème administratif. Il est possible de recourir à tout moment et très rapidement à ces réserves dans l'intérêt des consommateurs.

L'octroi de garanties fédérales sur les prêts pour réserves obligatoires a fait ses preuves depuis des décennies, et le système a été confirmé lors de la révision totale de la LAP, en 2016. C'est une manière simple sur le plan administratif d'aider les propriétaires de réserves à remplir les tâches qui leur incombent au titre du stockage obligatoire.

1.5 Garanties fédérales

Dans le cadre du stockage obligatoire, on a recours à l'instrument des garanties (art. 20 LAP). Celles-ci servent de sûreté pour un crédit, en droit privé comme en droit public. Une garantie est un engagement indépendant de l'obligation principale, qui lie le débiteur au créancier. Le montant des garanties de la Confédération dépend en principe de la valeur des marchandises à financer.

1.6 Sécurité financière et gestion des risques

Le stockage obligatoire ne concerne que des marchandises courantes, assurant ainsi que les garanties ne sont accordées qu'en présence d'une contre-valeur réalisable.

La Confédération protège en outre ses prétentions grâce à un droit de disjonction sur les marchandises stockées (art. 24 LAP). De par ce privilège en cas de faillite ou de sursis concordataire ou extraordinaire, les créances de toutes les autres classes de créanciers s'avèrent subordonnées.

Appliqué de longue date, le droit de disjonction permet à la Confédération d'être la première à saisir les marchandises stockées. Grâce aux sûretés disponibles, les dommages essuyés jusqu'ici par la Confédération ont globalement pu être circonscrits.

Il n'en demeure pas moins que la Confédération doit tout de même assumer un certain risque financier résiduel. 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.

Le caractère transmissible du billet à ordre, conjugué à l'engagement solidaire de la Confédération, permet aux banques d'utiliser le papier-valeur comme sûreté, ce qui se traduit généralement par des taux d'intérêt avantageux.

Si le débiteur est dans l'incapacité de payer sa créance, les banques commerciales peuvent faire la preuve de l'insolvabilité du propriétaire de réserves obligatoires, sans délai et de manière suffisante au regard du droit, en présentant le protêt⁶, et bénéficier ainsi rapidement des prestations de garantie de la Confédération.

⁶ Art. 990 ss du code des obligations; RS 220.

L'autre raison du recours au billet à ordre pour le financement des réserves obligatoires est liée au besoin de sécurité financière de la Confédération au regard des risques qu'elle encourt en accordant des garanties aux banques prêteuses. Compte tenu de l'impossibilité de constituer un nantissement sur les marchandises stockées, le législateur a accordé à la Confédération un droit de disjonction et un droit de gage particuliers.

Si la Confédération doit honorer sa promesse de garantie, il est impératif pour elle que le transfert légal de propriété de la marchandise stockée se fasse aussi rapidement que possible et qu'elle puisse se dédommager de la dette de prêt reprise en revendant la marchandise. Cela implique toutefois qu'elle soit en mesure de requérir la faillite du propriétaire de réserves obligatoires dans les plus brefs délais. Il est crucial que le transfert de propriété ait lieu rapidement, ne serait-ce que parce qu'une fois la faillite ouverte, la Confédération assume la charge d'intérêt et le propriétaire des réserves obligatoires n'a plus le droit de disposer du substrat de responsabilité. À cela s'ajoute le fait que, si elle n'est pas continuellement écoulée sur le marché, la marchandise devient impropre à la commercialisation et, partant, se déprécie. Ce risque est particulièrement élevé chez les propriétaires de réserves obligatoires en situation d'illiquidité, puisque ces derniers ne sont plus en mesure de remplir leur obligation contractuelle de renouveler les réserves.

Face à de tels risques, le billet à ordre se prête particulièrement bien à la réalisation du substrat de responsabilité, car le créancier du billet à ordre peut faire valoir sa créance sans que le débiteur puisse opposer d'exceptions au titre de l'accord initial. De plus, si le débiteur souhaite contester la dette résultant du billet à ordre, c'est à lui et non au créancier qu'il appartient de supporter le fardeau de la preuve. À signaler enfin que le nombre d'oppositions possibles est limité par la loi.

Pour réduire les risques, il faut garantir notamment que les marchandises stockées conservent leur valeur, en prévision du droit de disjonction. À cet effet, la Confédération a confié aux organisations chargées des réserves obligatoires le mandat de contrôler régulièrement la quantité et la qualité des marchandises. Ces organisations informent l'OF AE des manquements constatés. L'OF AE procède annuellement à la révision de l'exécution 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, en vertu desquelles celles-ci s'engagent à vérifier régulièrement la solvabilité des propriétaires de réserves. En outre, elles doivent immédiatement notifier à l'OF AE tout changement important dans la situation économique-financière d'un propriétaire de réserves. L'OF AE surveille, à chaque modification de la somme sur laquelle porte le prêt, que le plafond fixé ne soit pas dépassé.

Au cours des 20 dernières années, la Confédération a subi des pertes en lien avec une réserve obligatoire dans un seul cas, pour un montant de 70 000 francs. Dans deux autres cas où elle a dû payer pour honorer ses garanties, elle a pu se dédommager grâce à son droit de disjonction.

En l'absence de garanties fédérales, la constitution de réserves ordonnées serait privée de soutien, ce qui ferait peser des coûts élevés sur les entreprises et, au final, également sur les consommateurs. Dans le secteur alimentaire, l'augmentation des contributions aux fonds de garantie se ferait au détriment des recettes douanières (cf. ch. 1.7.1).

Aujourd'hui, les banques appliquent un taux d'intérêt fondé sur le SARON composé⁷ (en francs suisses) aux entreprises qui sollicitent des prêts pour réserves obligatoires garantis par la Confédération. Ce taux a été très bas ces dernières années et a même évolué longtemps en zone négative. En cas de SARON négatif, le taux plancher est de 0 %. De par les conditions que le marché des capitaux a connues au cours des dernières années (taux SARON négatifs), la baisse des amortissements n'a pas eu d'impact sur les coûts de capital liés au stockage obligatoire. Or, depuis fin 2022, le SARON remonte, et les coûts du capital augmentent d'autant. Si la Confédération n'accordait pas de garanties fédérales aux prêts pour les réserves stratégiques, les coûts du capital pour le stockage obligatoire seraient plus élevés, étant donné que les banques calculeraient (très probablement) différemment le taux d'intérêt applicable aux crédits qu'elles octroient. Pour compenser ce renchérissement des coûts du capital, une hausse des contributions au fonds de garantie serait nécessaire, avec à la clé une diminution des droits de douane perçus dans le domaine du stockage obligatoire de céréales, d'huiles et de graisses comestibles ainsi que du sucre et, partant, un recul des recettes de la Confédération. Dans les autres secteurs, les entreprises concernées répercuteraient vraisemblablement l'augmentation des coûts sur le prix des marchandises.

En conclusion, l'octroi de garanties fédérales en faveur des propriétaires de réserves 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.

1.7 Explications relatives au système des fonds de garantie et aux amortissements (dévalorisation des marchandises)

1.7.1 Fonds de garantie

En vertu de la LAP, le Conseil fédéral soumet certains biens vitaux au stockage obligatoire. Toute branche économique visée par l'obligation de stocker peut créer à cet effet une organisation d'entraide de droit privé et constituer un fonds de garantie pour divers groupes de marchandises afin de couvrir les frais de stockage, les frais financiers et les baisses de prix des marchandises stockées. L'alimentation des fonds de garantie peut se faire de deux manières, selon la marchandise soumise au stockage obligatoire: premièrement, via le prélèvement de contributions sur les droits de douane dans le cadre du régime du permis général d'importation (PGI) ou, deuxièmement, via la participation financière de l'entreprise responsable de la première mise sur le marché suisse. Le régime du PGI ne vise que les importations, tandis que le prélèvement d'une contribution à la première mise sur le marché s'applique aussi bien aux marchandises importées qu'aux marchandises produites en Suisse.

Actuellement, des fonds de garantie ont été mis en place dans presque toutes les branches pour lesquelles le Conseil fédéral a ordonné la constitution de réserves obli-

⁷ Le SARON (Swiss Average Rate Overnight) est un taux d'intérêt de référence représentatif du taux d'intérêt au jour le jour du marché monétaire gagé en francs suisses.

gatoires, à l'exception des semences. En effet, aucun fonds de garantie n'a été créé pour les semences de colza, qui sont soumises à l'obligation de stocker depuis le 1^{er} avril 2022. Dans ce domaine, les entreprises astreintes au stockage assurent le financement sans disposer d'un tel instrument.

Les fonds de garantie existants sont gérés par les organisations chargées des réserves obligatoires, à savoir la coopérative réservesuisse (aliments et fourrages), Carbura (produits pétroliers), la coopérative Helvecura (produits thérapeutiques), la coopérative Agricura (engrais) et Provisiogas (gaz naturel). Si réservesuisse prélève les contributions sur les importations, Agricura, Helvecura et Provisiogas le font à la première mise sur le marché des marchandises dont le stockage est obligatoire. Carbura, quant à elle, utilise les deux mécanismes et prélève des contributions aussi bien à l'importation que sur les marchandises produites ou transformées en Suisse (produits pétroliers raffinés ou bioéthanol mis pour la première fois sur le marché dans le pays). Le montant des contributions à verser au fonds de garantie est calculé en fonction de la quantité de marchandises qu'un propriétaire de réserves obligatoires importe ou commercialise pour la première fois en Suisse. Le fonds de garantie indemnise les diverses entreprises pour les coûts liés au stockage obligatoire selon des critères uniformes. Ces coûts sont répercutés, pour la plupart des marchandises, sur les prix de vente et donc sur les consommateurs.

Il en va autrement du blé panifiable, des fourrages et des huiles comestibles, où l'indemnisation des coûts de stockage a un impact sur les recettes douanières de la Confédération. Conformément aux dispositions de l'OMC, les contributions aux fonds de garantie sont considérées comme faisant partie des taxes perçues à la frontière (taxe assimilable à un droit de douane). Étant donné qu'il s'agit de respecter les plafonds assignés aux droits de douane par différents accords internationaux, les contributions prélevées pour le fonds de garantie sont portées en déduction des recettes de la Confédération issues des importations. En conséquence, le stockage obligatoire de blé panifiable, de fourrages et d'huiles comestibles est financé de manière indirecte par une baisse des recettes douanières, ce qui a un impact sur le budget de la Confédération.

Ce mécanisme de financement 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 frais financiers, à amortir et à lisser les variations de prix (art. 22 OAEP) ainsi qu'à financer le fonctionnement et 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 en devenir membres.

Les avoirs du fonds de garantie sont gérés par les organisations chargées des réserves obligatoires, mais n'appartiennent ni à ses membres ni à la Confédération. Ils constituent un patrimoine privé spécial, avec des restrictions de jouissance de droit public et sont sous la surveillance de la Confédération. La création, l'adaptation et la liquidation d'un fonds de garantie doivent être approuvées par le DEFR, tout comme les statuts d'une organisation chargée des réserves obligatoires. Les règlements établis en application des statuts doivent quant à eux être soumis à l'OFAE pour approbation.

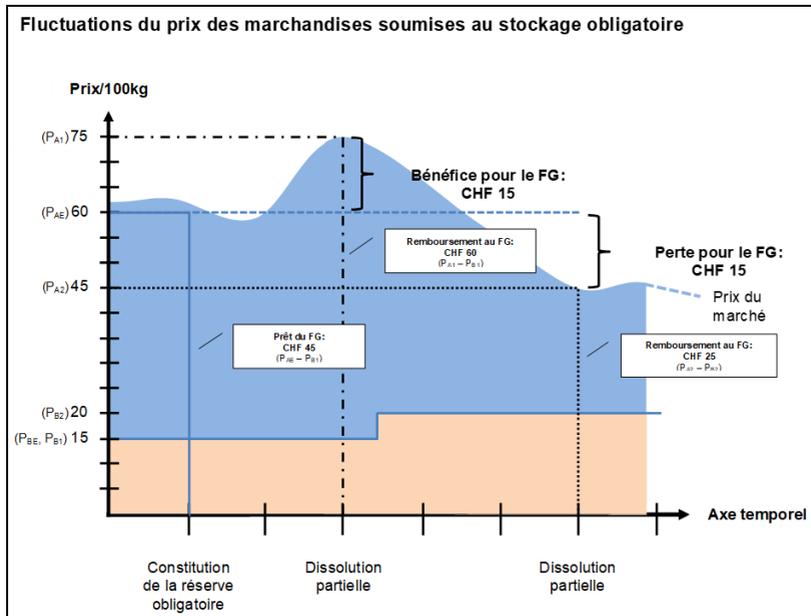
L'OFAE vérifie que les contributions sont prélevées et utilisées à bon escient, selon le principe de la liquidation sans bénéfice ni perte pour les propriétaires de réserves. Il ordonne, le cas échéant, les mesures requises.

1.7.2 Amortissements

Les avoirs du fonds de garantie pour les réserves obligatoires servent d'une part à indemniser les entreprises pour les frais de stockage qu'elles supportent. Ceux-ci incluent la taxe d'entrepôt, les frais de financement du capital propre engagé par le propriétaire de la réserve obligatoire, les frais de manipulation nécessités par la rotation des stocks et la conservation de marchandises consommables, les coûts de transport et d'assurance, les pertes de poids et de qualité ainsi que les frais de gestion du stock.

D'autre part, le fonds de garantie accorde des «amortissements» au propriétaire pour financer la réserve obligatoire et réduire le risque d'une baisse de prix des marchandises stockées; lesdits amortissements sont comparables à des prêts sans intérêts.

La figure ci-dessous montre, à partir d'un exemple fictif, comment s'effectuent les décomptes entre le fonds de garantie et le propriétaire de la réserve obligatoire lors du stockage et du déstockage.



La figure présente divers remboursements survenant à différents moments. Le prix de décompte (PAE) correspond à la valeur marchande au moment de la constitution de la réserve obligatoire. Dans l'exemple, la marchandise valait alors 60 francs le quintal. Le prix de base (PBE) est de 15 francs. Afin de réduire le risque de baisse de prix, le fonds de garantie octroie un prêt (amortissement) de 45 francs par quintal au propriétaire de la réserve obligatoire au moment de la constitution du stock. Ce prêt reste dû au fonds de garantie jusqu'à la levée de l'obligation de stockage.

À la suite d'une première décision d'adaptation, le propriétaire réduit le volume de la réserve obligatoire. La valeur marchande du stock est alors de 75 francs le quintal. En revanche, le prix de base n'a pas été adapté et est resté à 15 francs.

Le propriétaire de la réserve obligatoire peut vendre la marchandise à la valeur marchande de 75 francs le quintal (PA1). En déduisant le prix de base fixé à 15 francs, il reste un solde de 60 francs par quintal. Ce montant sert au remboursement du prêt initial par le propriétaire à hauteur de 45 francs par quintal, le solde de 15 francs par quintal dû à l'appréciation de la marchandise revenant également au fonds de garantie.

Plus tard, il est procédé à une nouvelle adaptation. Le propriétaire doit à nouveau diminuer le volume de la réserve obligatoire. Or, la valeur marchande (PA2) a entre-temps baissé et n'est plus que de 45 francs le quintal. Le prix de base (PB2) a passé à 20 francs par quintal et a été compensé (versement intermédiaire du propriétaire de la réserve obligatoire au fonds de garantie de 5 francs par quintal en vue de diminuer la dette constituée par le prêt). Le propriétaire devra donc rembourser 25 francs par quintal ($P_{A2} - P_{B2}$) au fonds de garantie, qui prendra à sa charge la perte de 15 francs par quintal. Dans tous les cas de figure, le risque de baisse de prix est assumé par le fonds de garantie.

1.7.3 Fixation du prix de base

Les organisations chargées des réserves obligatoires soumettent le montant des prix de base à l'approbation de l'OFAE. réservesuisse et Carbura ont fixé des prix de base peu élevés par rapport à la valeur effective des marchandises stockées. Le prix de base actuel des marchandises financées par le biais de fonds de garantie est décliné ci-après:

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 graisses comestibles	15 francs les 100 kg
– Café	35 francs les 100 kg

Carbura (valeur cible⁸)

–	Essence	75 francs le m ³
–	Diesel	75 francs le m ³
–	Mazout	75 francs le m ³
–	Kérosène	75 francs le m ³

Helvecura n'a fixé un prix de base que pour une partie des anti-infectieux stockés à titre obligatoire, tout comme Agricura pour une partie des engrais.

Les organisations chargées des réserves obligatoires sont libres de décider le degré d'amortissement des réserves et le prix de base à appliquer. L'OFAE n'envisage pas que les prix de base actuellement fixés par Carbura, Helvecura et Agricura augmentent dans les années à venir, car le financement des fonds de garantie par le prélèvement de contributions sur les importations ou à la première mise sur le marché n'est pas menacé. La situation est tout autre dans le secteur des réserves obligatoires d'aliments (cf. ch. 1.9.1).

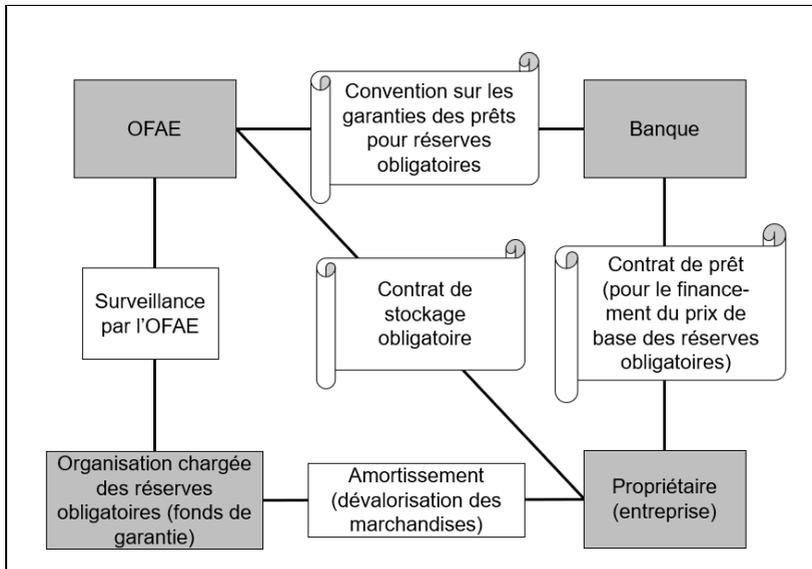
L'obligation de stocker le gaz naturel est remplie grâce aux réserves de mazout extra-léger. Provisiogas paie Carbura pour le stockage obligatoire du mazout. Les membres de Carbura restent cependant propriétaires du mazout stocké à ce titre. C'est pourquoi le financement du stockage de produits pétroliers comprend aussi les réserves faites pour l'industrie gazière.

La somme des prix de base correspond à la limite de crédit. Elle est déterminante pour fixer le montant maximal d'un prêt garanti en faveur d'un propriétaire de réserves obligatoires. La somme des limites de crédit pour tous les propriétaires de réserves équivaut au montant maximal des prêts bancaires pour lesquels une garantie de la Confédération peut être sollicitée. Les chiffres présentés dans la section «Perspectives» se rapportent à la période courant jusqu'à 2034 et reflètent l'évolution estimée de la limite de crédit maximale pour chaque domaine de l'approvisionnement (alimentation, huiles minérales, produits thérapeutiques, engrais et produits industriels).

1.7.4 Graphique récapitulatif

Le graphique ci-dessous montre les relations qui lient l'OFAE, les propriétaires de réserves obligatoires, les organisations chargées des réserves obligatoires et les banques qui accordent des prêts garantis par la Confédération pour le financement des marchandises stockées à ce titre.

⁸ La valeur effective de la marchandise peut temporairement s'écarter des montants indiqués à la suite de libérations de réserves obligatoires ou d'entreposages.



1.8 Différence entre garantie et cautionnement

En droit privé comme en droit public, les garanties et les cautionnements servent de sûretés pour un crédit. La principale différence entre les deux réside dans le fait que la garantie est un engagement indépendant de la relation de dette principale, contrairement au cautionnement, pour lequel il existe un lien avec l'opération de base (contrat de prêt, p. ex.).

Dans le cas des réserves obligatoires, la Confédération a recours à l'instrument des garanties fédérales (cf. art. 20 LAP). Cette mesure comporte peu de risques, car le montant des garanties est fonction de la valeur des marchandises à financer. Étant donné que le stockage obligatoire est en général réservé aux marchandises courantes, les garanties sont accordées uniquement lorsqu'il y a effectivement une contre-valeur réalisable. Enfin, la Confédération protège ses prétentions grâce à un droit de disjonction spécial sur les marchandises stockées (art. 24 LAP). De par ce privilège, les créances de toutes les autres classes de créanciers s'avèrent subordonnées.

Appliqué de longue date, le droit de disjonction permet à la Confédération d'être la première à saisir les marchandises stockées en cas de faillite ou de sursis concordataire ou extraordinaire. L'expérience montre que les sûretés disponibles permettent de réduire la probabilité de pertes pour la Confédération.

Il n'en demeure pas moins que la Confédération doit tout de même assumer un certain risque financier résiduel. 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 réduire les risques, il

faut garantir notamment que les marchandises stockées conservent leur valeur, en prévision du droit de disjonction. À cet effet, la Confédération a confié aux organisations chargées des réserves obligatoires le mandat de contrôler régulièrement la quantité et la qualité des marchandises. Les organisations informent l'OFAE sur les manquements constatés. Une fois par an, l'OFAE procède à la révision de l'exécution de ces contrôles au siège social de chaque organisation impliquée. Il a par ailleurs passé des conventions avec les banques qui accordent les prêts, en vertu desquelles ces dernières s'engagent à vérifier régulièrement la solvabilité des propriétaires de réserves et à notifier sans délai à l'OFAE tout changement important dans la situation économique ou financière d'un propriétaire de réserves.

Au cours des 20 dernières années, la Confédération a subi des pertes en lien avec une réserve obligatoire dans un seul cas, pour un montant de 70 000 francs. Dans deux autres cas où elle a dû payer pour honorer ses garanties, elle a pu se dédommager grâce à son droit de disjonction. En l'absence de garanties fédérales, la constitution de réserves ordonnées par le législateur serait privée de soutien, ce qui ferait peser des coûts élevés sur les entreprises et, au final, également sur les consommateurs.

En conclusion, l'octroi de garanties fédérales en faveur des propriétaires de réserves obligatoires peut être considéré comme un instrument efficace, 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.

1.9 Perspectives

1.9.1 Évolution du financement des réserves obligatoires d'aliments et de fourrages

Les réserves obligatoires d'aliments et de fourrages sont exclusivement financées par les contributions perçues à l'importation des marchandises soumises au stockage obligatoire. Dans le cadre légal en vigueur, ce système pose quelques difficultés. Aussi est-il difficile d'estimer le volume des contributions au fonds de garantie qui pourront être perçues par réservesuisse dans le domaine de l'alimentation.

D'une part, les engagements de la Suisse vis-à-vis de l'OMC, des partenaires de libre-échange et des pays en développement limitent le volume des contributions au fonds de garantie pouvant être perçues lors de l'importation de produits agricoles. Étant donné que l'obligation de contribuer au moment de l'importation découle d'une licence d'importation de droit public (système PGI), les contributions au fonds de garantie sont considérées comme faisant partie des taxes perçues à la frontière au sens des dispositions de l'OMC. Ces taxes ne peuvent pas excéder les plafonds fixés par l'OMC ainsi que par de nombreux accords commerciaux. Conformément au souhait du législateur (art. 19 LAP), si les taxes maximales admissibles doivent être abaissées, la réduction est opérée d'abord au niveau des droits de douane, et ensuite seulement, au niveau des contributions au fonds de garantie. Conséquence de la prise en considération des contributions au fonds de garantie dans les taxes (plafonnées) perçues à la frontière et de la corrélation qui prévaut entre elles, c'est la Confédération qui, *in fine*,

assume les coûts liés au stockage obligatoire de céréales, de sucre et d'huiles et graisses comestibles.

D'autre part, certains produits agricoles sont soumis à des mesures de protection supplémentaires à la frontière, à l'instar du système de prix-seuils (art. 20 de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture⁹) appliqué aux importations de fourrages. Le financement du fonds de garantie pour les céréales (céréales panifiables et fourrages), le sucre ainsi que les huiles et graisses comestibles ne repose donc pas uniquement sur des critères liés à l'approvisionnement, mais également sur des dispositions de politique agricole en raison du couplage avec les mesures de protection à la frontière.

Selon l'évolution des prix sur les marchés internationaux, les contributions au fonds de garantie ne suffiront plus à financer les réserves obligatoires à l'avenir. Or la LAP en vigueur n'autorise pas le prélèvement de contributions au fonds de garantie sur les denrées alimentaires et les fourrages indigènes ni sur les semences et les plants (art. 16, al. 5, et 21, al. 1, LAP), ce qui rend impossible le passage, pourtant logique, au système de la première mise sur le marché.

Il convient de relever à cet égard que le Conseil fédéral a chargé le DEFR, le 11 janvier 2023, de préparer un projet de révision partielle de la LAP destiné à la consultation, qui prévoirait entre autres la possibilité de prélever à l'avenir des contributions au fonds de garantie sur les denrées alimentaires et les fourrages indigènes ainsi que sur les semences et les plants. Cette modification permettrait d'éliminer les difficultés susmentionnées concernant le financement du stockage obligatoire d'aliments et de fourrages.

Le maintien du *statu quo* aura au contraire pour conséquence prévisible que le stockage obligatoire de certains produits ne pourra plus être totalement financé par les contributions au fonds de garantie, et la Confédération pourrait devoir directement assumer l'intégralité des frais non couverts (cf. art. 21, al. 2, LAP). Le budget de la Confédération ne dispose toutefois pas à moyen terme de la marge de manœuvre nécessaire à cet effet. La prise en charge des frais impliquerait donc que des économies soient opérées ailleurs.

Avant que la Confédération n'assume directement les frais de stockage, l'OFAE exigerait de réserver ce qu'elle revalorise les réserves obligatoires, aujourd'hui largement amorties, et donc qu'elle fixe des prix de base plus élevés. Du côté des entreprises astreintes au stockage, cela conduirait à une hausse des coûts du capital pour les marchandises soumises au stockage obligatoire et à un recours accru à des prêts bancaires garantis par la Confédération. Dans ce contexte, il faudrait s'attendre à une hausse des garanties fédérales prévues à l'art. 20 LAP.

L'ampleur de cette hausse est difficile à chiffrer aujourd'hui, car elle dépendra surtout du contexte politico-économique. Il se peut en outre que les réserves obligatoires d'aliments ne soient plus du tout amorties par le fonds de garantie d'ici quelques années et que la Confédération doive octroyer aux banques des garanties allant jusqu'à 90 % de la valeur marchande déterminante. À ce stade, il n'est toutefois pas possible de prévoir dans quelle mesure ces garanties seraient sollicitées.

⁹ RS 910.1

En l'absence d'une garantie liée à un prêt pour réserves obligatoires, la Confédération ne dispose d'aucun droit de disjonction en cas de faillite du propriétaire de la réserve obligatoire. Le fonds de garantie ne peut pas être indemnisé par le produit tiré de la réalisation des marchandises 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» versés par le fonds de garantie au propriétaire d'une réserve obligatoire sont perdus, les pertes doivent être compensées par une augmentation des contributions au fonds. S'agissant des céréales, du sucre et des huiles et graisses comestibles, cette augmentation entraîne une baisse correspondante des recettes douanières de la Confédération.

La valeur marchande des réserves obligatoires de céréales, de sucre, de riz, d'huiles et graisses comestibles et de café avoisinait 630 millions de francs à la fin de 2022. L'Approvisionnement économique du pays (AEP) prévoit actuellement une adaptation des réserves obligatoires dans les domaines des aliments et des fourrages. Concrètement, il compte accroître les réserves obligatoires de céréales destinées à l'alimentation humaine et d'huiles comestibles, et réduire légèrement les réserves obligatoires de fourrages. La valeur totale des réserves obligatoires d'aliments et de fourrages augmenterait ainsi d'environ 130 millions de francs, pour atteindre 760 millions de francs.

À fin 2022, le montant des prêts garantis par la Confédération dans ces deux domaines n'était que de 13,2 millions de francs. La valeur de base (valeur des réserves obligatoires d'aliments et de fourrages moins les amortissements versés par le fonds de garantie), qui constitue la limite de crédit que les propriétaires de réserves obligatoires peuvent contracter avec une garantie de la Confédération, s'élevait toutefois à 69,6 millions de francs. Les propriétaires de réserves obligatoires n'ont donc de loin pas épuisé la limite de crédit, probablement en raison des taux d'intérêt très bas que le marché des capitaux a connus ces dernières années. La hausse des intérêts devrait également entraîner une augmentation des demandes de crédits.

Les réserves obligatoires peuvent être revalorisées à concurrence de 90 % de la valeur marchande déterminante. À la lumière de ce qui précède, une revalorisation pourrait se révéler nécessaire d'ici à 2034, notamment si le Parlement rejette la révision prévue de la LAP. Selon les prévisions, un tel scénario exigerait une revalorisation à hauteur d'au moins 75 % de la valeur marchande, qui s'élève à 760 millions de francs. Le volume des garanties nécessaires à cet effet n'est pas encore entièrement pris en considération dans le crédit d'engagement. En cas d'échec de la révision de la LAP, le Conseil fédéral demandera, au besoin, un crédit additionnel.

Afin de pouvoir satisfaire à tout moment les prétentions des propriétaires de réserves obligatoires, les besoins maximaux de crédit pour le stock obligatoire d'aliments sont estimés à 330 millions de francs dans la proposition de crédit d'engagement.

1.9.2 Évolution du financement des réserves obligatoires d'huiles minérales

Le financement des réserves via les contributions au fonds de garantie n'est pas remis en question dans le secteur des huiles minérales, contrairement aux domaines des ali-

ments et des fourrages. La pratique d'amortissement actuelle et son impact sur la limite de crédit ne devraient donc pas changer.

Fin 2022, le montant des prêts garantis par la Confédération était de 159 millions de francs. La limite de crédit, de 350 millions de francs, n'a donc pas été atteinte, probablement en raison de la situation sur le marché des capitaux et des intérêts très bas, voire encore négatifs qui ont prévalu durant une partie de l'année. La remontée des taux d'intérêt accroîtra vraisemblablement le volume des crédits sollicités.

La valeur marchande des réserves obligatoires d'huiles minérales était d'environ 2,835 milliards de francs au terme de l'exercice 2022, durant lequel le DEFR a autorisé la libération d'une partie des réserves obligatoires d'essence, de diesel, de mazout et de kérosène en raison des capacités limitées sur le Rhin et des difficultés logistiques rencontrées par les transports ferroviaires à l'étranger. Fin 2022, alors que la branche avait entrepris de reconstituer les réserves, environ 345 000 m³ de produits pétroliers étaient encore libérés. Compte tenu de ces quantités, la valeur marchande du volume total des réserves obligatoires prescrites était de 3,092 milliards de francs au 31 décembre 2022. Ce volume comprend également les quantités de mazout extra-léger stockées à titre supplétif par le secteur pétrolier suisse sur mandat de Provisiogas. Celle-ci est l'organisation d'entraide de l'industrie gazière suisse, dont la mission consiste à gérer un fonds de garantie pour le gaz naturel. Elle assure le financement du stockage obligatoire et la mise à disposition des quantités nécessaires des réserves obligatoires.

Actuellement, l'AEP ne prévoit pas de changement des prescriptions relatives à la durée des besoins à couvrir par les réserves obligatoires d'huiles minérales. Il table donc sur des besoins de crédit de 380 millions de francs au maximum dans ce secteur d'ici à fin 2034. Ce montant se compose de la limite de crédit de 350 millions de francs en vigueur à fin 2022 et d'une rallonge probable d'environ 26 millions résultant de la reconstitution des réserves encore libérées fin 2022. Il a été arrondi afin de pouvoir compenser les fluctuations qui pourraient résulter d'une éventuelle hausse de la consommation d'huiles minérales. Cependant, l'évolution du marché laisse plutôt présager une baisse de la quantité des réserves obligatoires d'huiles minérales à long terme si les prescriptions relatives aux besoins à couvrir restent inchangées.

1.9.3 Évolution du financement des réserves obligatoires de produits thérapeutiques

Les fonds de garantie dans le secteur des produits thérapeutiques sont alimentés par des contributions versées lors de la première mise en circulation en Suisse. Leur financement n'est donc pas menacé. La valeur marchande des réserves obligatoires de produits thérapeutiques (surtout d'anti-infectieux, d'analgésiques et d'opiacés puissants et de vaccins) n'a pas été recensée et n'est donc pas connue. Jusqu'ici, aucune garantie fédérale n'a été accordée pour des réserves de produits thérapeutiques, même si les propriétaires de ces réserves ont eux aussi le droit d'obtenir des prêts garantis par la Confédération (art. 20 LAP).

Il y a déjà eu quelques tentatives de l'industrie pharmaceutique d'obtenir des garanties fédérales en lien avec ces réserves obligatoires, mais elles n'ont jamais abouti.

Malgré le droit de disjonction prévu par la loi (art. 24 LAP) et le transfert de propriété, l'OFÆ ne pourrait pas commercialiser les produits thérapeutiques en raison des exigences légales en matière d'admission et d'autorisation d'exploitation. De fait, le risque de perte pour les réserves obligatoires de produits thérapeutiques financées par des prêts garantis est considéré comme trop élevé.

Sachant que l'industrie pharmaceutique est en droit de solliciter des prêts garantis par la Confédération pour financer des réserves obligatoires et que d'autres marchandises susceptibles d'être soumises au stockage obligatoire pourraient bénéficier d'une meilleure revalorisation après disjonction par la Confédération, la proposition de crédit d'engagement prévoit des besoins maximaux de crédit de 20 millions de francs d'ici à fin 2034.

1.9.4 Évolution du financement des réserves obligatoires d'engrais

Le fonds de garantie dans le secteur des engrais est alimenté par des contributions versées à la première mise en circulation en Suisse. Son financement n'est donc pas menacé. Fin 2022, la valeur marchande de l'ensemble des réserves obligatoires d'engrais s'élevait à 11,4 millions de francs. Les marchandises sont partiellement amorties par le fonds de garantie. L'OFÆ ne s'attend pas à un net changement du montant de ces amortissements dans les années à venir.

La Confédération accorde actuellement des garanties à hauteur de 3,6 millions de francs pour des prêts bancaires contractés par des propriétaires de réserves obligatoires. La limite de crédit, de 6,9 millions de francs, n'est donc pas épuisée. Une hausse des taux d'intérêt, qui sont actuellement très bas, pourrait engendrer une augmentation des crédits. Les besoins maximaux de crédits dans ce secteur sont dès lors estimés à 10 millions de francs.

1.9.5 Évolution dans le domaine des produits industriels

Dans le secteur des produits industriels, les réserves obligatoires constituées ne concernent que les granules de plastique, pour une valeur marchande de 138 000 francs. Le montant total des prêts pour réserves obligatoires garantis par la Confédération s'élève à 80 000 francs, la limite de crédit étant de 93 000 francs.

Le domaine industrie de l'AEP vérifie régulièrement s'il y a lieu de constituer des réserves obligatoires pour un produit donné et, le cas échéant, dans quelle quantité. D'autres produits industriels pourraient à l'avenir être soumis à l'obligation de stocker. La limite de crédit est estimée à 10 millions de francs dans le crédit d'engagement, ce qui permettra de réagir à un éventuel élargissement des réserves obligatoires dans ce domaine.

1.9.6 Changements quantitatifs dans l'assortiment de marchandises stockées

Les quantités à stocker sont en principe estimés sur la base des quantités consommées ou importées les années précédentes. Étant fonction de la demande, l'évolution à long terme des quantités à stocker s'avère difficile à prévoir précisément. Une tendance générale peut tout de même être identifiée.

Dans les domaines de l'alimentation et des produits thérapeutiques, les quantités devraient légèrement augmenter ces prochaines années en raison de l'évolution démographique et des changements intervenus dans l'évaluation des risques. Du côté des huiles minérales, les réserves obligatoires diminuent depuis des décennies, une tendance qui devrait se poursuivre sous l'effet de la Stratégie énergétique 2050. Par contre, l'évolution de la situation sur le plan géopolitique, notamment en lien avec la crise en Ukraine, pourrait appeler un accroissement des réserves de gaz naturel ou de celles de mazout (à des fins de substitution). L'établissement d'un calendrier reste toutefois difficile à ce stade.

En ce qui concerne le montant du crédit d'engagement, les augmentations et les réductions de l'assortiment de réserves obligatoires selon l'évolution de la demande (baisse des huiles minérales et hausses des denrées alimentaires, notamment) devraient plus ou moins se compenser. Les considérations relatives aux modifications des quantités en raison des changements dans la consommation n'entrent pas en ligne de compte dans les adaptations stratégiques prévues concernant les réserves obligatoires d'aliments et de fourrages (cf. ch. 1.9.1). Le crédit d'engagement proposé n'intègre donc pas des besoins de crédit en lien avec lesdites modifications.

1.9.7 Réexamen fondamental de la composition des réserves obligatoires

L'AEP évalue régulièrement la composition des réserves obligatoires. En 2023, sur mandat du Conseil fédéral, l'OFAE a par ailleurs examiné avec les services compétents de la Confédération et des cantons ainsi qu'avec des représentants du secteur privé les biens vitaux pour lesquels l'approvisionnement doit être garanti en cas de crise nationale ou internationale. Il s'agit dans ce contexte de clarifier les modalités de planification, d'achat, de stockage et de financement de même que l'autorité habilitée à décider des achats en cas de crise. De nouvelles réserves obligatoires pourraient donc devoir être constituées d'ici à fin 2034, auquel cas des entreprises pourraient faire valoir de nouvelles prétentions à des prêts garantis par la Confédération. Le montant du crédit d'engagement est fixé sans tenir compte d'éventuels besoins de crédit liés à la constitution de nouvelles réserves obligatoires de marchandises qui ne sont pas encore prévues. On part en effet du principe que les limites de crédit maximales estimées pour les marchandises déjà soumises au stockage obligatoire ne seront pas toutes intégralement atteintes, et qu'il existera donc une certaine marge de manœuvre pour permettre, le cas échéant, de constituer des réserves obligatoires pour de nouvelles marchandises et de répondre aux prétentions des entreprises concernées de pouvoir bénéficier de garanties fédérales.

1.9.8 Relevé des besoins maximaux de crédit

L'estimation du montant maximal des crédits liés au stockage obligatoire se fonde sur les prévisions d'ici à la fin de 2034. Il est peu probable que le crédit d'engagement proposé soit durablement épuisé. Il importe cependant que le cadre du crédit soit à tout moment suffisant pour permettre la constitution de réserves obligatoires dans les quantités prescrites et préserver la sécurité d'approvisionnement visée. Parallèlement à cela, il convient de garantir que les propriétaires de réserves obligatoires qui entrent en ligne de compte puissent bénéficier en tout temps d'un financement de leurs réserves obligatoires conforme à la loi, au moyen de prêts bancaires garantis par la Confédération. Le montant des garanties dépend notamment de celui des amortissements versés par les fonds de garantie. Il ne dépend pas directement du renchérissement. L'arrêté fédéral ne contient par conséquent aucune estimation de renchérissement.

Vu les chiffres et les tendances évoqués ci-dessus, le Conseil fédéral évalue les besoins maximaux de crédit d'ici à fin 2034 comme suit:

Groupe de marchandises	Besoins de crédit en millions de francs
Aliments et fourrages	330
Huiles minérales	380
Produits thérapeutiques	20
Engrais	10
Produits industriels	10
Nouvelles marchandises soumises au stockage obligatoire	0
Total	750

2 Procédure de consultation

La proposition de crédit présentée n'a pas fait l'objet d'une procédure de consultation formelle, celle-ci étant facultative au regard de l'art. 3, al.1, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)¹⁰. En effet, il s'agit simplement d'assurer qu'une obligation résultant de la LAP puisse continuer d'être remplie. En vertu de cette loi, la Confédération est tenue de fournir des garanties aux banques qui accordent des prêts pour le financement des réserves obligatoires lorsque les conditions à cette fin sont réunies. Par conséquent, le projet n'a pas une grande portée, pas plus qu'il ne touche particulièrement les cantons (art. 3, al.1, let. d et e, LCo).

¹⁰ RS 172.061

3 Contenu de l'arrêté de crédit

3.1 Proposition du Conseil fédéral, avec exposé des motifs

Le Conseil fédéral propose un crédit d'engagement de 750 millions de francs au titre de garanties fédérales de prêts pour réserves obligatoires jusqu'à fin 2034.

Le crédit d'engagement en cours, de 540 millions de francs, arrive à échéance à la fin de 2024, d'où la nécessité d'un nouveau crédit afin que la Confédération puisse continuer de satisfaire à ses obligations légales.

3.2 Contenu du projet

La Confédération soutient les propriétaires de réserves obligatoires en octroyant des garanties fédérales aux banques qui accordent des prêts pour ces réserves. Elle a besoin à cette fin d'un crédit d'engagement. Le montant des garanties accordées dépend de la valeur des marchandises à financer. Les garanties sont accordées uniquement pour des marchandises courantes, qui offrent une contre-valeur réalisable. Vu l'augmentation prévue du volume des réserves obligatoires ces prochaines années et les incertitudes planant sur l'évolution du financement des réserves obligatoires d'aliments et de fourrages, la prolongation du crédit d'engagement s'accompagne d'un relèvement de la limite de crédit.

3.3 Estimations du renchérissement

Le montant des garanties dépend notamment de celui des amortissements versés par les fonds de garantie. Il ne dépend pas directement du renchérissement. L'arrêté fédéral ne contient par conséquent aucune estimation de renchérissement.

4 Conséquences

4.1 Conséquences financières

Bien qu'il existe des sûretés liées au droit de gage, la Confédération doit tout de même assumer un certain risque financier. 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.

L'expérience montre que les sûretés disponibles permettent de réduire la probabilité de pertes pour la Confédération. Au cours des 20 dernières années, la Confédération a subi des pertes en lien avec une réserve obligatoire dans un seul cas, d'un montant de 70 000 francs. Dans deux autres cas où elle a dû payer pour honorer ses garanties, elle a pu se dédommager grâce à son droit de disjonction.

Les garanties fédérales sont fixées dans les contrats de stockage obligatoire. Si des doutes fondés surviennent concernant la solvabilité d'un propriétaire de réserves obli-

gatoires ou le respect des dispositions du contrat, la Confédération est habilitée à prendre des mesures préventives pour sauvegarder les réserves financées avec sa garantie (disjonction ou mise sous clé de la réserve obligatoire, résiliation du contrat, p. ex.).

La Confédération signe une convention avec chaque banque qui accorde un prêt, en vertu de laquelle celle-ci s'engage à effectuer les vérifications usuelles en matière d'opérations de crédit pour s'assurer de la solvabilité du propriétaire de réserves obligatoires, et à informer sans délai la Confédération si la solvabilité n'est plus assurée en tout ou partie.

4.2 Conséquences sur l'état du personnel

L'octroi de garanties fédérales pour les prêts destinés à financer les réserves obligatoires peut continuer d'être assuré avec les ressources actuelles.

4.3 Conséquences économiques

L'approbation du crédit d'engagement ne devrait pas entraîner des modifications économiques par rapport à aujourd'hui. La constitution de réserves sert à garantir la sécurité de l'approvisionnement et contribue à stabiliser le système. Les réglementations simples et l'organisation peu bureaucratique 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'approvisionnement économique du pays: le principe fondamental selon lequel, même en cas de crise, il revient à l'économie et non pas à l'État d'assumer cette tâche permet de garantir à moindres frais l'approvisionnement du pays en biens vitaux.

4.4 Conséquences pour les entreprises astreintes au stockage obligatoire

Les garanties fédérales profitent en premier lieu aux entreprises privées astreintes au stockage obligatoire. L'absence de telles garanties renchérirait les coûts du capital, puisque les banques exigeraient des taux d'intérêt plus élevés.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

L'octroi de garanties fédérales aux banques qui accordent des prêts se fonde sur l'art. 20 LAP.

En vertu de l'art. 21, al. 4, let. e, LFC, un crédit d'engagement est requis pour l'octroi de garanties par la Confédération.

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

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Au sens de l'accord de l'OMC sur les subventions, les garanties de prêts entraînant un taux d'intérêt préférentiel pour les bénéficiaires et accordées par l'État à des secteurs ou à des entreprises spécifiques sont considérées comme des subventions et doivent être notifiées à l'OMC. Ces subventions peuvent être contestées par un autre membre de l'OMC s'il parvient à démontrer qu'elles causent un dommage à son économie nationale. Une telle contestation est peu probable dans le cas des garanties proposées. 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 assurer la sécurité alimentaire sont classées dans la catégorie verte et ne sont donc pas soumises à une limite d'engagement.

5.3 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 Parlement¹¹, l'acte à adopter revêt la forme d'un arrêté fédéral simple (non sujet au référendum).

5.4 Frein aux dépenses

Afin de limiter les dépenses, l'art. 159, al. 3, let. b, Cst. prévoit que 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 chaque conseil. Le crédit d'engagement proposé porte sur des garanties dépassant les 20 millions de francs, qui pourraient, dans le pire des cas, engendrer des dépenses correspondantes. L'art. 1, al. 1, de l'arrêté fédéral est donc soumis au frein aux dépenses.

5.5 Conformité à la loi sur les subventions

La Confédération facilite le financement de réserves obligatoires par les entreprises concernées en accordant des garanties. Le crédit d'engagement sert à couvrir les créances découlant directement de ces garanties. La loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)¹² s'applique à l'octroi de chaque garantie, mais ne s'applique pas à

¹¹ RS 171.10

¹² RS 616.1

l'arrêté de financement proposé. Selon l'art. 5 LSu, le Conseil fédéral est tenu de ré-examiner périodiquement les aides et les indemnités. Il fait rapport à l'Assemblée fédérale sur les conclusions de ce réexamen, notamment dans un éventuel message visant à prolonger le crédit d'engagement. Le crédit d'engagement proposé est limité à fin 2034.