

**Message
relatif à la loi fédérale sur l'abrogation de la loi sur le blé et
à la modification de la loi sur l'approvisionnement du pays**

du 4 octobre 1999

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

Par le présent message, nous soumettons à votre approbation les projets d'abrogation de la loi sur le blé et de modification de la loi sur l'approvisionnement du pays.

Nous vous proposons simultanément de classer les postulats suivants:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 1995 | P | 95.3268 | Economie de guerre. Suppression des cartels
(N 15.6.95, Meyer Theo) |
| 1998 | P | 98.3506 | Office fédéral de l'approvisionnement économique du
pays (N 18.12.98, Jaquet-Berger) |

Veuillez agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

4 octobre 1999

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Ruth Dreifuss
Le chancelier de la Confédération, François Couchepin

Condensé

Partie I

Le 29 novembre 1998, le peuple et les cantons ont nettement approuvé l'arrêté fédéral du 29 avril 1998 sur un article céréalier de durée limitée (art. 25 des dispositions transitoires de la Constitution fédérale; art. 196, disposition transitoire, ch. 6, de la nCst.). Ainsi sont réunies les conditions pour la création du marché libre du blé panifiable. La libéralisation repose sur l'abrogation de la loi fédérale du 20 mars 1959 sur l'approvisionnement du pays en blé (loi sur le blé, RS 916.111.0) et des dispositions d'exécution y relatives, sur la prorogation de l'arrêté fédéral concernant la modification d'une durée limitée de la loi sur le blé (RO 1991 2629) ainsi que sur l'introduction d'une disposition transitoire dans la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (loi sur l'agriculture, LAgr; RS 910.1).

Partie II

La loi fédérale sur l'approvisionnement économique du pays (Loi sur l'approvisionnement du pays, LAP; RS 531) prévoit à l'art. 4, al. 3, que les dispositions relatives à la constitution de stocks de blé sont réservées. Cette mesure demeure nécessaire «car la loi sur l'approvisionnement du pays et la loi sur le blé réglementent de la même manière un domaine identique, à savoir la constitution de stocks dans le cadre de l'Etat de préparation permanent» (Message relatif à une loi fédérale sur l'approvisionnement économique du pays; FF 1981 III 393 s.). Pour pouvoir maintenir les réserves obligatoires de blé panifiable après l'abrogation de la loi sur le blé et de ses dispositions d'exécution, il est nécessaire d'adapter la loi sur l'approvisionnement du pays.

Cette loi ne prévoit la constitution de réserves obligatoires que pour les produits importés, alors que, conformément à la loi sur le blé, non seulement les céréales importées, mais aussi les céréales indigènes sont englobées dans le système. En vertu de la loi sur l'approvisionnement du pays, les importateurs sont tenus aujourd'hui de constituer des réserves en se soumettant au régime du permis d'importation: l'importateur n'obtient un tel permis que s'il a conclu un contrat de stockage obligatoire avec la Confédération. Le transfert du stockage obligatoire de blé panifiable dans le droit qui régit l'approvisionnement du pays nécessite cependant un système qui permet d'instaurer l'obligation de stockage tant pour les produits indigènes que pour ceux qui sont importés. Doit pouvoir être tenu de constituer des réserves celui qui met pour la première fois en circulation des marchandises importées ou des marchandises produites ou transformées dans le pays. Les milieux astreints à constituer des réserves obligatoires seront désignés par le Conseil fédéral; pour des raisons pratiques, leur nombre devra être aussi restreint que possible. Le système de la première mise en circulation doit pouvoir être instauré dès le début de manière contraignante pour la production indigène; le Conseil fédéral peut cependant maintenir pour les différents produits importés le régime du permis d'importation pour imposer l'obligation de stockage, à moins que la branche concernée souhaite un changement de système ou que le droit international contraigne la Suisse à un tel changement, par exemple dans le cadre du GATT/OMC ou de l'UE.

La modification de la loi sur l'approvisionnement du pays offre aussi l'occasion de procéder à d'autres révisions: ainsi, il est prévu de donner au Conseil fédéral la compétence de prendre des mesures en vertu de cette loi s'il y est contraint sur la base de conventions internationales en matière de sécurité d'approvisionnement, cela même si les conditions strictes posées par la loi sur l'approvisionnement du pays (art. 26 ss LAP) ne sont pas encore entièrement remplies. Le Conseil fédéral pourrait par exemple être contraint de libérer des réserves obligatoires dans le domaine de l'énergie en fonction des dispositions de l'Agence Internationale de l'Energie (AIE), à laquelle la Suisse a adhéré en 1975. Il n'est pas exclu non plus que la Suisse, en raison de la nouvelle orientation de sa politique de sécurité, qui va dans le sens d'une «Sécurité par la coopération», décide de prendre ultérieurement d'autres engagements semblables. Cette délégation de compétence contribue elle aussi à créer des conditions favorables et orientées vers l'avenir.

Enfin, la révision de la loi permet de réaliser, dans le cadre de la réforme du gouvernement et de l'administration, les adaptations nécessaires en ce qui concerne la réorganisation de l'approvisionnement économique du pays. Il s'agit de donner plus de responsabilité à l'économie en matière d'approvisionnement et de décharger le Conseil fédéral de tâches non prioritaires.

Le Conseil fédéral a inscrit l'abrogation de la loi sur le blé et la modification de la loi sur l'approvisionnement du pays dans ses objectifs pour l'année 1999.

Message

Partie I: Abrogation de la loi sur le blé

1 Partie générale

11 Situation initiale

Le message du Conseil fédéral du 26 juin 1996 concernant la réforme de la politique agricole (FF 1996 IV 1) avait pour objet la deuxième étape de la réforme agricole (Politique agricole 2002). Son objectif principal résidait dans l'amélioration de la capacité concurrentielle de l'ensemble du secteur de l'alimentation. La libéralisation du régime du blé panifiable et l'uniformisation du marché des céréales panifiables et fourragères indigènes ne pouvaient être réalisées sur la base de l'article constitutionnel en vigueur, l'art. 23^{bis}, qui mettait surtout l'accent sur la politique d'approvisionnement. C'est pourquoi, dans le cadre de la Politique agricole 2002, par l'arrêté fédéral du 29 avril 1998 sur un article céréaliier de durée limitée, on a créé une nouvelle base constitutionnelle, dont la validité est limitée à la fin de l'année 2003 (art. 25 des dispositions transitoires de la Constitution; art. 196, disposition transitoire, ch. 6, nCst.); cette base constitutionnelle maintient à titre transitoire la réglementation actuelle (législation sur le blé), et permet de pourvoir à son remplacement. Le peuple et les cantons ayant largement approuvé cet arrêté fédéral lors de la votation du 29 novembre 1998, le marché libre du blé panifiable peut être réalisé. La libéralisation sera initiée par l'abrogation de la loi fédérale du 20 mars 1959 sur l'approvisionnement du pays en blé (loi sur le blé; RS 916.111.0) et des ordonnances y relatives, par la prorogation de l'arrêté fédéral du 21 juin 1991 concernant la modification d'une durée limitée de la loi sur le blé (RO 1991 2629) ainsi que par l'introduction d'une disposition transitoire dans la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAg; RS 910.1). Dans l'intérêt du site de production suisse et de la meunerie indigène, la libéralisation se fera graduellement.

12 Résultats de la consultation

121 Aperçu

En avril 1999, le DFE a invité le Tribunal fédéral, les cantons, les partis représentés à l'Assemblée fédérale de même que les organisations intéressées à se prononcer jusqu'au début du mois de juillet 1999 sur les avant-projets relatifs à l'abrogation de la loi sur le blé et à la modification de la loi sur l'approvisionnement du pays. Sur les 136 invitations à se déterminer, 76 réponses nous sont parvenues. Trois organisations non invitées à participer à la consultation ayant également fait part de leurs remarques, ce sont au total 79 avis qui ont été émis, soit 25 des cantons, 5 des partis (de tous les partis gouvernementaux), 42 d'organisations économiques et d'entreprises, ainsi que 7 d'organisations s'occupant de réserves obligatoires. Les quelque deux douzaines d'avis exprimés sur le processus d'abrogation de la loi sur le blé ne mettent pas en évidence d'opposition de fond.

Trois cantons (JU, TG, VD), deux partis politiques (PDC et PLS) et quatre organisations économiques (fenaco, USP, FSPC et ASPS) se sont prononcés contre le maintien de l'obligation de prise en charge des moulins après le 30 juin 2001, arguant que la coexistence de deux organisations de marché différentes pèserait sur le marché suisse.

La procédure du fur et à mesure (répartition du contingent tarifaire selon l'ordre de réception des demandes) prévue pour le contingent tarifaire de blé tendre est rejetée par deux cantons (VD, AG), un parti politique (PS) et quatre organisations économiques (FMS, FIAL, ASIC et ASCF) parce que ce système pourrait provoquer des distorsions du marché. Certains se prononcent même contre une réglementation de la répartition des contingents.

Relevons aussi qu'un canton (VD) n'approuve pas que l'on complète l'art. 20 de la loi sur l'agriculture (intégration de la contribution au fond de garantie dans le calcul du droit de douane), car il en résulterait en fin de compte un relèvement des coûts à la charge des producteurs.

La Fédération des meuniers suisses (FMS) émet l'avis que les actifs du fonds alimenté par les moulins durant le contingentement du débit de la farine panifiable (actuellement quelque 700 000 fr.) doivent à juste titre continuer à servir à l'information et à la diffusion des connaissances sur le pain, aliment sain et essentiel, mais qu'il convient de confier leur utilisation aux meuniers, représentés par la FSM, et non plus à la Confédération.

122 **Appréciation**

Selon les dispositions légales, la Confédération est tenue de conserver sa réserve obligatoire de quelque 100 000 t, soit la réserve dite de base, jusqu'au 30 juin 2001. Si l'on veut que le passage des prix administrés au marché libéralisé puisse se réaliser dans les meilleures conditions possibles, il convient de maintenir, après le 30 juin 2001, pour une durée limitée, l'obligation de prise en charge faite aux moulins. Vu la réglementation en vigueur, la Confédération sera pratiquement le seul offreur de blé panifiable durant les mois de juillet et d'août 2001. Par ailleurs, des raisons de qualité obligeront les moulins de commerce à s'approvisionner en marchandise de la récolte antérieure (2000) au moins durant les mois de juillet, août et septembre 2001; cette réglementation permettra de garantir l'égalité de traitement. Les opposants au maintien de l'obligation de prise en charge oublient que la Confédération, elle aussi, a tout intérêt à ce que les réserves encore disponibles le 30 juin 2001 soient liquidées le plus rapidement possible. C'est pourquoi la disposition transitoire de la loi sur l'agriculture limitera au 15 septembre 2001 le maintien de l'obligation de prise en charge des moulins.

Alors que la loi sur le blé sera abrogée le 30 juin 2001, l'art. 55 de la loi sur l'agriculture (voir art. 187, al. 15, de la loi sur l'agriculture) entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2001. Selon l'al. 1 de cet article, la Confédération prend à la frontière les mesures nécessaires au maintien de l'approvisionnement approprié du pays en céréales indigènes. Une réglementation de la répartition du contingent tarifaire de blé tendre est donc indiquée. Suite aux critiques provoquées par la répartition des demandes selon l'ordre de réception, système qui serait source de distorsion du marché, il est souhaitable de trouver une solution par la voie des enchères.

Quant à la prise en compte de la contribution au fonds de garantie lors de la fixation des droits de douane dans le cadre du système des prix-seuils (art. 20 de la loi sur l'agriculture), signalons que le Conseil fédéral a déjà fait figurer ce montant dans l'ordonnance sur l'importation de semences de céréales et de matières fourragères (RS 916.112.211). En fait, il s'est révélé nécessaire de mettre à jour la base légale.

Le 21 décembre 1988, le Conseil fédéral avait décidé que l'Administration des blés (actuellement l'Office fédéral de l'agriculture) affecterait les actifs provenant des droits perçus durant le contingentement sur le débit de farine panifiable au financement de mesures d'information et de vulgarisation sur le pain, aliment sain et essentiel (voir art. 79 de l'ordonnance générale du 16 juin 1986 concernant la loi sur le blé; RS 916.111.01). C'est pourquoi l'Office fédéral de l'agriculture prélèvera, sur les moyens de ce fonds encore disponibles, la contribution annuelle de 50 000 francs qu'il verse en sa qualité de membre à l'Information suisse sur le pain (ISP). L'ISP représentant aussi les intérêts de la meunerie, cette utilisation des actifs sera également en adéquation avec les buts poursuivis par la FMS, qui est d'ailleurs membre de l'ISP et fait partie de son comité.

13 Suite des opérations

131 Passage au marché libre

La réorganisation des marchés des autres produits agricoles, le maintien du site de production pour l'industrie suisse des produits alimentaires, de même que l'augmentation des contrats de culture, militent en faveur de l'abrogation, pour le 30 juin 2001, de la loi fédérale du 20 mars 1959 sur l'approvisionnement du pays en blé (loi sur le blé; RS 916.111.0); ensuite, selon la disposition transitoire de l'art. 187, al. 15, de la loi sur l'agriculture (loi sur l'agriculture, LAgr; RS 910.1), l'art. 55 de ladite loi entrera en vigueur.

Cela signifie que la Confédération prendra encore en charge le blé panifiable des récoltes des années 1999 et 2000 aux prix d'achat fixés par le Conseil fédéral. Pour assurer, en matière de prix, un passage dans le bon ordre du régime du blé actuel au marché libre, en particulier pour garantir aux moulins de commerce l'obtention de blé de bonne qualité, il importe de pouvoir maintenir après le 30 juin 2001, mais au plus tard jusqu'au 15 septembre 2001, l'obligation de prise en charge faite aux moulins; le but est de liquider les réserves libres de la Confédération.

Afin que la Confédération puisse, malgré l'abrogation de la loi sur le blé, maintenir l'obligation de prise en charge des moulins et achever ses tâches de liquidation et de contrôle – notamment le décompte de la dernière récolte, la vente de ses silos et de ses entrepôts, ainsi que le traitement de cas pénaux éventuels – la loi sur l'agriculture sera adaptée, autrement dit elle sera complétée par une disposition transitoire.

132 Réserves obligatoires

L'obligation de constituer et d'entretenir des réserves de blé panifiable sera désormais régie par la législation relative à l'approvisionnement du pays. L'objectif visé est d'apporter une simplification notable et d'assurer une meilleure interchangeabilité des marchandises. L'approvisionnement en céréales (sans le blé dur et les cé-

réales spéciales) sera assuré de plus en plus par du blé tendre propre à la mouture. Les réserves obligatoires de céréales fourragères doivent continuer à être réduites et, à terme, être complètement supprimées; à l'avenir, elles seront couvertes par une réserve obligatoire suffisamment importante de blé tendre panifiable qui – dans la mesure où il ne devra pas être réservé obligatoirement à l'alimentation de l'homme – pourra aussi, en temps de crise, servir à l'alimentation des animaux.

Il incombera au Conseil fédéral de régler par voie d'ordonnance les modalités de la nouvelle obligation de constituer et de maintenir des réserves; elles seront exposées dans le rapport sur les stocks obligatoires de 1999. Le financement de ces réserves s'effectue exclusivement selon les prescriptions des art. 6 ss de la loi sur l'approvisionnement économique du pays (RS 531). Voir à cet effet la partie II du rapport.

133 Sauvegarde des intérêts des consommateurs

La surveillance des prix de la farine et du pain se fondera désormais sur la loi fédérale du 20 décembre 1985 concernant la surveillance des prix (RS 942.20). Dans le cadre de cette loi, la surveillance se limitera à la politique de la concurrence, raison pour laquelle les prix du blé, de la farine et du pain seront soumis aux dispositions de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur l'observation des prix dans le domaine de l'agriculture (RS 942.31).

134 Trafic du blé

134.1 Généralités

Suite à l'abrogation de la loi sur le blé, le marché du blé panifiable indigène et celui des céréales fourragères indigènes seront regroupés pour ne former qu'une seule organisation du marché. En conséquence, on adaptera aussi aux conditions actuelles la répartition des contingents tarifaires de blé dur et de blé tendre. La répartition et la gestion des contingents tarifaires de blé seront réexaminées ultérieurement, dans le cadre du prochain cycle de l'OMC.

134.2 Blé dur

Le message concernant la réforme de la politique agricole (FF 1996 IV 174 s.) prévoit d'utiliser les contingents tarifaires de blé tendre et de blé dur notifiés dans le cadre de l'OMC et de les répartir aux enchères. Cette pratique renchérirait la marchandise. C'est pourquoi il est prévu de répartir le contingent tarifaire de 110 000 t de blé dur selon l'ordre de réception des demandes («procédure du fur et à mesure») par l'Office fédéral de l'agriculture. De plus, il est prévu un régime douanier préférentiel selon l'emploi (procédure fondée sur l'art. 40 de l'ordonnance du 10 juillet 1926 relative à la loi sur les douanes; RS 631.01), lequel doit garantir que le blé dur importé servira en premier lieu à la fabrication des pâtes alimentaires. Il s'agit en l'occurrence d'empêcher que les importations de blé dur à un prix préférentiel ne fassent obstacle à la vente des aliments fourragers et de la farine panifiable du pays.

134.3 Blé tendre

Le contingent tarifaire de blé tendre se monte à 70 000 t. Etant donné l'évolution des prix à laquelle il faut s'attendre (alignement du prix du marché de la marchandise suisse sur le prix à l'importation), l'intérêt pour ce contingent diminuera. Dès lors et vu les résultats de la consultation, il est prévu de répartir le contingent tarifaire de blé tendre par voie de mise aux enchères. En procédant ainsi, on tient compte de la demande du cercle très divers des acheteurs potentiels de blé tendre importé.

2 Partie spéciale

21 Abrogation de la loi sur le blé

La loi sur le blé sera abrogée avec effet au 30 juin 2001. Simultanément, l'art. 55 de la loi sur l'agriculture, qui règle la protection à la frontière, l'ouverture et l'allègement du marché suisse, entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2001 (voir art. 187, al. 15, de la loi sur l'agriculture).

22 Prorogation de l'arrêté fédéral concernant la modification d'une durée limitée de la loi sur le blé

Dans le cadre du paquet agricole 95 (FF 1995 IV 627), l'arrêté fédéral du 21 juin 1991 concernant la modification d'une durée limitée de la loi sur le blé (RO 1991 III 2629) – qui concerne les mesures d'orientation dans la production végétale – a été prolongé jusqu'à l'intégration de la loi sur le blé dans la loi sur l'agriculture, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2000 (RO 1996 III 2736). Vu que la récolte 2000 sera encore régie par l'ancienne législation, la loi sur le blé ne pourra donc être abrogée qu'avec effet au 30 juin 2001; c'est la raison pour laquelle l'arrêté fédéral doit être prorogé jusqu'à cette date.

23 Modification de la loi sur l'agriculture

231 Contributions au fonds de garantie (art. 20)

Selon l'art. 20 de la loi sur l'agriculture, le Conseil fédéral peut fixer un prix-seuil pour certains produits. Le prix-seuil équivaut au prix à l'importation souhaité, qui se compose du prix franco frontière et du droit de douane. Il n'y est pas tenu compte des contributions au fonds de garantie. Or, le Conseil fédéral a intégré dans le calcul la contribution au fonds de garantie pour le secteur des aliments fourragers, car, si tel n'avait pas été le cas, le prix à l'importation aurait été plus élevé que le prix-seuil. La révision de la loi sur l'agriculture offre maintenant la possibilité de clarifier la base légale formelle dans ce sens. On apporte par conséquent un complément à l'art. 20 de la loi de manière à ce que, non seulement les éventuelles contributions au fonds de garantie, mais aussi d'autres contributions, puissent être comprises dans le calcul des droits de douane.

232 Dispositions transitoires (art. 187a)

Comme mentionné plus haut (sous ch. 21), la loi sur le blé et les dispositions d'exécution y relatives seront abrogées le 30 juin 2001. Afin de garantir aux moulins un blé de qualité pendant la période de transition d'une récolte à l'autre, mais aussi d'assurer un passage dans le bon ordre, au plan des prix, du régime du blé actuel au marché libéralisé, on maintiendra sous une forme modifiée l'obligation de prise en charge faite aux moulins – après le 30 juin 2001 mais au plus tard jusqu'au 15 septembre 2001 – pour liquider les réserves libres de la Confédération. Les moulins de commerce reconnus à la date de référence du 1^{er} janvier 2001 devront racheter au prorata de leurs mises en œuvre le blé panifiable que possédera encore la Confédération. Les violations de l'obligation de prise en charge seront punies selon l'art. 292 du code pénal suisse (RS 311.0) ; néanmoins l'obligation de reprendre du blé subsistant (art. 187, al. 1). Les prix de vente seront comme jusque-là fixés par la Confédération. Cependant, la référence ne sera plus le prix de revient de la Confédération, mais le prix coûtant du blé étranger de qualité équivalente et les prix du marché escomptés pour la récolte indigène 2001 (art. 187, al. 2).

Les dispositions relatives aux sûretés à fournir par les meuniers s'appliqueront à chaque moulin jusqu'à ce que son décompte définitif soit établi (art. 187, al. 3). De plus, l'Office fédéral de l'agriculture continuera durant la phase transitoire à expédier les affaires et à prendre des décisions liées à l'abrogation de l'actuel régime du blé panifiable, pour autant qu'aucun autre service n'en soit chargé (art. 187, al. 4). Les actifs du fonds alimentés par les moulins durant le contingentement du débit de farine panifiable (quelque 700 000 francs) continueront à servir à l'information et à la diffusion des connaissances sur le pain, aliment sain et essentiel (art. 187, al. 5).

24 Adaptation de la loi sur le tarif douanier et de la liste LIX-Suisse-Liechtenstein

L'abrogation de la loi sur le blé appelle une modification du Tarif général (TG). Vu le regroupement du marché indigène du blé panifiable et des céréales fourragères, il n'est plus nécessaire de dénaturer du blé indigène pour l'utiliser dans le secteur fourrager. Le TG fait la distinction entre les blés dénaturé et non dénaturé. Par conséquent, le TG doit être adapté lors de l'abrogation de la loi sur le blé. Comme il s'agit d'une adaptation technique qui ne laisse aucune marge de manoeuvre, le Conseil fédéral est autorisé à procéder à ladite adaptation le moment venu. De plus, le Conseil fédéral initiera les modifications éventuelles à apporter à la liste LIX-Suisse-Liechtenstein du Protocole de Marrakech du 15 avril 1994 relatif à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (GATT/OMC; RS 0.632.20; RO 1995 2150); le cas échéant, il entamera des négociations avec les partenaires commerciaux intéressés et en soumettra le résultat au Parlement dès qu'elles seront terminées.

3 Conséquences

31 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel pour la Confédération et les cantons

Suite à l'intégration, le 1^{er} juin 1993, de l'ancienne Administration fédérale des blés dans l'Office fédéral de l'agriculture, de 1996 à ce jour quatre postes et demi ont été supprimés dans la perspective de la libéralisation du régime du blé panifiable; un autre le sera le 1^{er} janvier 2000. Une fois les travaux relatifs à la récolte 2000 terminés et la réglementation transitoire mise en œuvre, cinq postes et demi supplémentaires seront libérés le 1^{er} janvier 2002. Les autres employés de la Confédération occupés dans le domaine du blé panifiable ont déjà été ou seront mutés au sein de l'Office fédéral de l'agriculture, au fur et à mesure des nouvelles priorités et tâches résultant de la réforme de la politique agricole.

Les recettes provenant de la vente des six silos et entrepôts à céréales qui sont propriété de la Confédération, ou éventuellement le revenu net de leur location, seront versés dans la caisse fédérale. Il en va de même pour le produit de la liquidation totale des réserves de blé de la Confédération au cours du troisième trimestre de 2001. A l'heure actuelle, on ne peut se prononcer sur le montant total, mais il devrait s'établir autour de 50 millions de francs.

Après l'abrogation de la loi sur le blé, soit à partir du 1^{er} juillet 2001, il ne sera plus possible de répercuter les coûts du personnel restant au service de l'administration fédérale – comme élément du prix de revient de la Confédération – sur le prix de vente du blé indigène aux moulins de commerce. C'est pourquoi, à la date susmentionnée, un montant global annuel de 1,458 million de francs devra être transféré du budget relatif au personnel chargé du blé panifiable au budget général du personnel de l'Office fédéral de l'agriculture.

Les modifications légales prévues n'auront, pour les cantons, que de faibles incidences aux plans du personnel et des finances. Ces incidences concernent les cantons des Grisons et du Valais, qui ont coopéré à l'application de la législation sur le blé, notamment en effectuant la prise en charge du blé indigène dans leurs propres centrales; la Confédération rémunérerait ces travaux à raison de 39 000 francs au total.

32 Conséquences sur l'informatique

Diverses applications nécessaires du fait de la prise en charge et de la mise en valeur de la récolte de blé indigène par la Confédération deviendront sans objet dès la clôture du décompte final de la récolte 2000 ou dès l'application de la réglementation transitoire.

4 Programme de la législature

Il a été prévu, dans le programme de la législature 1995–1999, de réviser non seulement la législation agricole mais aussi l'article céréalier figurant dans la Constitution (art. 23^{bis}), afin que soient créées les conditions nécessaires à une libéralisation du marché céréalier (FF 1996 II 310).

5 Compatibilité avec le droit international

Le projet de révision est conforme aux normes du droit européen et aux règles du GATT/OMC, notamment à l'Accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce (RS 0.632.20).

6 Constitutionnalité

L'abrogation de la loi sur le blé et la disposition transitoire concernant la loi sur l'agriculture sont conformes au nouvel article céréalier, de durée limitée, de la Constitution (art. 25 des dispositions transitoires de la Constitution; art. 196, disposition transitoire, ch. 6, nCst.).

Partie II: Modification de la loi sur l'approvisionnement du pays

1 Partie générale

11 Situation initiale

En raison de graves pénuries d'approvisionnement survenues pendant la Première Guerre mondiale, la Confédération prit, à la fin des années 20 et au début des années 30, des mesures visant à assurer l'approvisionnement en blé panifiable en instaurant un stockage obligatoire de blé panifiable placé sous la régie de l'Etat. Elle encouragea en même temps la production de céréales. En conséquence, cette mesure de précaution s'inspirait non seulement de la nécessité d'assurer l'approvisionnement mais aussi – et pour une large part – de considérations liées à la politique agricole. C'est pourquoi, jusqu'à ce jour, l'approvisionnement en blé a été doté d'une base légale et constitutionnelle séparée, qui ne concordait pas avec l'approvisionnement du pays, qui, lui, a été réglé plus tard.

Confrontée à des tensions politiques toujours plus fortes durant les années 30, la Confédération commença à prendre des mesures de précaution aussi dans d'autres secteurs et créa à cet effet les conditions légales nécessaires dans la loi fédérale du 1^{er} avril 1938 tendant à assurer l'approvisionnement du pays (RS 10 777). Le stockage de biens d'importance vitale fut fortement encouragé: la Confédération créa non seulement ses propres réserves, mais obligea surtout les particuliers à constituer des stocks de biens d'importance vitale. Ce fut le début du stockage obligatoire. Le système de stockage fut amélioré durant et après la Seconde Guerre mondiale et institutionnalisé dans la loi du 30 septembre 1955 sur la préparation de la défense nationale économique (RO 1956 89). La menace telle qu'on la percevait à l'époque et les enseignements tirés de la Première et de la Seconde Guerre mondiale eurent pour conséquence que les mesures de précautions furent prises uniquement sous des aspects relevant de l'économie de guerre.

L'interdépendance croissante des marchés internationaux, la répartition toujours plus grande du travail dans la production mondiale et les dépendances économiques qui en résultèrent firent apparaître, au plus tard à la fin de la crise pétrolière de 1973, que les moyens d'action de l'approvisionnement économique du pays devaient servir non seulement à remédier à des pénuries d'approvisionnement dues à des menaces militaires, mais aussi à surmonter des pénuries d'approvisionnement dues à des motifs politico-économiques et techniques ainsi qu'à d'autres raisons ne relevant pas de la politique de sécurité. Cette nouvelle orientation de la prévention des risques de guerre et de l'économie de guerre déboucha, au début des années 80, sur une *politique globale d'approvisionnement économique du pays*, l'accent étant mis de plus en plus sur les risques de nature économique. Cette politique est fondée sur l'art. 31^{bis}, al. 3, let. e, de la Cst.¹, révisé en 1980, et sur la loi sur l'approvisionnement économique du pays du 8 octobre 1982 (RS 531). Se caractérisant par une nette distanciation par rapport aux notions traditionnelles de défense économique et d'économie de guerre, elle a instauré une politique d'approvisionnement moderne qui tient compte aussi des risques économiques liés à d'autres menaces que la politique de force ou la

¹ Art. 102 de la nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999 (RO 1999 2556)

guerre. Cette ouverture de l'approvisionnement du pays était alors orientée vers l'avenir; sa pertinence a été pleinement confirmée par l'évolution de la politique mondiale survenue depuis la fin de la guerre froide et la mondialisation croissante des marchés.

La structure matérielle de la loi sur l'approvisionnement du pays correspond cependant à l'environnement politico-économique qui régnait durant les années 80 et qui était fortement orienté vers l'économie indigène, où la frontière nationale jouait un rôle particulier. Depuis lors, la mondialisation de l'économie a accéléré, à l'échelle mondiale, la division du travail dans la production industrielle, de telle sorte qu'actuellement on ne trouve plus guère de produits qui soient intégralement fabriqués dans le même pays. Avant qu'ils arrivent sur le marché, ils franchissent, le cas échéant, plusieurs fois les frontières comme matières premières, produits semi-finis ou produits finis. La libéralisation croissante des marchés constatée ces dernières années a rendu les frontières plus perméables, notamment en raison des accords commerciaux multilatéraux conclus dans le cadre de l'OMC/GATT, mais indirectement aussi en raison du renforcement de l'intégration européenne. Même des domaines qui, jusqu'à présent, étaient protégés dans une large mesure comme l'agriculture, doivent faire preuve d'une plus grande ouverture et se soumettre à la concurrence internationale. A l'intérieur du pays, la libéralisation réduit toujours davantage l'intervention de l'Etat, notamment sur le marché des céréales et donc aussi dans le domaine du stockage de blé panifiable, où l'Etat jouait un rôle déterminant.

L'abrogation du stockage du blé panifiable est la cause directe de la modification de la loi sur l'approvisionnement du pays (RS 531). Après l'abrogation, le 29 novembre 1998, par le peuple et les cantons, de l'article céréalier (art. 23^{bis} de la Cst.), et compte tenu de l'abrogation de la loi sur le blé (RS 916.111.0) d'ici à la fin 2003 au plus tard, il faut créer une nouvelle base légale dans la loi sur l'approvisionnement du pays pour le stockage obligatoire du blé panifiable. Le stockage du blé panifiable reposait dans une large mesure sur la production indigène; il s'impose de remanier fondamentalement la conception du stockage obligatoire, qui, aujourd'hui encore, repose exclusivement sur les importations.

L'étroite interdépendance de l'économie à l'échelle internationale exige cependant aussi une coopération plus marquée dans le domaine de la sécurité d'approvisionnement, comme c'est déjà le cas depuis de nombreuses années pour le pétrole dans le cadre de l'Agence Internationale de l'Energie (AIE). Le présent projet doit combler une lacune et permettre à la Suisse, lors d'une crise d'approvisionnement, de satisfaire aux engagements qu'elle assume en vertu d'accords internationaux, même si les conditions rigoureuses que représentent une menace due à des manifestations de force ou une grave perturbation d'approvisionnement dans notre pays (art. 23 ss ou art. 26 ss LAP) ne sont pas encore absolument remplies.

L'évolution constatée sur les plans économique et politique nécessite également des adaptations de l'organisation de l'approvisionnement économique du pays. C'est ainsi que, dans le cadre de la réforme de l'administration fédérale (REODEC), le Département fédéral de l'économie, donc aussi l'organisation de l'approvisionnement économique du pays, ont été soumis à un examen approfondi. Le résultat de cet examen conduit à une simplification des structures et à une attribution plus claire des responsabilités d'approvisionnement à l'économie privée. Cette réforme nécessite l'adaptation de certaines dispositions organisationnelles de la loi sur l'approvisionnement du pays.

Le présent projet vise dès lors quatre objectifs:

- Après l'abrogation de l'article 23^{bis} de la Cst. (article céréaliier) et de la loi sur le blé, une nouvelle base légale doit d'abord être créée pour le stockage obligatoire de blé panifiable, qui est principalement alimenté par la production indigène et pour lequel la loi sur l'approvisionnement économique du pays, dans sa teneur actuelle, n'offre pas de base suffisante.
- Pour englober dans le stockage obligatoire certains produits indigènes, un système approprié doit être mis au point afin de recenser les entreprises assreintes au stockage obligatoire. Ce système doit aussi permettre de saisir les produits correspondants importés selon les mêmes principes et de supprimer l'actuel lien à la frontière dans les domaines où le droit international l'exige.
- La Suisse doit en outre être en mesure de satisfaire aux engagements qu'elle a contractés en vertu de conventions internationales visant à assurer l'approvisionnement, comme c'est actuellement le cas dans le cadre de l'AIE. A cet effet, le Conseil fédéral doit être habilité à prendre des mesures fondées sur la loi sur l'approvisionnement du pays pour les cas où les conditions rigoureuses requises par la loi en vigueur, à savoir une menace due à des manifestations de force ou une grave perturbation d'approvisionnement dans notre pays (art. 23 ss ou art. 26 ss LAP) ne sont pas encore absolument remplies.
- Enfin, il faut saisir cette occasion pour réaliser, dans le cadre de la réforme du gouvernement et de l'administration, les adaptations nécessaires à l'évolution des conditions économiques et politiques. Il faut donc procéder à certaines délégations de compétences pour décharger le Conseil fédéral et pour procéder aux modifications formelles requises par la réforme de l'administration dans le domaine de l'organisation de l'approvisionnement économique du pays.

12 Travaux préparatoires et consultation

Le projet de révision, tel qu'il a été soumis aux milieux intéressés dans le cadre de la procédure de consultation, a été élaboré en son temps par un groupe de travail interne avec la collaboration des milieux directement intéressés. Au début du mois d'avril 1999, le DFE a invité le Tribunal fédéral, les cantons, les partis représentés à l'Assemblée fédérale ainsi que les organisations intéressées à se prononcer jusqu'à début juillet 1999 sur l'avant-projet (AP). Au total 136 destinataires ont été consultés, dont 76 ont répondu. En outre, trois organisations qui n'avaient pas été invitées à se prononcer ont néanmoins fait connaître leur avis. Au total 79 prises de position ont donc été enregistrées, à savoir 25 des cantons, 5 des partis, dont tous les partis gouvernementaux, 42 des organisations économiques et des entreprises ainsi que sept des organisations de propriétaires de réserves obligatoires.

L'évaluation des avis exprimés sur l'avant-projet peut être résumée comme il suit: la grande majorité des cantons, des partis et des organisations admettent la nécessité de réviser la loi sur l'approvisionnement du pays. Certains souhaitent que cela se réalise d'abord dans un cadre plus restreint afin de pouvoir tenir compte du rapport sur la politique de sécurité. D'autres au contraire demandent une révision en profondeur sans toutefois en préciser les buts. Il est parfois demandé que l'on attende le rapport

du Conseil fédéral sur la politique de sécurité. Certaines organisations refusent totalement la révision de la loi sur l'approvisionnement du pays. Elles relèvent notamment qu'après l'abrogation de la loi sur le blé, le blé indigène pourrait être soumis au stockage obligatoire sans modification de la loi sur l'approvisionnement du pays, c'est-à-dire uniquement par voie d'ordonnance.

Tous les avis recueillis acceptent que le stockage obligatoire de blé panifiable soit inscrit dans la loi sur l'approvisionnement du pays. Compte tenu du fort accroissement des récoltes indigènes de céréales pendant ces dernières années, on reconnaît qu'il est indispensable de soumettre la production indigène au stockage obligatoire selon la loi sur l'approvisionnement du pays. Certains demandent que l'on renonce à supprimer les réserves obligatoires de céréales fourragères, comme le prévoit le Rapport 99 relatif à la politique menée en matière de réserves obligatoires. Cette question ne fait toutefois pas l'objet du présent projet.

Celui-ci a cependant suscité des critiques provenant surtout de la branche alimentaire et des milieux agricoles mais aussi de quatre cantons, de partis politiques et de deux associations faitières de l'économie. Ces critiques sont formulées de manière analogue, voire identique. Elles se rapportent principalement à une question d'ordre plutôt technique, à savoir l'instauration du principe de la première mise en circulation de marchandises soumises au stockage obligatoire et à l'abrogation du régime du permis en vigueur pour les marchandises importées selon le système de la licence générale d'importation (LGI). Ces milieux craignent que le système de la première mise en circulation soit encore insuffisamment développé et qu'il n'offre donc pas la garantie voulue pour une exécution conséquente du stockage obligatoire et pour le prélèvement de contributions aux fonds de garantie, tant pour les marchandises importées que pour les produits indigènes. Ils demandent donc soit que l'on renonce pour le moment au système de la première mise en circulation, soit que la loi permette aux deux systèmes de coexister. Le Conseil fédéral pourrait ainsi mettre en vigueur, selon les besoins et par branche, le système de la première mise en circulation.

Cette revendication découle en définitive des préoccupations suivantes: le nouveau régime du marché agricole fait que les prix garantis de reprises seront abolis; dans ces conditions, si certains produits étaient soumis au stockage obligatoire – notamment le blé tendre indigène – cela pourrait conduire à une diminution des revenus des producteurs. Les milieux agricoles exigent donc que l'on renonce à grever le blé indigène mais qu'au contraire les charges soient prélevées sur le blé importé. Quatre avis demandent que le stockage obligatoire de blé soit financé par l'Etat.

Dans une large mesure, la participation de la Suisse à des mesures internationales visant à assurer l'approvisionnement demeure incontestée. Seuls un parti et une organisation rejettent l'octroi d'une compétence formelle au Conseil fédéral pour conclure des conventions internationales visant à assurer l'approvisionnement.

La majorité approuve la réorganisation de l'approvisionnement économique du pays. On se félicite notamment des délégations de compétences prévues du Conseil fédéral au DFE. Plus spécialement, les cantons demandent que la position de l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE) ne soit pas affaiblie. Ils souhaitent plutôt être soutenus avec efficacité par un office fédéral politiquement fort. Dans le changement de nom de l'OFAE en «Centrale de l'approvisionnement économique du pays», qui n'est pas considéré comme heureux, ils voient plutôt un affaiblissement de la position des autorités fédérales dans le

domaine de l'approvisionnement économique du pays. Certains encore craignent que la réorganisation ne soit pas réalisée en profondeur et qu'elle se limite à un simple changement de nom de l'office.

Le présent projet tient très largement compte des critiques formulées.

13 Classement d'interventions parlementaires

Le postulat 95.3268 Meyer Theo «Economie de guerre. Suppression des cartels» peut être classé. La loi sur l'approvisionnement du pays ne connaît pas de cartels ou d'organisations analogues. Les mesures de l'approvisionnement du pays (RS 531) ne peuvent ni empêcher un changement de structure en cours, ni créer des structures économiques propres pour assurer l'approvisionnement. Les organisations de propriétaires de réserves obligatoires, notamment, ne visent aucun but relevant de la politique de la concurrence. Elles ne concluent aucune entente susceptible d'entraver l'efficacité de la concurrence, que ce soit en matière de prix, de quantités ou sur le plan régional. Le transfert du stockage obligatoire de blé panifiable dans la loi sur l'approvisionnement du pays n'y changera rien lui non plus. En outre, dans le domaine de l'agriculture, les interventions visant à régulariser le marché seront réduites dans le cadre de la réforme agricole, cela notamment aussi par la nouvelle réglementation du marché du blé panifiable proposée dans la partie I du message.

Le postulat 98.3506 Jaquet-Berger «Office fédéral de l'approvisionnement économique du pays» peut lui aussi être classé. Le présent projet de loi remplit les objectifs du postulat, qui demande une réduction des coûts des réserves obligatoires et la simplification des structures de l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays.

2 Partie spéciale

21 Adaptation du stockage obligatoire

211 Le système du stockage obligatoire proprement dit

Est actuellement astreint à constituer des réserves obligatoires selon l'art. 8 LAP (RS 531) celui qui importe en Suisse des marchandises désignées par le Conseil fédéral, qui impose ce stockage au moyen d'un régime de permis; une autorisation d'importer n'est ainsi délivrée qu'à celui qui est disposé à conclure un contrat de stockage avec la Confédération et à stocker une certaine quantité de marchandises, fixée en fonction du volume de ses importations (al. 1). Cet instrument (licence générale d'importation [LGI]) est facile à appliquer et garantit l'efficacité de l'exécution, car la licence peut ne pas être octroyée ou retirée ultérieurement à celui qui ne respecte pas ces engagements.

Conformément aux dispositions du contrat de stockage, le propriétaire de la réserve est en outre tenu d'adhérer à une institution (organisation de propriétaires de réserves obligatoires) (art. 6, al. 3, LAP) ainsi que d'alimenter les fonds de garantie créés par la branche à laquelle il appartient pour couvrir les frais d'entreposage et les pertes résultant de baisses de prix des marchandises (art. 10, al. 1, LAP). Il s'agit donc d'une affiliation obligatoire indirecte dont le but est d'éviter des distorsions de concurrence. On peut exceptionnellement renoncer à conclure un contrat de stock-

age lorsque les importateurs – il s'agit ici surtout de petits importateurs –, sont disposés à assumer les mêmes charges financières que celles qui résulteraient pour eux d'un tel contrat (art. 8, al. 3, LAP).

Jusqu'à présent, le Conseil fédéral a soumis par voie d'ordonnance les marchandises d'importance vitale ci-après au régime du permis d'importation: sucre, riz, huiles et graisses comestibles, café, cacao, diverses denrées fourragères, semences, engrais, antibiotiques, carburants et combustibles liquides, lubrifiants ainsi que savons et préparations pour lessives. La liste de ces marchandises est actuellement réexaminée quant à leur importance vitale et, par conséquent, à la nécessité d'en constituer des réserves. Ce faisant, il s'agit de se limiter à ce qui est strictement indispensable. Comme on l'a mentionné dans la partie I du message, les réserves obligatoires de denrées fourragères devront être totalement supprimées d'ici à la fin 2007, cela notamment aussi à la suite de la création d'un marché unique des céréales. La réduction de ces réserves se fera par étapes (environ 40 000 t par an); elle sera effectuée parallèlement à la mise en valeur de la récolte indigène et conformément aux instructions du DFE, de manière à éviter des chutes de prix.

Afin de maintenir les coûts du stockage aussi bas que possible dans l'intérêt du consommateur, le DFE approuve le montant des contributions aux fonds de garantie; pour ce faire, il vérifie en permanence les coûts réels du stockage ainsi que les frais de capitaux. En outre, il peut donner à ces fonds des instructions leur enjoignant d'utiliser avec ménagement les moyens financiers qui y sont accumulés. Cela permet d'éviter que ces fonds soient alimentés au-delà des nécessités au détriment du consommateur.

212 Intégration du stockage du blé panifiable dans le système des réserves obligatoires de l'approvisionnement économique du pays

Les développements enregistrés dans l'agriculture suisse ont conduit à une forte augmentation de la production indigène de céréales. Les récoltes de ces dernières années ont même produit régulièrement des excédents de blé panifiable (blé tendre). Etant donné que le blé n'est moissonné qu'une fois par an et que les récoltes sont encore sujettes à des fluctuations de rendement, il existe un risque d'approvisionnement élevé pour cet important produit alimentaire de base. Afin de garantir l'approvisionnement alimentaire entre deux moissons et de surmonter les conséquences d'anéantisements de récoltes dus à des catastrophes naturelles et surtout techniques, telles que des irradiations nucléaires affectant de grandes surfaces, on ne saurait renoncer à l'avenir à un stockage de blé panifiable, même si la production indigène ne cesse d'augmenter. Afin de garantir l'approvisionnement en blé durant toute l'année, il faut constituer aujourd'hui encore des réserves obligatoires même dans les domaines où l'auto-approvisionnement est garanti en Suisse. Il en résulte que la constitution de ces réserves sera assurée toujours plus par du blé indigène plutôt que par du blé importé. Des évolutions semblables sont constatées partout où une production indigène existe, comme par exemple pour le sucre et les semences oléagineuses.

La libéralisation du marché des céréales prévoit de réunir progressivement le marché des céréales panifiables et celui des céréales fourragères pour former un marché unique des céréales. Dans ce contexte, l'article sur le blé (art. 23^{bis} de la Cst.) a été

abrogé, dans le cadre de la politique agricole 2002, à la suite de la votation populaire du 29 novembre 1998. Une disposition transitoire a cependant été prévue jusqu'à la fin de l'année 2003. La loi sur le blé (RS 916.111.0) devra elle aussi être abrogée à la fin de cette période au plus tard. La production indigène de blé panifiable et sa protection par des mesures prises à la frontière reposeront à l'avenir sur le nouvel article sur l'agriculture, à savoir l'art. 31^{octies} de la Cst. (art. 104 nCst.); quant au stockage obligatoire de blé panifiable, il sera régi par les dispositions réglant l'approvisionnement du pays (FF 1996 IV 374). En raison de la mise en parallèle de la production indigène et des importations, cette nouvelle réglementation impose de modifier la loi sur l'approvisionnement économique du pays (RS 531) en ce qui concerne le stockage obligatoire, cela jusqu'à la fin de l'année 2003, date d'échéance de la période transitoire.

213 Nécessité d'adapter l'obligation de stockage

Comme on l'a mentionné en relation avec l'abrogation de l'article sur le blé et la suppression de la réglementation du marché des céréales, la constitution de réserves obligatoires de blé panifiable sera désormais fondée sur le droit régissant l'approvisionnement économique du pays. Des quantités toujours plus importantes de blé indigène ont été entreposées sous le régime actuel de la loi sur le blé. Or la loi sur l'approvisionnement du pays ne prescrit un stockage obligatoire que pour les marchandises importées. Le transfert du stockage obligatoire du blé dans les dispositions régissant l'approvisionnement du pays nécessite donc une adaptation des dispositions de la loi sur l'approvisionnement du pays réglant la constitution de réserves obligatoires: à l'avenir, en plus des importateurs, les producteurs indigènes et les entreprises de transformation de biens d'importance vitale tels que le sucre, les huiles et les graisses comestibles pourront être astreints à constituer de telles réserves.

Ceux qui, lors de la procédure de consultation, ont estimé que le stockage obligatoire du blé panifiable peut être transféré par voie d'ordonnance dans la loi sur l'approvisionnement du pays (RS 531) n'ont pas remarqué que cette loi ne prévoit pas de stockage obligatoire pour des marchandises produites ou transformées dans le pays. Faute de base légale, personne ne pourrait donc être contraint, après l'abrogation de la loi sur le blé (RS 916.111.0), de constituer des réserves obligatoires de blé indigène. De tels stocks constitués sur une base volontaire ne pourraient bénéficier d'aucune indemnité en provenance d'un fonds de garantie, car la constitution de réserves obligatoires librement convenues n'offre pas d'alternative au stockage obligatoire proprement dit; en effet, il n'existe dans ce domaine ni régime du permis d'importation ni fonds de garantie. Ce système ne pourrait donc garantir la constitution de réserves dans une ampleur suffisante.

Il est donc indispensable que non seulement les marchandises importées mais aussi la production indigène, dans le cas particulier le blé, puissent être englobées de manière contraignante dans le stockage obligatoire. Pour des raisons d'ordre pratique, le Conseil fédéral devra restreindre très fortement, par voie d'ordonnance, le cercle des assujettis, qui comprendra, outre le commerce, notamment les entreprises de transformation telles que les moulins et les fabriques d'aliments composés. On pourra ainsi éviter que les producteurs de céréales soient contraints eux aussi de constituer des réserves obligatoires.

Ce changement fondamental dans la politique menée en matière de stockage obligatoire implique la création d'un nouveau système permettant d'englober la production indigène dans le stockage obligatoire. En s'inspirant de systèmes modernes d'impôts à la consommation, le système de la « première mise en circulation » a été choisi; il tient compte des particularités liées aux différentes origines des marchandises et peut aussi s'appliquer aux marchandises importées; il peut, enfin, remplacer l'actuelle licence générale d'importation (LGI). Dans le cadre de la consultation, ce système s'est heurté dans les milieux concernés à un refus massif: certains ont craint que, de ce fait, la production indigène doive automatiquement prendre en charge des contributions à un fonds de garantie, d'autres ont redouté des problèmes techniques susceptibles de compromettre l'application du système. Les mêmes milieux peuvent cependant concevoir que le système de la première mise en circulation soit instauré ultérieurement ou qu'il puisse coexister avec la procédure de la licence générale d'importation. Le système de la première mise en circulation serait seulement pris en considération lorsque les conditions requises en matière d'organisation auraient été assurées et que sa nécessité serait établie par exemple en raison d'une contrainte dictée par la politique extérieure. Par le présent projet, le Conseil fédéral tient compte de ces critiques; il propose de maintenir l'actuelle procédure de licence générale d'importation sans limite de temps et de n'instaurer le système de la première mise en circulation que pour les produits pour lesquels cela est nécessaire ou lorsque la branche économique concernée y est disposée. Alors que la nécessité matérielle existe d'ores et déjà pour les marchandises indigènes, les biens importés peuvent dans tous les cas être régis par le système de la licence générale d'importation, même dans les domaines où les produits indigènes correspondants sont eux aussi soumis au stockage obligatoire. Un parallélisme des systèmes sera donc également possible pour un seul et même produit.

La crainte émise par certaines organisations, à savoir que le système de la première mise en circulation ne puisse pas être réalisé ou ne puisse l'être que très difficilement et moyennant des frais disproportionnés, est infondée. Pour la production indigène, seul un nombre restreint d'entreprises de transformation devront être prises en considération comme la meunerie, les moulins à huile ou les raffineries de sucre, car pratiquement la totalité de la production passe par ces entreprises. Celles-ci tiennent de toute manière une comptabilité des marchandises qui, au moyen d'éventuelles adaptations, pourrait être utilisée aussi pour les besoins du stockage obligatoire. Pour les importations, la différence résiderait dans le fait qu'un permis d'importation ne serait plus nécessaire et que l'accès libre au marché, sans obligations ni conditions, serait assuré à tout moment. Sur la base des déclarations douanières fondées sur l'art. 57, al. 3, LAP (RS 531), toutes les importations sont aujourd'hui déjà enregistrées avec toutes les données nécessaires pour le stockage obligatoire et communiquées à l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays ainsi qu'aux organisations de propriétaires de réserves obligatoires afin que chaque importateur astreint au stockage obligatoire puisse être déterminé sans problème. A l'exception du retrait de la licence générale d'importation ou du refus d'octroyer cette dernière, un nombre suffisant d'autres mesures contraignantes relevant du droit administratif peuvent être prises contre les entreprises récalcitrantes pour imposer le stockage obligatoire et le versement de contributions aux fonds de garantie, notamment l'exécution aux frais de l'obligé, le retrait d'avantages ou la confiscation de marchandises (art. 31 à 33 LAP). En outre, le responsable encourt des peines d'emprisonnement jusqu'à trois ans et des amendes jusqu'à 100 000 francs (art. 42 ss LAP).

Il est évident qu'un changement de système entraînerait des charges administratives, notamment pour les organisations de propriétaires de réserves obligatoires, comme le montrent actuellement les préparatifs de l'instauration de la première mise en circulation pour les produits pétroliers; cela n'est cependant pas une raison pour refuser le principe même d'un changement. Sur le plan technique, ce système est tout à fait réalisable.

En raison de la libéralisation croissante des marchés, il deviendra toujours plus difficile de justifier le régime de la licence générale d'importation sur le plan de la politique commerciale (GATT/OMC), car il ne sert pas exclusivement, comme c'est le cas dans d'autres domaines, à des fins statistiques mais est lié à des obligations et des conditions prévues par la loi. Il se justifie donc, de ce point de vue aussi, de créer aujourd'hui déjà, compte tenu de l'évolution future de la politique économique, les conditions légales requises pour instaurer le système de la première mise en circulation. Cela se révèle d'autant plus facile que l'instauration du stockage obligatoire de produits indigènes l'impose de toute manière. On disposera ainsi du temps suffisant pour préparer le nouveau système dans les différentes branches, afin que le Conseil fédéral puisse, s'il le faut, procéder sans problèmes au changement de système.

214 Stockage obligatoire par délégation

La répartition du travail sur les plans national et international conduit à une spécialisation toujours plus poussée. Les fonctions économiques étant de plus en plus assumées par différents participants au marché, il faudra permettre à l'entreprise astreinte au stockage obligatoire de déléguer à un tiers une partie de son obligation de stocker, par exemple à une société propriétaire d'entrepôts ou à une société d'entreposage de produits pétroliers (art. 8, al. 4, AP). Une concentration plus marquée du stockage obligatoire permet cependant aussi d'économiser d'importants frais de stockage. Dans le cadre des instructions qu'il est habilité à édicter, le DFE pourra donc prescrire aux organisations de propriétaires de réserves obligatoires, pour des marchandises qui s'y prêtent, de rechercher l'entrepôt le plus avantageux au moyen d'un appel d'offres. D'importantes capacités de stockage étant aujourd'hui disponibles, les entreprises astreintes pourront ainsi trouver pour les marchandises qu'elles ne stockent pas elles-mêmes des entrepôts répondant aux conditions du marché.

Au niveau des contrats de stockage, la Confédération en tant que partenaire contractuel est en mesure de n'autoriser plus que les entrepôts les plus avantageux. Outre les coûts directs du stockage, les frais de manutention et de transport doivent eux aussi être pris en considération, car l'entrepôt le moins cher n'est pas nécessairement le plus avantageux. Au cours des dix dernières années, d'importantes économies ont pu être réalisées grâce aux efforts systématiques de rationalisation et de surveillance qui ont été entrepris. Il est évident que toutes les possibilités d'obtenir des économies supplémentaires seront pleinement exploitées. Le rejet d'une telle procédure par certaines organisations demeure incompréhensible, car il ne s'agit pas de maintenir des structures existantes. Il faut plutôt préserver le consommateur de frais inutiles. La possibilité offerte à l'art. 8, al. 4, AP de confier à des tiers une partie du stockage offre en tout cas des conditions favorables pour atteindre cet objectif.

215 Financement du stockage obligatoire

L'obligation légale de constituer des réserves est la condition requise pour que le stockage puisse être indemnisé par un fonds de garantie. Le système du fonds de garantie est donc de nature accessoire. Une branche peut, mais ne doit pas, créer un tel moyen pour couvrir les frais de stockage et les pertes résultant de baisses de prix (art. 10 LAP). A la suite du transfert du stockage obligatoire de blé dans les dispositions régissant l'approvisionnement du pays, les taxes pour la mise en œuvre et pour la réserve supplémentaire en vigueur seront abrogées et remplacées par des contributions destinées à alimenter un fonds de garantie commun aux réserves obligatoires de blé. Cela ne signifie cependant pas nécessairement que, comme le craignent notamment les producteurs, le blé indigène doive d'emblée être grevé de telles contributions. La question de savoir comment se procurer les moyens d'alimenter le fonds de garantie dans les limites prévues par la loi peut aussi être résolue autrement par l'ensemble de la branche; c'est ainsi, par exemple, que les contributions pourront être prélevées exclusivement sur les marchandises correspondantes importées. Aujourd'hui, la protection de l'agriculture au moyen de la tarification des charges globales de douane (somme des droits de douane et de la contribution au fonds de garantie) selon l'art. 10a LAP, acceptée par l'OMC, permettrait de prélever des contributions au fonds de garantie plus élevées à condition que les droits de douane soient *simultanément réduits dans la même mesure*. La charge totale assumée lors de l'importation demeurerait ainsi inchangée. Un tel financement ne serait toutefois possible qu'aussi longtemps que le volume des importations sera suffisant et que les mesures protégeant l'agriculture pourront être maintenues. Sinon, il faudra que non seulement les importations, mais aussi la production indigène, participent au financement ou que l'Etat s'en charge.

Un financement direct de l'Etat n'est toutefois concevable qu'à titre subsidiaire et seulement dans les domaines des réserves obligatoires où tant les produits indigènes que ceux qui sont importés sont soumis au stockage obligatoire.

22 Obligations internationales dans le domaine de la sécurité d'approvisionnement

Augmenter la sécurité par la coopération, telle est la nouvelle orientation que donne le Conseil fédéral à la politique de sécurité. L'ouverture mondiale des marchés dans le cadre de la mondialisation montre de plus en plus que, dans certains domaines, la garantie de l'approvisionnement national doit être obtenue à l'échelon international. Sur la base des enseignements tirés de la guerre du Proche-Orient de 1973, les Etats industrialisés occidentaux, dont la Suisse, se sont regroupés et ont créé en 1974 l'Agence Internationale de l'Energie (AIE), qui est une organisation autonome de l'OCDE. Le but principal de cette organisation est de maîtriser par des mesures coordonnées des pénuries d'approvisionnement surtout dans le domaine pétrolier (Accord du 18 novembre 1974 relatif à un programme international de l'énergie; RS 0.730.1). Les piliers principaux de cette politique sont, d'une part, l'obligation imposée à chaque membre de tenir dans son propre pays une réserve de produits pétroliers correspondant au moins au volume de ses importations nettes pendant 90 jours et, d'autre part, l'obligation de prendre des mesures coordonnées telles que la libération de stocks, l'attribution des stocks encore disponibles sur le marché et les restrictions de la consommation. Dans ce cadre, les pays membres peuvent être

astreints à prendre des mesures pour atteindre si possible une situation d'approvisionnement équilibrée et cela même lorsqu'ils ne doivent pas nécessairement prendre une telle mesure dans leur seul intérêt. Ainsi, la Suisse pourrait être contrainte, dans un cadre restreint, de libérer des réserves obligatoires et de soumettre les entreprises concernées à l'obligation de livrer ou d'édicter des mesures de restriction de la consommation, bien que les conditions strictes requises pour une telle mesure par la loi sur l'approvisionnement du pays, comme par exemple la présence d'une manifestation de force ou d'une grave pénurie (art. 23 ss et 28 ss LAP), ne soient pas encore remplies de manière absolue. Il en résulterait pour la Suisse l'avantage que notre pays, grâce à une attitude solidaire, ne deviendrait pas un « aimant » pour les consommateurs étrangers dès que des difficultés d'approvisionnement surgiraient quelque part dans le monde. Cet exemple démontre cependant avec clarté que de telles mesures doivent toujours être prises à l'échelon national.

Il n'est pas exclu que des accords internationaux du même type, créant des obligations analogues, soient conclus à l'avenir dans d'autres domaines pour assurer l'approvisionnement, comme par exemple dans le cadre de l'UE ou dans l'organisation civile du Partenariat pour la paix (PPP). L'intérêt immédiat de la sécurité d'approvisionnement commande de conférer au Conseil fédéral les compétences prévues dans le projet afin qu'il puisse prendre des mesures visant par exemple à libérer des réserves obligatoires pour pouvoir respecter les engagements découlant pour la Suisse de l'accord (RS 0.730.1) conclu avec l'AIE (art. 52a AP).

23 Réorganisation de l'approvisionnement économique du pays

La grande dynamique de la vie économique actuelle impose d'adapter, dans des laps de temps toujours plus brefs, les structures étatiques à l'évolution politique et économique. Cela vaut tout particulièrement pour l'organisation de l'approvisionnement économique du pays, qui collabore étroitement avec l'économie privée. La réforme du gouvernement et de l'administration fédérale a fortement accru les compétences du Conseil fédéral dans le domaine de l'organisation, ce qui lui permet de procéder le plus rapidement et avec le plus de souplesse possible aux adaptations nécessaires de l'administration fédérale. En vertu des dispositions transitoires de l'art. 64 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, (LOGA;) [RS 172.010], le Conseil fédéral peut, pendant une durée limitée, adapter par voie d'ordonnance les dispositions spéciales en matière d'organisation de lois et d'arrêtés fédéraux. Il doit cependant soumettre à l'Assemblée fédérale les modifications de lois correspondantes d'ici au 30 septembre 2001 au plus tard. La modification de la loi sur l'approvisionnement du pays offre la possibilité d'adapter dès maintenant l'organisation de l'approvisionnement du pays directement, sans qu'il soit nécessaire d'édicter une ordonnance transitoire.

Dans le cadre de la réorganisation de l'administration fédérale, le Département fédéral de l'économie est lui aussi l'objet d'une réforme qui touche directement l'approvisionnement économique du pays. Le but de cette réorganisation, connue sous le nom de « REODEC », est de limiter l'organisation de l'approvisionnement du pays aux tâches strictement indispensables, de moderniser les structures et de l'adapter aux nouvelles exigences de la société et de l'économie d'aujourd'hui. Cela doit aussi permettre des économies sur le plan financier et sur le plan du personnel dans l'administration et créer des synergies. Cette réforme observe scrupuleusement

le principe de subsidiarité, selon lequel l'approvisionnement incombe à l'économie privée, l'Etat n'intervenant que lorsque l'économie n'est plus à même d'assumer cette tâche par ses propres moyens. En réorganisant l'approvisionnement économique du pays, le Conseil fédéral veut mettre l'accent sur ce principe. L'économie reste par conséquent rattachée aux structures d'organisation de l'approvisionnement économique du pays, et les délimitations entre l'administration directe et indirecte seront atténuées en ce sens qu'il n'y aura plus qu'une organisation uniforme placée sous la direction d'un Délégué à l'approvisionnement économique du pays issu des milieux de l'économie, dans laquelle l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays reprendra les fonctions d'état-major avec un personnel réduit.

Cette réorganisation vise en outre à décharger le Conseil fédéral de tâches non prioritaires. C'est pourquoi les compétences en matière de création, de modification et de suppression de fonds de garantie et institutions analogues selon l'art. 10 LAP (RS 531) seront déléguées au Département fédéral de l'économie.

Enfin, les responsables doivent disposer, en cas de crise, de plus de liberté d'action et de pouvoirs de décision. Dans l'économie actuelle, qui est en perpétuelle mutation et qui dispose de réserves toujours moins importantes, les perturbations d'approvisionnement sur les marchés se font sentir beaucoup plus rapidement. En cas de crise, les autorités doivent donc pouvoir agir vite. C'est pourquoi le Conseil fédéral doit pouvoir déléguer, en temps normal déjà, au Département fédéral de l'économie ses compétences concernant la libération de réserves obligatoires en cas de perturbations des marchés qui ne peuvent être maîtrisées par l'économie elle-même (art. 28, al. 4, AP).

Certains avis exprimés lors de la consultation demandent que l'on attende, pour réorganiser l'approvisionnement économique du pays, que le rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité soit disponible et ait été discuté par les Chambres fédérales. Pour les raisons suivantes, un tel ajournement ne se justifie pas:

Le «Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse (RAPOLSEC 2000)» publié le 7 juin 1999, confirme que, du point de vue de la politique de sécurité, il n'est pas nécessaire de modifier l'organisation de l'approvisionnement économique du pays, cela d'autant moins que la loi sur l'approvisionnement du pays est relativement moderne et tient suffisamment compte des formes actuelles de menaces. Les débats parlementaires concernant le rapport sur la politique de sécurité ne peuvent de toute manière pas déclencher directement un projet législatif. C'est pourquoi, il ne se justifie pas, même pour des raisons formelles, d'ajourner la révision.

L'approvisionnement du pays en biens et en services d'importance vitale est une tâche qui relève en premier lieu de la politique économique d'un Etat social et non de la politique de sécurité, ce qui est d'ailleurs confirmé une nouvelle fois par la nouvelle Constitution. Il s'y trouve à la section 7 «Economie» et non à la section 2 «Sécurité, défense nationale, protection civile» du titre troisième du chap. 2. L'approvisionnement économique du pays ne joue un rôle dans la politique de sécurité que dans la mesure où il sert «à la prévention et à la défense contre la menace et le recours à la violence d'importance stratégique, soit la violence susceptible de porter atteinte à des éléments importants de la population et du pays» (ch. 2.2 RAPOLSEC 2000). Dans un tel cas, il devient, au même titre que la politique extérieure ou la politique économique, un élément de la politique de sécurité. Après la guerre froide, l'importance de l'approvisionnement du pays pour la politique de

défense a passé au second plan; son rôle dans la politique économique s'est accru d'autant. Ce sont donc principalement des exigences liées à la politique économique et de moins en moins des aspects relevant de la politique de défense qui marquent la structure de l'approvisionnement du pays.

Il faut adapter l'organisation de l'approvisionnement du pays là où l'évolution des conditions économiques l'exige. Le Parlement ayant conféré au Conseil fédéral, en vertu de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010), des pouvoirs pour doter l'administration fédérale de structures plus souples, ce genre de réorganisation doit être réalisé dans le cadre de la réforme du gouvernement et de l'administration.

L'élément principal de la révision proposée (adaptation du stockage obligatoire) ne touche pas l'élaboration de la future politique de sécurité. Au cas où les débats touchant cette politique auraient une influence sur l'ampleur des réserves obligatoires et iraient au delà des buts de réduction visés dans le Rapport 99 sur la politique menée en matières de réserves obligatoires, il ne serait pas nécessaire pour autant de modifier la loi sur l'approvisionnement du pays (RS 531), car le Conseil fédéral et le DFE disposent déjà, selon le droit en vigueur, des compétences de déterminer l'ampleur de ces réserves.

24 Commentaire des dispositions du projet de modification de la loi sur l'approvisionnement du pays

Art. 3, al. 1

La défense générale ayant été supprimée en tant qu'institution, sa mention dans la présente disposition devient obsolète.

Art. 4, al. 3

La réserve émise à l'art. 4, al. 3, en faveur de la législation sur le blé panifiable est supprimée suite à l'abrogation de la loi sur le blé (RS 916.111.0) et à l'assujettissement des réserves obligatoires de blé panifiable à la loi sur l'approvisionnement économique du pays.

Art. 8, al. 1, 3 et 4

Cette disposition constitue le fondement du stockage obligatoire proprement dit, qui devra être élargi. En conséquence, le Conseil fédéral pourra soumettre au stockage obligatoire proprement dit non seulement des biens importés, mais aussi - élément nouveau - des produits indigènes. S'il soumet certains biens à ce régime, celui qui mettra pour la première fois en circulation (système de la première mise en circulation) sur le territoire douanier de notre pays de tels biens d'importance vitale sera astreint à constituer des stocks; cela signifie qu'il importe, produit ou transforme de tels biens. Le Conseil fédéral déterminera comme jusqu'à présent, par voie d'ordonnance, quels biens sont considérés comme étant d'importance vitale. Ce faisant, il pourra aussi prévoir des exceptions lorsque, pour l'utilisation spécifique d'un produit, la soumission de celui-ci au stockage obligatoire ne paraît pas judicieuse, comme par exemple l'essence utilisée à d'autres fins qu'à celle de faire fonctionner des moteurs. De telles exceptions doivent être régies par les ordonnan-

ces correspondantes sur la constitution de réserves obligatoires; elles doivent faire l'objet d'actes d'engagement.

En définissant l'obligation de stockage pour les produits indigènes, le Conseil fédéral maintiendra le nombre des milieux astreints à constituer des réserves dans des limites aussi restreintes que possible, car il ne serait économiquement pas judicieux, par exemple, de conclure avec des milliers de cultivateurs de blé des contrats de stockage individuels portant sur des quantités relativement faibles. Outre le fait que le travail administratif serait complètement disproportionné, des stocks d'une si faible ampleur ne pourraient pas être utilisés avec efficacité en cas de réglementation des marchandises. Entrent donc en considération, outre les entreprises commerciales, notamment les entreprises de transformation comme les minoteries, les fabriques de sucre ou les moulins à huile par lesquels passe pratiquement l'ensemble des marchandises. Cela permettra de déterminer plus aisément ceux qui seront soumis à l'obligation de stockage. L'art. 8, al. 1 et 3, du projet soumet donc expressément à l'obligation de stockage, outre la production indigène, les produits transformés. Ces dispositions permettent en même temps de saisir aussi des produits importés au moyen de la première mise en circulation.

Art. 8, al. 4

Selon cette disposition, le Conseil fédéral conserve la possibilité de soumettre des produits importés à l'obligation de stockage en vertu du régime du permis d'importation.

Cette alternative doit en principe demeurer ouverte aussi longtemps que le droit international le permettra. Toutefois, lorsqu'une branche est disposée à changer plus tôt de système et à appliquer la première mise en circulation, le Conseil fédéral édicte les dispositions nécessaires pour les produits concernés.

Art. 8, al. 5 et 6

Des contrats de stockage doivent être conclus avec la Confédération pour les biens soumis au stockage obligatoire, l'al. 6 demeurant réservé. La teneur de ces contrats est régie par l'art. 6.

Les exceptions à l'obligation de stockage selon l'al. 6 correspondent au droit en vigueur.

Art. 8, al. 7

La répartition toujours plus vaste des fonctions économiques entre des entreprises spécialisées et la participation toujours plus forte de maisons étrangères à l'approvisionnement de la Suisse, conséquence de la mondialisation, rendent de plus en plus difficile l'intégration de telles entreprises dans le système du stockage obligatoire. A l'avenir, celui qui mettra la marchandise en circulation devra pouvoir déléguer à un tiers une partie de son obligation de stocker, par exemple à des sociétés d'entrepôts ou à des sociétés d'entreposage de produits pétroliers (stockage de remplacement). Le volume total des réserves, celles qui sont constituées en propre et celles qui sont déléguées à un tiers, sera défini comme jusqu'ici en fonction des quantités mises sur le marché. En vertu des directives du DFE, la Confédération ne conclura un contrat de stockage séparé pour les quantités déléguées qu'avec les tiers offrant les meilleures conditions. Le tiers sera traité comme un propriétaire normal

de réserves; il recevra cependant les indemnités d'entreposage et des frais de capitaux directement du fonds de garantie en lieu et place de celui qui est astreint à constituer des stocks. Bien qu'en règle générale, il n'apparaisse pas lui-même sur le marché, il devra s'engager à procéder constamment et de manière appropriée au renouvellement de la marchandise, de sorte que sa réserve obligatoire se compose toujours de marchandises de valeur marchande.

Art. 10, al. 2

La création, la modification et la suppression de fonds de garantie et d'institutions analogues sont soumises à l'approbation des autorités. Pour que le Conseil fédéral soit déchargé, cette compétence sera dorénavant déléguée au Département fédéral de l'économie.

Art. 11a

Un financement par l'Etat ne peut intervenir qu'à titre subsidiaire là où il existe un rapport de concurrence entre la production indigène et l'importation dont découlerait une charge insupportable pour la production indigène. Des fonds de la Confédération ne pourraient, le cas échéant, être utilisés que dans la mesure où il s'agirait de combler une lacune. Le cas échéant, le cercle des bénéficiaires et les modalités seront déterminés par voie d'ordonnance.

Art. 27

A l'époque de la création de la loi sur l'approvisionnement économique du pays, les réserves obligatoires n'auraient pu être libérées qu'en dernier ressort lors de guerres ou de manifestations de force dirigées contre notre pays. En instaurant des *«mesures contre les graves pénuries dues à des perturbations des marchés»* (titre troisième de la loi sur l'approvisionnement du pays), le législateur est parti du principe que, dans ce genre de situations, les réserves existantes ne pourraient être libérées que dans une mesure très limitée ou qu'il faudrait constituer des réserves supplémentaires pour éviter de compromettre les préparatifs de défense. A la suite de l'évolution de la politique de sécurité après la guerre froide, les risques se sont complètement inversés: si le risque de perturbations d'approvisionnement dues à des manifestations de force a fortement diminué, les risques de nature non militaire ont en revanche augmenté. Il n'est donc plus nécessaire d'accumuler des stocks supplémentaires ou de prévoir une distinction spéciale entre les divers risques d'approvisionnement. La nouvelle formulation de l'art. 27 établit clairement qu'il n'y aura dorénavant plus qu'un stockage obligatoire uniforme; même si ce stockage est réglé par le titre deuxième consacré à la défense nationale économique (art. 6 à 17), les réserves pourront également être utilisées en cas de graves pénuries dues à des perturbations des marchés selon le titre troisième.

Art. 28, al. 1, let. a, et al. 4

L'adaptation de l'art. 28, al. 1, let. a, LAP est une conséquence de la modification de l'art. 27. Le nouvel al. 4 permet au Conseil fédéral, à titre de précaution, de déléguer au Département fédéral de l'économie sa compétence de libérer des réserves en temps de crise. Cela accélérera les processus de décision et accroîtra la capacité d'action des autorités.

Art. 33

Pour faire respecter l'obligation de stockage, la Confédération doit disposer de moyens administratifs appropriés. Les art. 31 à 33 contiennent déjà aujourd'hui tout un choix de tels instruments. En raison de l'instauration du système de la première mise en circulation, il faut pouvoir, en lieu et place du refus ou du retrait du permis d'importation, qui ne sont alors plus applicables, astreindre les récalcitrants à constituer des réserves obligatoires. Il ne suffit pas de punir les réfractaires pour qu'ils constituent des réserves obligatoires. Il faut encore pouvoir prendre des mesures d'exécution aux frais des obligés, surtout que ces derniers ont déjà mis en circulation des marchandises sans avoir constitué de stock ou satisfait à leurs engagements selon l'art. 8, al. 3, et se sont ainsi procuré un avantage sur le marché. Par ailleurs, ils ne fournissent aucune contribution à l'approvisionnement du pays. Lorsque celui qui ne respecte pas son obligation de constituer des stocks en tire encore un avantage, celui-ci peut lui être retiré soit par une confiscation de sa marchandise, soit par restitution à la Confédération, selon l'art. 32, de l'avantage financier acquis illicitement.

Art. 42, al. 1

La norme pénale réprimant les violations de l'obligation de constituer des stocks doit être adaptée, quant à la forme, en fonction de la modification apportée à l'art. 8; son contenu matériel ne subit cependant aucun changement de fond. La répression d'entreprises réfractaires ou défailtantes astreintes au stockage obligatoire au sens de l'art. 8, al. 5, implique qu'une décision formelle soit rendue par les organes administratifs compétents et qu'elle contienne au moins l'obligation de conclure un contrat de stockage ainsi que les éléments essentiels non négociables du contrat. Pour que l'acte soit punissable, il faut, également dans le cas de l'art. 8, al. 3, qu'une décision constatant l'obligation financière envers le fonds de garantie ait été rendue.

Art. 52, al. 1

Le terme «office» en rapport avec les offices de milice de l'approvisionnement économique du pays ne doit plus être utilisé. Les actuels offices de milice deviendront des «domaines» de l'organisation de l'approvisionnement économique du pays.

Art. 52a

Eu égard à l'accroissement des interdépendances économiques, on s'efforce de plus en plus d'assurer l'approvisionnement au niveau international, en concluant des accords correspondants. Si, pour respecter les engagements découlant de tels accords, la Suisse doit prendre des mesures au sens des art. 23 ss ou 26 ss, le Conseil fédéral doit être habilité à édicter les dispositions nécessaires même lorsque les conditions strictes requises par la loi, telles qu'une menace par des manifestations de force ou une grave pénurie que l'économie privée n'est pas en mesure de surmonter par ses propres moyens, ne sont pas encore remplies de manière absolue dans notre pays. Actuellement, le Conseil fédéral pourrait y être contraint en vertu de l'Accord du 18 novembre 1974 relatif à un programme international de l'énergie (RS 0.730.1).

Art. 53, al. 1 à 5, et art. 58

L'art. 53, al. 1, souligne la responsabilité renforcée de l'économie pour toute l'organisation de l'approvisionnement économique du pays placée sous la direction du délégué.

Les actuels offices de l'approvisionnement économique du pays seront dorénavant appelés Domaines de l'alimentation, de l'industrie, des transports et du travail.

Les autres modifications concernent uniquement l'adaptation de certains termes.

3 Conséquences pour la Confédération et les cantons

Sur la base des développements séparés dus à des raisons historiques, le stockage obligatoire du blé panifiable et le reste de l'approvisionnement du pays relèvent non seulement de bases légales différentes mais sont aussi répartis entre deux offices fédéraux différents, à savoir l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE). Le transfert du stockage du blé dans le système des réserves obligatoires proprement dites au sens de la loi sur l'approvisionnement du pays, permettra de réaliser d'importantes économies sur le plan financier et dans le domaine du personnel (voir aussi partie I, ch. 3). Si le Conseil fédéral devait être contraint de faire appel au financement public pour le stockage obligatoire, cela entraînerait pour la Confédération des frais qui ne sont pas chiffrables actuellement et qui devraient être pris en charge pour autant et aussi longtemps que le financement privé n'y suffirait pas.

Grâce à la réduction prévue des réserves obligatoires, le surcroît de travail provoqué par les réserves obligatoires de blé pourra être surmonté par l'effectif existant du personnel de l'OFAE.

La prise en charge, par l'OFAE, du stockage obligatoire de blé panifiable n'entraînera pas non plus de frais supplémentaires dans le domaine de l'informatique. Les adaptations qui en résulteront pourront être effectuées dans le cadre du renouvellement ordinaire.

En raison de la réorganisation, 4,8 postes de travail au moins, soit 10,3 % des effectifs du personnel, seront supprimés à l'OFAE. Cette rationalisation n'est cependant pas une conséquence immédiate de la révision de la loi, mais le résultat de la réforme de l'administration REODEC.

Les cantons ne sont pas concernés par cette réorganisation.

4 Programme de la législation

Dans le programme de la législation 1995 à 1999, l'abrogation de l'art. 23^{bis} de la Constitution fédérale a été prévue dans la deuxième étape de la réforme de la politique agricole (FF 1996 II 310). La révision de la loi sur l'approvisionnement du pays (RS 531) est une conséquence directe de cet objet des Grandes lignes. Dans le cadre de l'abrogation de l'article sur le blé, le législateur a déjà annoncé que le stockage obligatoire du blé panifiable serait dorénavant régi par la loi sur l'approvisionnement du pays (FF 1996 IV 374).

5 Compatibilité avec le droit international

Le projet de révision est conforme aux normes du droit européen et aux règles du GATT/OMC, notamment à l'Accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce (RS 0.632.20).

En appliquant l'art. 8 LAP, il faudra tenir compte du Protocole n° 5 de l'Accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne (RS 0.632.401.5)

6 Constitutionnalité et conformité aux lois

Sur la base de l'art. 31^{bis}, al. 3, let. e, de la constitution, la Confédération était jusqu'à présent habilitée, en dérogeant s'il le faut au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, à édicter des dispositions pour prendre des mesures en matière de défense nationale économique ainsi que pour assurer l'approvisionnement du pays en biens et en services d'importance vitale lors de graves pénuries auxquelles l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens. Dorénavant, elle disposera des mêmes pouvoirs en vertu de l'art. 102 de la nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999. La constitutionnalité du présent projet de loi est donc établie.

Le présent projet crée les bases légales nécessaires, après l'abrogation de la loi sur le blé, aux domaines du stockage obligatoire qui sont alimentés par la production indigène.

La modification proposée délègue au DFE certaines compétences attribuées aujourd'hui au Conseil fédéral. Cela permettra d'alléger les tâches du Gouvernement et d'augmenter la capacité d'agir. Il s'agit concrètement d'approuver la création, la modification et la suppression de fonds de garantie pour réserves obligatoires et d'institutions analogues (art. 10, al. 1, LAP) ainsi que de libérer des réserves obligatoires lorsque surviennent de graves pénuries (art. 28, al. 4, LAP).

Loi fédérale sur l'abrogation de la loi sur le blé

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 4 octobre 1999¹,
arrête:

I

¹ La loi du 20 mars 1959 sur le blé² est abrogée.

² Les dispositions abrogées restent applicables aux faits qui se sont produits sous le régime de la loi sur le blé.

II

L'arrêté fédéral du 21 juin 1991 concernant la modification d'une durée limitée de la loi sur le blé³ est modifié comme suit:

Ch. II, al. 4

⁴ La durée de validité du présent arrêté est prorogée jusqu'à l'entrée en vigueur de l'abrogation de la loi sur le blé.

III

La loi sur l'agriculture⁴ est modifiée comme suit:

Préambule

vu les art. 31^{bis}, 31^{octies}, 32 et 64^{bis} de la constitution⁵,

Art. 20, al. 2, 1^{re} phrase

² Le prix-seuil équivaut au prix à l'importation souhaité, qui se compose du prix franco frontière suisse, du droit de douane et des contributions ayant un effet identique. ...

¹ FF 1999 8599

² RO 1959 1033 1056, 1965 461, 1968 901, 1974 1676 1857, 1976 1484, 1977 2249, 1978 391, 1981 1499, 1985 660, 1991 857 2629, 1992 288 1291, 1993 325, 1995 1940 3470, 1996 2736, 1997 1190

³ RO 1991 2629

⁴ RS 910.1

⁵ A cette disposition correspondent les art. 45, 46, al. 1, 102, 103, 104, 123 et 147 de la nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999 (RO 1999 2556)

Art. 187, titre médian

Dispositions transitoires concernant la loi sur l'agriculture

Art 187a Dispositions transitoires concernant l'abrogation de la loi sur le blé
(nouveau)

¹ Les meuniers de commerce encore reconnus au 1^{er} janvier 2001 ont l'obligation de prendre en charge jusqu'au 15 septembre 2001 leur part proportionnelle de tout le blé indigène des réserves libres de la Confédération. L'obligation de prise en charge dépend des quantités de blé panifiable indigène et étranger (sans le blé dur) mises en œuvre par le moulin au cours de l'année céréalière 2000/2001. Si le blé ne se trouve pas dans le moulin, il est livré franco gare du moulin.

² Le Conseil fédéral fixe les prix de vente du blé indigène à prendre en charge selon des classes de qualité qui ont été convenues avec les partenaires commerciaux. Pour ce faire, il se fonde sur le prix coûtant du blé étranger de qualité équivalente et sur les prix du marché escomptés pour la récolte indigène 2001.

³ L'obligation de fournir des sûretés est maintenue pour le moulin jusqu'au décompte final.

⁴ L'Office fédéral de l'agriculture expédie les affaires liées à l'abrogation du régime du blé panifiable, pour autant qu'aucun autre service n'en soit chargé. Il prend les décisions en rapport avec l'abrogation.

⁵ Il utilise les actifs encore disponibles, provenant de contributions perçues durant le contingentement du débit de farine panifiable, pour informer et diffuser des connaissances sur le pain, aliment sain et essentiel.

IV

Le Conseil fédéral est autorisé à procéder aux adaptations du Tarif général¹ liées à la suppression de la dénaturation de blé panifiable consécutive à l'abrogation de la loi sur le blé.

V

Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² A l'exception du ch. II, elle entre en vigueur le 1^{er} juillet 2001. Le ch. II entre en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

¹ RS 632.10 annexe

Loi fédérale sur l'approvisionnement économique du pays (Loi sur l'approvisionnement du pays, LAP)

Projet

Modification du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 4 octobre 1999¹,
arrête:*

I
La loi du 8 octobre 1982 sur l'approvisionnement du pays² est modifiée comme suit:

Préambule

vu les art. 31^{bis}, al. 3, let. e, et 32 de la constitution³,
...

Art. 3, al. 1

¹ En prévision de la menace directe ou indirecte de notre pays ou d'une autre manifestation de force, la Confédération assure l'approvisionnement du pays en biens et en services d'importance vitale; elle collabore à cette fin avec les cantons et l'économie privée.

Art. 4, al. 3

Abrogé

Art. 8, titre médian, et al. 1, 3 et al. 4 à 7 (nouveaux)

Mesures visant à assurer la constitution de réserves obligatoires

¹ Le Conseil fédéral peut soumettre au stockage obligatoire certains biens qui sont d'importance vitale qui sont importés, produits ou transformés dans le pays. Il peut prévoir des exceptions pour certains usages.

³ Est assujetti au stockage obligatoire celui qui importe de tels biens ou qui, en tant que producteur, entreprise de transformation ou commerçant, les met pour la première fois en circulation dans le pays. Le Conseil fédéral détermine le cercle des assujettis.

¹ FF 1999 8599

² RS 531

³ Ces dispositions correspondent aux art. 45, 46, al. 1, 102 et 147 de la nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999 (RO 1999 2556)

⁴ Pour l'importation de ces biens, le Conseil fédéral peut instaurer le régime du permis et faire dépendre l'octroi de celui-ci de la conclusion d'un contrat de stockage.

⁵ Des contrats de stockage doivent être conclus avec la Confédération pour les biens soumis au stockage obligatoire.

⁶ On peut exceptionnellement renoncer à assujettir au stockage obligatoire celui qui s'est engagé, envers l'organisation qui administre le fonds de garantie ou une institution analogue, à assumer les mêmes obligations financières que celles qui résulteraient d'un contrat de stockage.

⁷ Le contrat de stockage peut prévoir qu'une partie de l'obligation de constituer des stocks peut être exécutée par des tiers. Dans ce cas, la Confédération conclut avec un tiers un contrat de stockage séparé pour les quantités de biens concernées.

Art. 10, al. 2

² La création, la modification et la suppression de ces institutions sont soumises à l'approbation du Département fédéral de l'économie (DFE). Si, pour accomplir leurs tâches, les branches économiques concernées font appel à des collectivités ou en constituent, les statuts de ces collectivités doivent eux aussi être approuvés par le DFE.

Art. 11a *Prise en charge de frais de stockage obligatoire par la Confédération (nouveau)*

Lorsqu'une branche économique n'est plus en mesure de couvrir, à l'aide du fonds de garantie ou d'une institution analogue, les frais de stockage et les pertes résultant de baisses de prix de biens des réserves obligatoires, qui sont à la fois importés et produits ou transformés à l'intérieur du pays, la Confédération peut prendre à sa charge tout ou partie des frais non couverts. Le Conseil fédéral détermine pour quels biens des contributions correspondantes sont versées.

Art. 27 *Utilisation de réserves obligatoires*

Les réserves obligatoires constituées dans le cadre des mesures de défense nationale économique (art. 6 à 17) peuvent aussi être utilisées lorsque des mesures sont instaurées pour surmonter de graves pénuries dues à des perturbations des marchés (art. 28, al. 1, let. a).

Art. 28, al. 1, let. a, et al. 4 (nouveau)

¹ Si l'approvisionnement ne peut être assuré par l'économie et si les mesures d'encouragement prises par la Confédération ne suffisent pas, le Conseil fédéral peut s'il le faut édicter, pour la durée des graves pénuries, des prescriptions régissant des biens d'importance vitale déterminés en ce qui concerne:

- a. la libération de réserves obligatoires;

⁴ Pour surmonter des pénuries, le Conseil fédéral peut déléguer au DFE à titre de précaution, déjà dans le cadre de l'état de préparation permanent, la compétence de libérer des réserves obligatoires.

Art. 33, première partie de la phrase introductive

Les organes compétents de la Confédération peuvent ordonner des confiscations provisoires à titre de précaution, retirer ou refuser des autorisations, imposer des restrictions en matière de livraisons ou d'acquisitions, réduire des attributions et prendre des mesures d'exécution aux frais de l'obligé s'il y a eu violation . . .

Art. 38, let. a

Sont autorisés de recours:

- a. l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (office fédéral), contre les décisions rendues par les domaines de l'approvisionnement économique du pays (art. 53, al. 2) et par les organisations de l'économie privée qui sont appelées à prêter leur concours;

Art. 42, al. 1

¹ Celui qui, intentionnellement et malgré une sommation, ne se sera pas conformé à l'obligation de constituer des stocks au sens de l'art. 5, ou à une décision lui enjoignant de conclure un contrat de stockage au sens de l'art. 8, al. 5, ou de payer des prestations financières qui en découleraient au sens de l'art. 8, al. 6, sera puni de l'emprisonnement ou d'une amende de 100 000 francs au plus.

Art. 52, al. 1, 2^e phrase

¹ . . . Pour l'exécution des mesures en cas d'aggravation de la menace (art. 23 à 25), il peut habiliter le délégué (art. 53) et les domaines de l'approvisionnement économique du pays à édicter des dispositions de portée générale.

Art. 52a Participation à des mesures internationales visant à assurer l'approvisionnement (*nouveau*)

Le Conseil fédéral peut aussi prendre des mesures prévues aux art. 23, 24 et 26 à 28 pour se conformer à des engagements internationaux visant à assurer l'approvisionnement en biens et en services d'importance vitale.

Art. 53, al. 1 à 3, 1^{re} phrase, et al. 4 et 5

¹ Le Conseil fédéral nomme un délégué à l'approvisionnement économique du pays choisi dans les milieux de l'économie privée, lequel est subordonné au DFE. Le délégué dirige l'ensemble de l'organisation de l'approvisionnement économique du pays. Il répond de tous les préparatifs entrepris en vertu de la présente loi.

² L'exécution de la présente loi incombe au délégué, à l'office fédéral et aux domaines suivants de l'approvisionnement économique du pays:

- a. le domaine de l'alimentation;
- b. le domaine de l'industrie;
- c. le domaine des transports;
- d. le domaine du travail.

³ Les domaines sont composés de spécialistes qui exercent leurs fonctions à titre accessoire et sont choisis dans l'économie privée, des administrations cantonales et communales, ainsi que de fonctionnaires fédéraux...

⁴ Le Conseil fédéral peut, s'il le faut, instituer d'autres domaines.

⁵ Le Conseil fédéral peut investir des offices fédéraux existants de tâches dans les limites de la présente loi; ils sont assimilés à cet égard aux domaines.

Art. 58 Obligation de garder le secret

Quiconque coopère à l'activité d'un domaine ou d'une organisation de l'économie privée qui concourt à l'exécution de la présente loi est tenu de garder le secret.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Message relatif à la loi fédérale sur l'abrogation de la loi sur le blé et à la modification de la loi sur l'approvisionnement du pays du 4 octobre 1999

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1999
Année	
Anno	
Band	9
Volume	
Volume	
Heft	48
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	99.082
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.12.1999
Date	
Data	
Seite	8599-8633
Page	
Pagina	
Ref. No	10 110 091

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.