

Rapport sur l'approvisionnement économique du pays 2009 à 2012



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie DFE
Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays OFAE

2012

Résumé

Où en sont les préparatifs de l'Approvisionnement économique du pays (AEP) ? Quelles mesures prévoit-on pour qu'une crise ne tourne pas à la catastrophe pour la Suisse ? Ces mesures tiennent-elles suffisamment compte de la nouvelle donne économique ? Le présent rapport répond à ces questions. Destiné au Conseil fédéral, il passe en revue nos principales activités au cours des quatre dernières années, présente les diverses lacunes observées et esquisse les défis à affronter.

Ce rapport présente le mandat et la stratégie de l'AEP, puis donne un aperçu des évolutions économiques, avec leur impact sur notre organisation, et des risques encourus. Le chapitre principal évalue où en sont les préparatifs liés à nos moyens d'action. Pour finir, nous tirons les conclusions et montrons comment l'AEP peut continuer à répondre aux exigences d'une prévention moderne des crises.

Sommaire

1	Introduction	3
2	Mandat et stratégie	4
3	Contexte économique	6
3.1	Tendances mondiales	
3.2	L'approvisionnement en Suisse	
4	Risques pour l'approvisionnement	12
5	Moyens d'action et mesures	15
5.1	Garantir les technologies de l'information et de la communication	
5.2	Garantir la logistique des transports	
5.3	Constituer des stocks	
5.4	Libérer des réserves obligatoires	
5.5	Faciliter les importations	
5.6	Canaliser la production	
5.7	Restreindre la consommation	
5.8	Autres moyens d'action	
6	Coopération internationale	27
7	Conclusions	29
7.1	Défis de taille	
7.2	Révision de la loi sur l'approvisionnement du pays	
	Annexes	31
1	Liste des abréviations	
2	Organigrammes	
3	Aperçu financier des réserves stratégiques	
4	Aperçu des mesures	

1 Introduction

Chaînes d'approvisionnement vulnérables

L'accès aux principaux biens et services est crucial pour une Suisse pauvre en matières premières et mondialement connectée. Pour garantir son approvisionnement, notre pays requiert des chaînes de livraison bien huilées dans le monde entier, tributaires de réseaux d'infrastructures de plus en plus complexes et fragiles. En même temps, la poussée démographique mondiale et le niveau de vie amélioré dans les pays émergents contribuent à une demande de ressources accrue. Pour tout pays ayant une économie fortement tributaire des importations garantir son approvisionnement constitue un vrai défi.

Tâche de l'approvisionnement du pays

L'Approvisionnement économique du pays (AEP) contribue à ce que les perturbations et crises, que le secteur privé ne peut maîtriser, ne se transforment pas en catastrophe pour la Suisse. A cet effet, l'AEP garantit, lors d'une crise, la disponibilité de biens et services indispensables au bon fonctionnement de notre économie et donc à l'approvisionnement de notre pays. Concrètement, outre les aliments de base, les énergies et les médicaments, il s'agit des infrastructures en logistique des transports, de celles des réseaux énergétiques ou des technologies de l'information et de la communication ainsi que des services en découlant. Afin de garantir ces biens, infrastructures et services cruciaux pour l'approvisionnement, l'AEP doit avoir des outils efficaces pour prévenir et maîtriser les crises. Cela signifie que les mesures préparées doivent être concrètes, réalisables et axées sur les défis à relever.

Objectif du rapport

Où en sont les préparatifs de l'AEP ? Tiennent-ils suffisamment compte de la nouvelle donne économique ? Le présent rapport, celui de la Déléguée à l'AEP, est destiné au Conseil fédéral : il passe en revue les principales activités de l'AEP au cours des quatre dernières années, présente les diverses lacunes observées dans les préparatifs actuels et esquisse les défis à affronter.

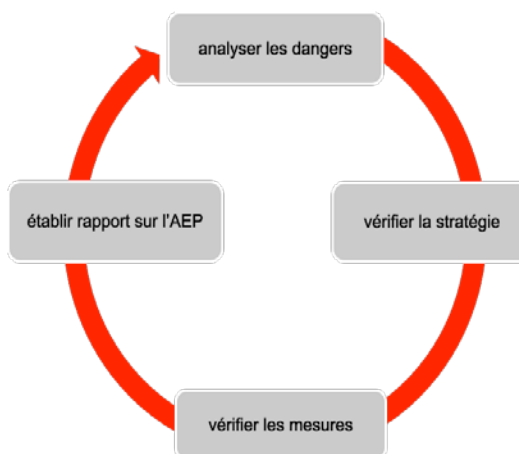
Ce rapport fait partie du nouveau processus stratégique de l'AEP sur quatre ans (illustration 1). Ce processus commence par une analyse détaillée des dangers et de la vulnérabilité qui sert de base, l'année suivante, pour vérifier l'orientation stratégique de l'AEP. Dans la troisième année, on examine l'efficacité, l'opportunité et la praticité des mesures et moyens d'action, vu l'orientation stratégique choisie ; le processus stratégique est couronné, la quatrième année, par un rapport sur l'AEP.

Processus stratégique de l'AEP

Ce rapport commence par les fondamentaux, à savoir un chapitre sur le mandat et la stratégie. Suit un aperçu de l'évolution économique, ces dernières années, et son impact sur l'AEP. Nous abordons aussi la situation en Suisse et les principaux risques pour l'approvisionnement à l'heure actuelle. Le chapitre suivant – le plus étoffé – est consacré au niveau de préparation des mesures et moyens d'action de l'AEP. Enfin, nous tirons les conclusions pour l'évolution à venir et fixons les nouvelles lignes directrices. Divers organigrammes, données chiffrées et récapitulatifs se trouvent aux pages 32 à 34.

Plan du rapport

Illustration 1 : processus stratégique de l'AEP



2 Mandat et stratégie

Mandat de l'AEP Il incombe foncièrement à l'économie privée de garantir l'approvisionnement du pays, grâce au marché. L'AEP n'intervient que si le secteur privé n'arrive plus à maîtriser les perturbations. Le moment d'intervention dépend de la durée probable et de l'étendue escomptée d'une crise. L'AEP s'attache à contrer des perturbations sectorielles, sur le court et le moyen termes. Si une crise se profile et si, a priori, on ne pourra pas la maîtriser grâce aux mécanismes du marché, l'AEP prend des mesures pour garantir un approvisionnement optimal de la Suisse en biens et services vitaux. Son objectif est d'épauler l'économie privée, aussi longtemps que nécessaire, pour qu'elle puisse réassumer à 100 % ses fonctions. Ainsi, l'AEP opère toujours selon le principe de subsidiarité.

Garantir l'approvisionnement en biens

Si l'approvisionnement est perturbé, qu'il s'agisse d'aliments, d'énergie ou de médicaments, on opère toujours de la même façon pour garantir l'accès aux biens vitaux en cas de crise : dans une première phase, on contre le déséquilibre entre l'offre et la demande en libérant les réserves obligatoires (cf. point 5.4), tout en facilitant les importations (point 5.5) ou en adoptant des mesures d'accompagnement, le cas échéant. Si une crise d'approvisionnement perdure, on peut prendre graduellement d'autres mesures de gestion réglementée. Il s'agit alors, par des interventions ciblées, de maintenir – parfois à un niveau réduit – l'offre de biens tout en limitant la demande pour garantir une distribution aussi équitable que possible des marchandises disponibles (cf. points 5.6 et 5.7).

Pour garantir l'approvisionnement du pays lors d'une crise, il faut disposer des infrastructures et services requis (par ex. réseaux pour transporter les marchandises, oléoducs et gazoducs ou réseaux de distribution d'électricité). L'AEP agit de façon préventive, en rendant plus résistants aux crises les infrastructures et services importants, notamment dans les technologies de l'information et de communication (TIC) et en logistique des transports (cf. points 5.1 et 5.2). C'est ainsi que l'AEP collabore, sur une base partenariale, avec les exploitants d'infrastructures et leurs associations professionnelles. En outre, il contribue à connecter les exploitants d'infrastructures et prestataires de services cruciaux en créant, dans son organisation de milice, des cellules de crise comptant des spécialistes qui l'aideront à maîtriser les événements. L'AEP harmonise ses activités avec celles des autres acteurs étatiques (par ex. avec l'Office fédéral de la protection de la population qui coordonne les travaux de la Confédération pour protéger les infrastructures critiques).

Garantir les services/ infrastructures

Ce qui caractérise l'AEP, c'est son approche intersectorielle. Il aspire à stabiliser l'approvisionnement du pays, toutes branches confondues, et coordonne la prévention des crises entre les divers secteurs économiques. Dans notre pays, tous ces processus requièrent des ressources indispensables (matières premières, biens, énergie, logistique, TIC). Ainsi, l'approvisionnement alimentaire de la Suisse ne dépend pas que de produits agricoles en quantité suffisante. La production et la distribution des aliments reposent aussi sur un bon réseau énergétique ainsi que sur des prestations en logistique et TIC. L'AEP se concentre sur ces interfaces sectorielles, voire sur l'interdépendance des processus d'approvisionnement centraux et de leurs ressources. C'est cela qu'il faut sauvegarder lors d'une crise (illustration 2).

Approche intersectorielle

Coopération public/privé

L'AEP se distingue par le fait que le privé et le public collaborent étroitement. L'AEP est subdivisé en domaines de l'approvisionnement de base (alimentation, énergie et produits thérapeutiques) et en domaines infrastructure (transports, industrie, infrastructure ICT et travail). Quelque 300 représentants des branches importantes de l'économie suisse sont impliqués dans les divers domaines de l'AEP. Selon le principe de milice, ils apportent leur savoir et leur réseau, débattent de la situation en cours et participent à la planification et à la mise en œuvre des mesures. Ces représentants sont épaulés et coordonnés par l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE) qui constitue leur partenaire étatique. La Déléguée – issue du secteur privé, de par la loi – dirige, à titre accessoire, tout l'AEP (cf. organigramme p. 32).

Connecté à tous les niveaux

L'AEP est largement connecté, à l'échelle régionale, nationale et internationale. Ainsi, l'OFAE collabore avec des spécialistes dans les cantons et communes au niveau des préparatifs ; il coordonne la prévention des crises avec d'autres offices fédéraux et associations professionnelles. Bien que ses moyens d'action ne ciblent que la Suisse, l'AEP attache une grande importance à la coopération internationale qui garantit l'approvisionnement de son économie, mondialisée et tributaire des importations. C'est pourquoi l'AEP soigne ses relations avec d'autres pays et des organismes internationaux en échangeant des informations et des expériences (cf. chapitre 6).

Principales bases légales:

■ Art. 102 de la Constitution fédérale:

¹ La Confédération assure l'approvisionnement du pays en biens et services de première nécessité afin de pouvoir faire face à une menace de guerre, à une autre manifestation de force ou à une grave pénurie à laquelle l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens. Elle prend des mesures préventives.

² Elle peut, au besoin, déroger au principe de la liberté économique.

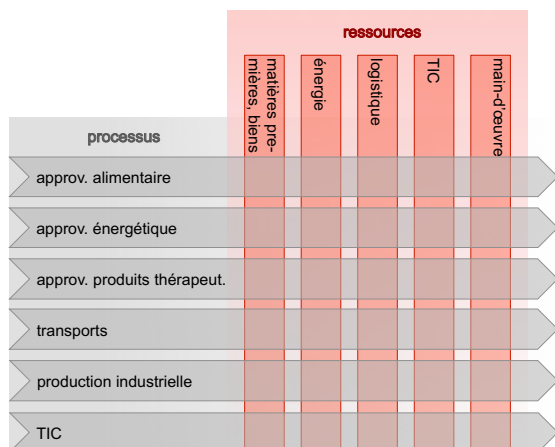
■ Loi fédérale sur l'approvisionnement économique du pays (RS 531)

■ Ordonnance sur l'organisation de l'approvisionnement économique du pays (RS 531.11)

■ Ordonnance sur les préparatifs en matière d'approvisionnement économique du pays (RS 531.12)

■ pour un aperçu complet:
www.admin.ch/ch/fr/rs/53.html

Illustration 2 : l'AEP se concentre sur les interdépendances des processus d'approvisionnement et de leurs ressources.



3 Contexte économique

3.1 Tendances mondiales

**Crise
économico-
financière**

Ce qui a marqué les quatre dernières années, c'est la plus grosse crise financière et économique depuis les années 1930. L'éclatement de la bulle immobilière aux Etats-Unis au printemps 2007 a entraîné une crise sur les marchés financiers qui a touché de grands pans de l'économie réelle mondiale. Cela a suscité partout une baisse de la production, des volumes transportés et de la consommation. Ces évolutions n'ont certes pas eu d'impact direct sur l'approvisionnement d'une Suisse tributaire de l'étranger. Jamais, durant ces quatre années, les importations de biens de base (aliments, énergie, matières premières industrielles ou médicaments) n'ont été sérieusement menacées. Cependant cette crise a montré comment, dans une économie mondialisée, les ondes de choc déclenchées par des événements locaux inattendus pouvaient affecter les économies du globe.

**Tendance
du commerce
mondial**

La division internationale du travail a généré des marchés mondialisés. On y négocie des biens et services, on y investit, transfère des technologies et échange des informations. La crise économique-financière a entraîné un fort recul du négoce international en 2008 et 2009. Le volume total des exportations a alors baissé de 12 % selon les statistiques établies par l'Organisation du commerce mondial (OMC). Depuis le second semestre 2009, les échanges mondiaux ont connu une embellie, mais sans atteindre leur niveau d'avant la crise. Selon l'OMC, c'est surtout le négoce de produits industriels qui a été affecté.

**Tendance à la
concentration**

Le commerce mondialisé de biens et services ouvre de nouveaux marchés, permettant d'accroître la valeur ajoutée. Il entraîne toutefois, question approvisionnement, une interconnexion mondiale accrue des économies, ce qui renforce leur interdépendance. La pression concurrentielle oblige les ténors de l'économie mondiale à regrouper leurs forces en matière de recherche, production, exploitation et investissements. Cette concentration accrue a,

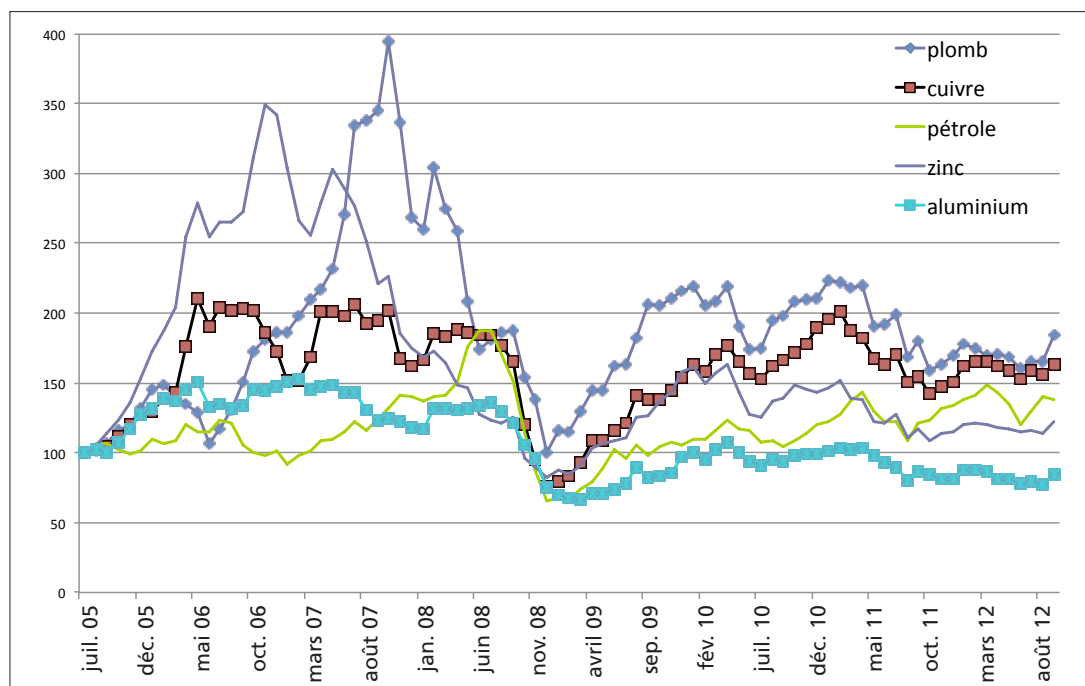
en l'occurrence, un impact tant sur les prix que sur la sécurité des chaînes d'approvisionnement. Des groupes opérant à l'échelle mondiale coordonnent de plus en plus souvent l'exploitation de matières premières cruciales, la fabrication et la distribution de produits finis et semi-finis sur quelques sites, concentrés géographiquement.

Globalement, la question de l'approvisionnement en matières premières et de l'évolution de leurs prix a revêtu une importance politico-économique énorme ces dernières années, au niveau mondial. Les pays émergents en plein boom génèrent – sans parler du besoin accru de ressources naturelles dans les pays industrialisés – une plus forte demande d'aliments, d'énergie et de produits manufacturés. Le programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) s'attend à ce que la consommation mondiale de matières premières triple d'ici à 2050. Cette demande accrue a fortement contribué à faire exploser le prix des matières premières avant les années de crise. Entre 2006 et 2008, le prix de diverses matières premières a atteint des sommets historiques en Bourse. La crise économique a, certes, fait temporairement baisser les prix, mais peu à peu ils ont retrouvé leur niveau antérieur (illustration 3).

Grâce à sa capacité financière, la Suisse peut suffisamment se ravitailler, malgré les prix élevés, tant que les matières premières, produits finis et semi-finis sont vendus sur les marchés mondiaux. Mais diverses ressources ne sont exploitées ou produites que dans certaines régions du globe ; garantir l'approvisionnement de pays importateurs relève alors du défi. Il ne s'agit pas seulement d'énergies fossiles, la tendance s'aggrave aussi pour les produits agricoles et certaines matières de base pour l'industrie (par ex. terres rares, p. 10).

**Approvision-
nement mondial
en matières
premières**

Illustration 3 : évolution des prix de certaines matières premières, 2005 à 2012 (juillet 2005 = 100 en CHF)



Source : calculs du SECO, données FMI (IMF Primary Commodity Prices), BNS

Conséquences pour la Suisse

Les turbulences qu'a connues l'économie mondiale ces quatre dernières années ont eu aussi des incidences sur la chaîne d'approvisionnement de l'économie suisse. Le commerce extérieur, capital pour notre pays pauvre en matières premières, a lui aussi été affecté. En 2009, les importations ont baissé de 14 % et les exportations de 13 %. Mais le commerce extérieur s'est vite rétabli. En 2010, les exportations suisses avaient déjà grimpé de 9 %, passant à 203 milliards alors que les importations affichaient une hausse de 8,5 %, s'élevant à 183 milliards de CHF.¹

Les flux centraux de biens pour garantir l'approvisionnement en Suisse et au-delà des frontières n'ont été que peu affectés par la crise économique-financière mondiale. Le marché logistique suisse indique bien les tendances des flux de marchandises. Or, en 2010, il a grimpé de 4,1 % – parallèlement au produit intérieur brut – alors qu'il avait baissé de 3,6 % l'année précédente.²

¹ Statistiques du commerce extérieur suisse (www.aussenhandel.admin.ch)

² Etude du marché logistique 2012 (www.logistikmarkt.ch/fr/logistikmarktstudie)

3.2 L'approvisionnement de la Suisse

Dans l'ensemble, la crise économique-financière mondiale n'a infléchi que temporairement les tendances à long terme concernant l'approvisionnement, à savoir les volumes du fret international ou le prix des matières premières. Dès que les turbulences disparaissent, les tendances initiales repartent de plus belle. Voici les principaux facteurs influant directement sur l'approvisionnement suisse : dépendance croissante des flux internationaux de marchandises et des infrastructures requises à cet effet, concentration croissante de l'offre de ressources vitales ainsi que tensions sur les marchés des matières premières.

Aliments

Dépendance du commerce agricole mondial

Le commerce agricole mondial est dominé par les Etats-Unis, l'Union européenne, le Canada, le Brésil et l'Argentine, quelques grands groupes se partageant le gâteau. Si la Suisse ne représente qu'une part infime (1 %) des importations agricoles mondiales, les quantités importées par habitant sont parmi les plus élevées du globe. Certains aliments de base sont importés à quasiment 100 % (par ex. riz ou blé dur) tout comme les fourrages riches en protéines (soja surtout). En Suisse, si les récoltes de céréales ou de pommes de terre sont mauvaises, il faut accroître nos importations pour couvrir les besoins. Le taux d'autarcie brut³ pour les aliments d'origine animale avoisine les 95 % en Suisse, mais ne s'élève qu'à 40 à 45 % pour ceux d'origine végétale (à la merci des intempéries). Ainsi la Suisse importe surtout des aliments comme les céréales, fruits et légumes, graines et huiles végétales ainsi que des fourrages et engrais, nécessaires dans l'agriculture. Selon le rapport agricole 2012, les surfaces requises pour produire des aliments d'origine végétale se sont réduites en Suisse. Si l'on compare les valeurs moyennes sur 2000-2002 à celles sur 2009-2011, on constate que les terres arables ont reculé de 1,4 %.

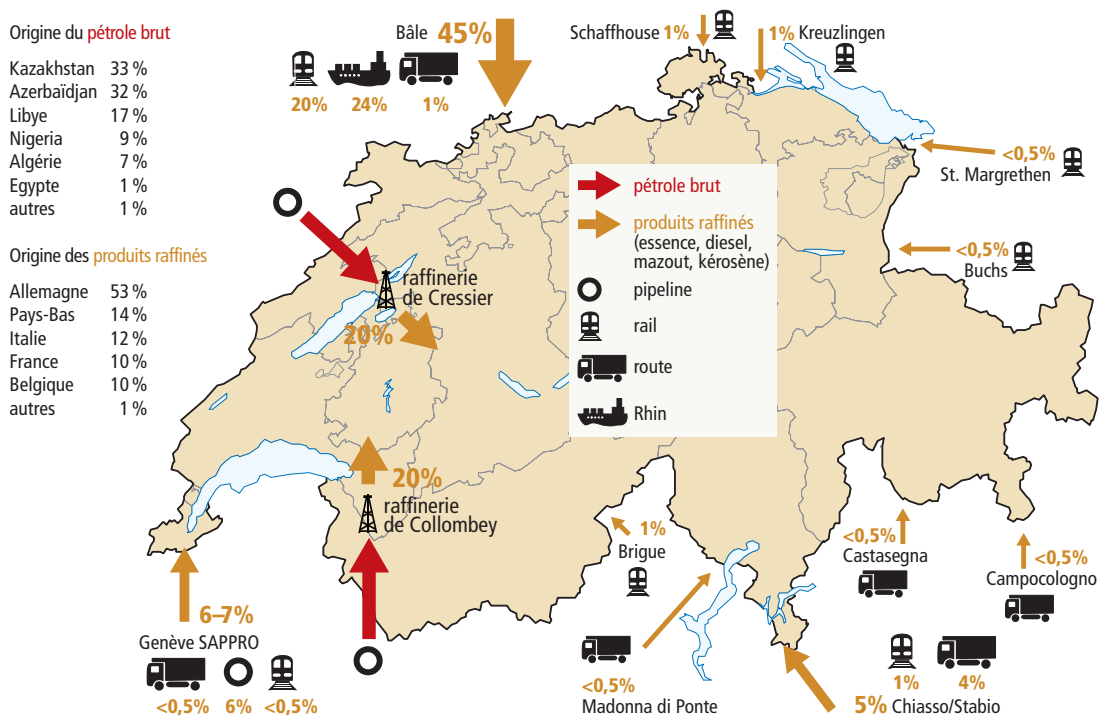
³ Y compris les produits lactés et carnés issus d'animaux ayant mangé du fourrage importé.

Energies

En Suisse, on n'a pas de pétrole... mais comme il représente quelque 55 % de l'énergie consommée, c'est un bien critique en politique d'approvisionnement. Du reste, les principaux gisements d'or noir se trouvent dans des régions du globe politiquement instables. En outre, la production et le raffinage seront de plus en plus compliqués et coûteux alors que la demande mondiale continuera à grimper. L'approvisionnement de la Suisse est assuré par des sources diversifiées, sous forme de produits raffinés comme de pétrole brut (illustration 4). Les produits finis (mazout, essence, diesel et kérosène) proviennent à 40 % de nos deux raffineries à Cressier (NE) et Collombey (VS). Ces deux sites fournissent surtout des carburants et combustibles pour le marché suisse. Les 60 % restants sont importés de pays européens. Nos deux raffineries requièrent du brut provenant surtout d'Asie centrale (Kazakhstan, Azerbaïdjan) ainsi que de pays africains (Libye, Nigeria, Algérie). Le brut est importé via deux pipelines : celui de Gênes (I) et de Fos-sur-Mer (F).

Pétrole : importations diversifiées

Illustration 4 : approvisionnement de la Suisse en pétrole



Source : OFAE (2011)

Gaz intégré dans le marché européen

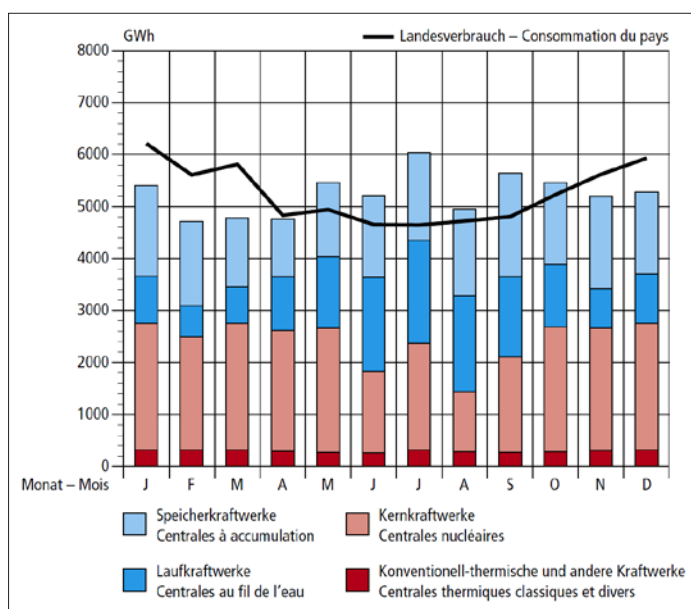
Si le gaz naturel ne représente qu'environ 12 % de l'énergie consommée en Suisse, il joue un rôle important sur le marché thermique, où il avoisine les 23 %. Le gaz naturel est importé à 100 % et provient à 40 % de pays de l'UE, à 25 % de Norvège et de Russie, les 10 % restant étant fournis par l'Afrique du Nord. Les achats sont effectués par des entreprises gazières situées en Allemagne, aux Pays-Bas, en France et en Italie. Jusqu'à peu, la Suisse importait le gaz naturel en majeure partie sur la base de contrats de livraison à long terme. Mais la situation a radicalement changé : l'exploitation du gaz de schiste, en plein essor en Amérique du Nord, a entraîné une offre excédentaire sur les marchés mondiaux. Ainsi les achats de gaz naturel à court terme sur le marché spot ont pris de l'importance. Ils avoisinent aujourd'hui le niveau de ceux des contrats à long terme.

L'énergie électrique joue un rôle central pour un pays techniquement très développé comme le nôtre. Toutefois, la Suisse est moins tributaire de ses importations de courant que de celles de pétrole ou de gaz. Selon les statistiques sur l'électricité établies pour 2011 par l'Office fédéral de l'énergie, notre pays a connu, ces 20 dernières années, un solde export-import positif, excepté en 2005, 2006, 2010 et 2011. Si l'on observe la situation en hiver, elle change radicalement : sur les 10 derniers hivers, la production nationale n'a suffi qu'une seule fois à couvrir nos besoins en électricité. Ventilée par type d'installations, la production suisse s'est présentée ainsi en 2011 : les centrales nucléaires fournissent 39 %, celles de retenue 32 % et celles au fil de l'eau 24 % ; viennent loin derrière les centrales thermiques classiques (3 %) et les installations d'énergie renouvelable (2 %).

Exportateur net d'électricité

Si l'on excepte les cycles de révision en été, la production des centrales nucléaires suisses est relativement constante sur l'année. Alors que les installations nucléaires couvrent la moitié des besoins en courant durant la saison froide où la consommation est forte, les centrales au fil de l'eau tournent à plein régime en été, lorsque le niveau hydrique est élevé et qu'il faut assurer la maintenance des équipements nucléaires (illustration 5).

Illustration 5 : électricité produite et consommée, mois par mois, en 2011



Source : statistique suisse de l'électricité (2011), www.bfe.admin.ch

Produits thérapeutiques

Le secteur chimio-pharmaceutique suisse est particulièrement axé sur l'international. En moyenne, il exporte quelque 95 % de sa production. Mais des médicaments vitaux, comme les antibiotiques ou l'insuline, sont surtout fabriqués à l'étranger, leur production se concentrant aujourd'hui sur quelques entreprises. Certains pays comme la Chine, l'Inde ou la Corée du Sud sont rapidement devenus des leaders pour la fabrication de principes actifs destinés au marché des génériques. Ainsi, on ne peut désormais acheter la plupart de ces principes actifs que chez un nombre restreint de fournisseurs, dans ces pays. En outre les dispositifs médicaux (par ex. articles stériles jetables en plastique) doivent pratiquement être importés à 100 %. La petite taille de notre marché intérieur et la spécialisation de l'industrie pharmaceutique suisse expliquent pourquoi notre approvisionnement en produits thérapeutiques est fortement tributaire de l'étranger. Nous sommes moins dépendants pour acheter des désinfectants pour mains et surfaces, grâce à notre propre production en quantités importantes.

Principes actifs :
marché
concentré

Les terres rares dans la production industrielle

Ces dernières années, on a beaucoup parlé de certaines substances métalliques et minérales. Comme leur nom l'indique, les terres rares – importées en Suisse surtout sous forme de produits semi-finis – n'existent qu'en concentration relativement faible dans la croûte terrestre. Certains de ces métaux sont toutefois cruciaux pour les équipements haute technologie (téléphones portables, écrans d'ordinateurs, batteries, etc.). C'est le cas des terres rares : ces dernières années, la Chine a totalisé plus de 95 % de leur production. Mais les restrictions aux exportations chinoises ont fait décupler en 2 ans le prix des terres rares et l'UE, le Japon et les Etats-Unis ont déposé, en mars 2012, une plainte contre la Chine auprès de l'OMC. Toutefois les craintes se sont avérées infondées : la politique restrictive de la Chine n'a pas entraîné une pénurie de terres rares. On exploite de plus en plus ces matières premières dans d'autres régions du globe, par exemple aux Etats-Unis, en Inde ou au Brésil.

Terres rares et
high-tech

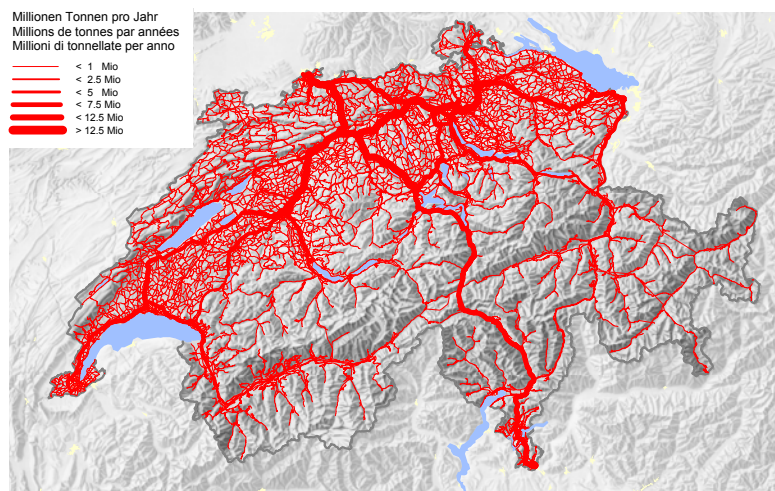
Infrastructures interdépendantes

Importance des réseaux d'infrastructure

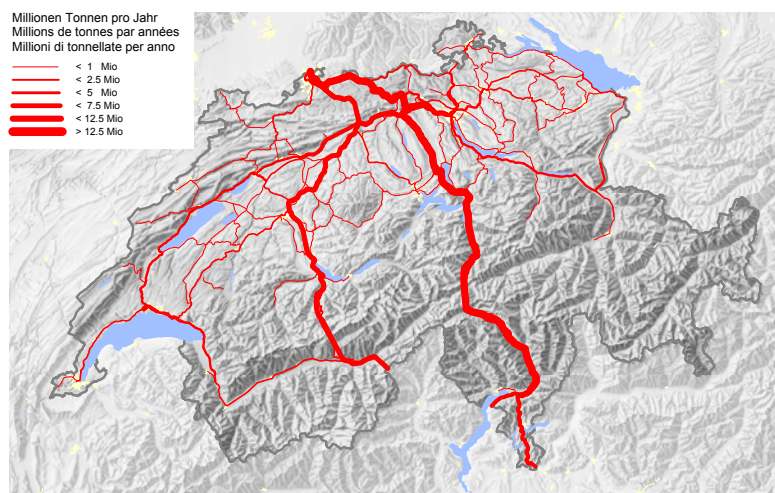
Dans une économie mondialisée, l'approvisionnement de la Suisse dépend de services disponibles à tout moment et d'une infrastructure bien rodée. Si les matières premières, produits finis et semi-finis arrivent à bon port, au bon moment, c'est grâce à d'ingénieux systèmes de transport et logistique. Selon l'étude 2012 sur le marché logistique, les transports routiers dominent, tant pour les biens importés que ceux exportés. La route joue un grand rôle en Suisse, surtout pour la distribution finale, alors que le rail est utilisé pour les plus grandes distances (illustration 6). Le rail permet aussi de transporter les marchandises jusqu'aux ports maritimes et centres économiques européens. Les liaisons avec Rotterdam, le plus grand port maritime d'Europe, s'effectuent surtout par le Rhin. En logistique des transports, les systèmes requièrent des réseaux énergétiques en parfait état, des technologies de l'information et de la communication ainsi que des services disponibles.

Illustration 6 : flux de marchandises transportées en 2010

Transports par la route



Transports par le rail



Source : modèles de trafic national du DETEC 2012, www.are.admin.ch

4 Risques pour l'approvisionnement

Sécurité d'approvisionnement menacée

Les catastrophes naturelles, les conflits dans des pays riches en matières premières, les pannes monstres dans les réseaux centraux de communication, de logistique ou d'énergie peuvent entraîner de graves problèmes d'approvisionnement pour les pays et branches concernés. Ainsi lorsqu'un fournisseur disparaît alors qu'il est en position dominante sur le marché de marchandises ou de matières premières vitales, cela peut vite déclencher une pénurie mondiale. Une catastrophe naturelle régionale peut avoir des incidences à l'échelle nationale, voire mondiale, comme l'a montré l'accident nucléaire de Fukushima, déclenché par un tsunami en 2011. L'AEP doit impérativement connaître tous les dangers planant sur la sécurité d'approvisionnement en Suisse pour se préparer à des événements ayant une origine sur laquelle il n'a aucune prise.

Quatre groupes de risques

Les facteurs susceptibles de perturber gravement l'approvisionnement suisse, et donc importants pour l'AEP, se répartissent en quatre groupes :

- 1) raréfaction de biens à large échelle ;
- 2) explosion des besoins en biens vitaux, suite à une crise ;
- 3) paralysie à large échelle de services et infrastructures importants pour l'approvisionnement ;
- 4) explosion des besoins en services vitaux, suite à une crise.

1^{er} groupe de risques : biens raréfiés

Si des biens importants ne sont plus disponibles en quantité suffisante sur le marché et si on ne peut les substituer, cela peut déclencher des pénuries nationales, transfrontalières voire mondiales. Dans le secteur agricole, par exemple, des barrières douanières ou des restrictions aux importations décidées par des pays producteurs clés peuvent distordre les mécanismes de marché, voire les bloquer. Des spéculations boursières ou des événements climatiques extrêmes dans des pays exportateurs réduisent aussi l'offre mondiale de certains produits agricoles, contribuant à accroître la volatilité des prix des matières premières. En 2010, les terribles incendies de forêts et de tourbières en Russie ont entraîné une interdiction des exportations et une hausse des prix des céréales sur les marchés mondiaux.

Lorsque la Libye a stoppé ses livraisons de pétrole au début 2011, cela a aussi entraîné une raréfaction à l'échelle mondiale. L'Agence internationale de l'énergie (AIE) a alors appelé ses membres à libérer leurs réserves stratégiques d'or noir. Les conséquences des événements en Libye sur l'approvisionnement suisse ont été réduites à un minimum. Certes, la Suisse importait les trois quarts de son brut de ce pays en 2008. Mais deux ans plus tard, le pétrole libyen ne représentait plus que 17 % des importations suisses de brut et encore moins en 2011. Au début 2012, la production de pétrole est repartie de plus belle en Libye, qui compte parmi nos plus gros fournisseurs de brut.

Le manque d'électricité, dû à des capacités de production ou de transport réduites, entre aussi dans ce groupe de risques. Une pénurie d'électricité pourrait concerner de grands pans du réseau européen. Ainsi, la vague de froid qui a touché toute l'Europe de la fin janvier à la mi-février 2012 a accru les risques de sous-approvisionnement en électricité. Si cette vague de froid avait duré plus longtemps, il y aurait pu avoir un déficit en Suisse.

Exemples d'intervention de l'AEP :

■ L'AEP est intervenue très concrètement en été 2012. Un groupe pharmaceutique opérant en Europe a dû stopper la production d'un antibiotique. Ce manque survenu sur le marché suisse ne pouvait être compensé par d'autres fournisseurs, ni le médicament en cause être substitué par un autre, en temps utile. Grâce aux réserves obligatoires de cet antibiotique, l'AEP a pu soutenir le marché de façon ciblée et couvrir les besoins en santé publique (cf. point 5.4).

■ L'AEP était intervenue en mars 2009 dans un cas similaire. Un prestataire en position dominante a connu des problèmes de livraison pour un antibiotique, entraînant un déficit en Suisse, Allemagne, Autriche et Espagne. Là aussi, l'AEP a pu contribuer à approvisionner notre pays grâce aux réserves obligatoires.

2^e groupe de risques : besoin accru de biens

Le second groupe de risques, selon l'AEP, ce sont les événements qui font soudainement grimper les besoins alors que, en temps normal, les biens incriminés ne sont guère demandés et la couverture des besoins ne pose aucun problème. C'est ce qui arrive lors de pandémies ou d'épizooties par exemple. Une pandémie grippale n'entraîne pas seulement des arrêts de travail à grande échelle dans le privé et l'administration publique. Elle s'accompagne d'une demande en forte hausse pour certains produits comme les dispositifs médicaux, les médicaments ou les désinfectants. Cela peut entraîner temporairement des pénuries en santé publique.

Exemple d'intervention de l'AEP :

■ Lorsqu'en 2009, la pandémie de grippe porcine a fait la une des journaux, la demande de Tamiflu® et de désinfectants est grimpée en flèche. Grâce aux réserves obligatoires décidées en son temps par l'AEP, la santé publique suisse n'a pas connu de pénurie (cf. point 5.3).

3^e groupe de risques : services paralysés

La sécurité de l'approvisionnement suisse requiert des réseaux d'infrastructures efficaces et connectés pour l'électricité, la logistique des transports, les TIC ainsi que les services en relevant. Or ils se heurtent souvent aux limites de leurs capacités et présentent des interdépendances de plus en plus marquées. Ainsi, la production et la distribution de l'électricité, mais aussi les processus complexes de logistique sont pilotés et surveillés par des infrastructures TIC qui, elles-mêmes, ne fonctionnent pas sans courant. Ces infrastructures, avec des systèmes aussi connectés, sont certes efficaces mais à la merci de diverses perturbations.

Une panne dans ces réseaux d'infrastructures peut entraîner des réactions en chaîne et affecter la disponibilité de certains services d'approvisionnement centraux. Ces dernières années, la logistique des transports a bien illustré ce phénomène. On peut citer deux exemples : le 13 janvier 2011, lorsque le navire-citerne Waldhof a chaviré près de Loreley, le trafic rhénan a été fortement perturbé. En avril

2010, l'éruption du volcan islandais Eyjafjallajökull a montré elle aussi la vulnérabilité des processus logistiques hautement connectés et concertés. Un phénomène naturel à l'extrémité de l'Europe a eu des conséquences sur les transports dans tout le continent. Les cendres volcaniques ont paralysé la circulation aérienne au nord et au centre de l'Europe. Ces avions cloués au sol ont à leur tour bloqué la livraison de certaines pièces, notamment pour l'industrie automobile.

Exemple d'intervention de l'AEP :

■ Un blocage des services d'approvisionnement a requis l'intervention de l'AEP à l'automne 2010. A cause de grèves nationales en France, les livraisons de produits pétroliers et de brut ont été fortement réduites, voire stoppées. Le pipeline de la SAPPRO s'est retrouvé à sec à cause des grèves et on n'a pas pu combler, à court terme, ce déficit en produits pétroliers en recourant aux transports routiers ou ferroviaires. Cela a eu un impact sur l'approvisionnement de Cointrin en kérosène. Grâce à l'intervention ciblée de l'AEP, on a pu combler ce manque et l'économie privée n'a pas souffert (cf. point 5.4).

**4^e groupe de
risques : besoin
accru de services**

Enfin, certains événements entraînent une brusque hausse des besoins en services spécifiques (notamment en logistique), et donc un risque de sous-approvisionnement si l'on ne peut réagir à temps. Au premier semestre 2012, par exemple, la raffinerie de Cressier a cessé ses activités, vu le sursis concordataire de l'exploitant. Comme les capacités de raffinage et donc les volumes de produits pétroliers étaient suffisants en Europe, la Suisse a pu s'approvisionner en important en plus les 20 %

requis pour couvrir ses besoins. Cela a toutefois impliqué des besoins accrus en logistique des transports. Si les deux raffineries suisses avaient été stoppées au même moment, il y aurait eu, au moins à court terme, de sérieux problèmes dans ce secteur.

Chronologie des interventions concrètes de l'AEP (2009 à 2012) :		
date	événement	mesures de l'AEP
juillet 2012	pénurie d'antibiotiques, vu l'arrêt de la production européenne d'un groupe pharmaceutique	baisse provisoire des stocks obligatoires de l'antibiotique requis
automne 2010	pénurie de produits pétroliers (notamment kérosène à Cointrin)	baisse provisoire des stocks obligatoires de kérosène
mars 2009	pénurie d'antibiotiques à cause d'un fournisseur défaillant	baisse provisoire des stocks obligatoires de l'antibiotique requis

5 Moyens d'action et mesures

5.1 Garantir les technologies d'information et de communication (TIC)

Généralités

Importance des TIC

Les TIC fournissent une contribution certaine à la compétitivité de la Suisse. En outre, les infrastructures centrales d'approvisionnement (réseaux énergétiques, systèmes de logistique de transport, etc.) et les services en découlant (par ex. en santé publique) sont tributaires de TIC performantes. C'est pourquoi l'AEP les considère comme des infrastructures vitales.

Tâche de l'AEP et TIC

L'AEP doit veiller, par des mesures adéquates, à ce que des pannes de TIC soient non seulement rares mais de courte durée, si elles risquent d'avoir de graves impacts sur les infrastructures d'approvisionnement et donc l'économie. A cet effet, l'AEP collabore étroitement avec divers partenaires de l'administration et du secteur privé.

Activités de l'AEP

Analyses de risques TIC

C'est en visant cet objectif que l'AEP a mené, ces dernières années, des analyses de risques sur la dépendance des TIC dans l'approvisionnement énergétique, la logistique des transports et la santé publique. Il en a déduit des mesures servant à la prévention : les pannes de TIC ayant un impact sérieux sur la sécurité de l'approvisionnement doivent ainsi être réduites à la portion congrue. D'autre part, il a fixé des mesures ancrant, dans chaque branche, une gestion des crises TIC pour maîtriser les perturbations.

Coopération avec les associations

Il faut collaborer étroitement avec les associations compétentes pour que ces mesures soient largement soutenues dans les diverses branches.

■ L'association des entreprises électriques suisses (AES) a pris une série de mesures en coopérant avec l'AEP pour l'approvisionnement en courant. Moyennant une recommandation de la branche, on a fixé un standard minimum pour l'électricité. Cette norme doit garantir une exploitation stable des

systèmes TIC jouant un rôle crucial dans le pilotage des réseaux énergétiques. L'AES organise, pour ses membres, des formations concernant cette recommandation.

■ Dans le secteur des télécoms, les fournisseurs de services de télécommunication (FST) d'importance systémique ont conclu, sous la direction de l'Association suisse des télécommunications et l'AEP, un accord d'entraide en cas de crise. Il prévoit des mesures préventives comme une gestion de crise lors de pannes, à grande échelle, des infrastructures de télécoms. Les FST ont, dans ce cadre, mis sur pied un état-major de crise impliquant toutes les entreprises de la branche.

Grâce à la station côtière Bernradio, l'AEP poursuit un objectif précis : si la communication par satellite est bloquée, on peut recourir aux ondes courtes. On veut ainsi garantir la communication d'urgence avec la flotte suisse de haute mer (cf. point 5.2), lors d'une crise. Fin 2012, la moitié des navires battant pavillon suisse était équipée de cette radio. La Confédération possède les antennes et bâtiments de l'émetteur ondes courtes. Depuis 2008, Swisscom Broadcast SA exploite les services de communication de Bernradio.

Bernradio

Actions requises et perspectives

L'AEP doit relever de gros défis s'il veut garantir les infrastructures importantes pour l'approvisionnement. Cela s'explique par l'interdépendance croissante des réseaux d'infrastructure, par exemple ceux des TIC et de l'approvisionnement en énergie (cf. réseaux et systèmes de mesure intelligents en électricité) ou les liens entre Internet et la téléphonie. Il est difficile de cerner toutes les interdépendances qui se sont ainsi créées.

Interconnexion et interdépendance

Accroître
la stabilité
des systèmes

Pour garantir des systèmes aussi complexes, il faut agir à titre préventif. Si l'on ne réagit que lorsqu'un événement se produit, on peut tout au plus limiter les dégâts de façon marginale mais on ne peut guère modifier le déroulement d'une crise. Il faut donc renforcer la stabilité des infrastructures connectées, en améliorant leur résistance aux crises. L'AEP peut ici agir en collaborant étroitement avec les exploitants d'infrastructures importantes pour l'approvisionnement et les associations impliquées. Mais il ne peut que promouvoir des solutions volontaires dans les branches, le résultat n'étant pas toujours probant. A l'avenir, les branches devraient d'elles-mêmes réclamer plus de clarté régulatrice. Quelles sont les attentes concrètes des autorités de surveillance vis-à-vis des exploitants d'infrastructures ? L'AEP peut proposer des pistes, en tant que médiateur entre les branches et les autorités concernées. Il faut en tirer aussi les conséquences pour l'orientation stratégique de l'AEP et ses bases légales à remanier (cf. chapitre 7).

5.2 Garantir la logistique des transports

Généralités

AEP et
logistique

L'économie suisse requiert une logistique des transports bien huilée. Si cette dernière ne peut couvrir tous ses besoins lors d'une crise, l'AEP doit la soutenir pour qu'elle fournisse à nouveau les services que l'économie attend d'elle.

Soutenir
les modes de
transport
importants

A cet effet, l'AEP a préparé des mesures pour renforcer les principaux modes de transport (mer, Rhin, route, rail et airs) en cas de crise. Si, à cause d'un événement, certains biens ne peuvent plus être importés en Suisse par les voies usuelles, l'AEP peut soutenir, à titre subsidiaire, la logistique des transports, par des mesures ciblées le long des chaînes d'approvisionnement. Citons l'établissement de priorités dans le transport de marchandises ou le transbordement aux points nodaux, voire la mise au service de navires de haute mer. L'objectif de ces mesures, c'est d'acheminer en priorité les biens importants dès qu'une pénurie se dessine.

Activités de l'AEP

Ces quatre dernières années, nous nous sommes aussi concentrés sur la navigation maritime. La Confédération garantit des tonnages maritimes suffisants en octroyant des facilités pour financer l'acquisition de navires arborant le pavillon suisse. En contrepartie, la Confédération peut obliger les propriétaires à mettre provisoirement leurs navires au service du pays, dès lors qu'il y a pénurie de tonnages maritimes. La Confédération offre une protection spéciale pour que ces transports aient lieu même en cas de crise, alors que les assureurs ne couvrent plus navires et cargaisons. En 2008, le Parlement a augmenté de 500 millions le crédit-cadre de cautionnement, passé ainsi à 1,1 milliard de CHF pour garantir un nombre suffisant de navires de haute mer. En outre, l'échéance du crédit a été reportée à 2017.

Navigation
maritime

Flotte marchande suisse (en septembre 2012) :

type de navire	nombre	capacité chargement (en tonnes)	rapport avec capacité totale
vraquier	23	988 839	76 %
cargo polyvalent	9	106 607	8 %
navire-citerne	6	90 632	7 %
porte-conteneurs	3	118 029	9 %
total	41	1 304 107	100 %

pour plus d'infos : www.swiss-ships.ch

Contacts bilatéraux

Des accords bilatéraux facilitant la circulation transfrontalière des biens permettent à l'AEP de désigner des interlocuteurs dans divers pays (Allemagne, France, Italie) et au Benelux qui s'impliqueront, lors d'une crise, dans l'acheminement des marchandises requises par la Suisse. L'AEP a constitué, ces dernières années, un réseau de personnes qualifiées, notamment lors de rencontres bilatérales (cf. chapitre 6).

Réorganisation

Comme nous l'avons mentionné, l'AEP ciblait traditionnellement certains modes de transport en matière de logistique. Vu l'interconnexion accrue, la complexité et l'importance des processus en logistique, l'AEP doit toutefois abandonner cette optique pour s'attacher de plus en plus à l'intégralité des chaînes d'approvisionnement. Ainsi, ces dernières années, l'AEP a réorganisé ses agents de milice dans le domaine transports afin de soutenir les processus de logistique dans leur globalité.

Analyse de vulnérabilité en logistique

Dans le cadre de l'étude sur le marché logistique, financée par la branche et menée par la chaire de gestion logistique (Uni St-Gall), l'AEP a lancé, en 2011, une analyse de vulnérabilité. L'objectif est de détecter les faiblesses des maillons cruciaux pour l'approvisionnement (par ex. plaques tournantes) et d'élaborer des plans pour sauvegarder aussi longtemps que possible les processus logistiques lors d'une crise. Fin 2013, l'analyse de vulnérabilité sera terminée et publiée.

Actions requises et perspectives

Logistique des transports réorientée

La panoplie actuelle de l'AEP doit être adaptée aux évolutions et aux futurs défis en logistique des transports. On projette à cet effet une gestion de la continuité et des crises coordonnée pour toute la branche. Une première étape concrète a été franchie lorsqu'on a réorganisé les agents de milice dans le domaine des transports et lancé une analyse de vulnérabilité des processus logistiques internationaux. En outre, l'OFAE est en train de vérifier comment il pourrait inciter les associations de logistique dominantes à mettre sur pied une gestion de la continuité et des crises pour la développer.

5.3 Constituer des stocks

Généralités

Constituer des stocks est une mesure de prévention capitale pour la Suisse, tributaire des importations. Si le marché ne peut plus satisfaire la demande de biens vitaux, suite à une crise, on peut libérer les stocks des produits convoités : ces réserves sont donc un moyen d'action précieux. Cependant la Confédération ne détient pas elle-même ces stocks, elle délègue cette tâche aux entreprises qui non seulement gèrent les réserves mais produisent ou commercialisent les biens stockés. Les stocks sont donc ancrés dans le réseau de distribution et peuvent être rapidement écoulés, si besoin est. Il existe plusieurs modes de stockage, le plus important étant la constitution de réserves obligatoires.

Importance du stockage

Rapportées à leur volume, les réserves obligatoires se taillent la part du lion dans l'AEP. C'est la Confédération qui spécifie les biens à stocker. En outre, elle définit les volumes des réserves obligatoires, fixant une période durant laquelle les quantités stockées doivent couvrir la consommation intérieure moyenne (besoins à couvrir). Certains aliments de base, engrais, carburants et médicaments sont soumis au stockage obligatoire. Toutes les entreprises qui importent ou sont les premières à commercialiser en Suisse des marchandises au-delà d'un seuil fixé, doivent passer, avec l'OFAE, un contrat de stockage obligatoire. On y stipule la marchandise, la quantité, la qualité et le lieu de stockage. Actuellement, quelque 300 entreprises gèrent des stocks obligatoires pour l'AEP. La valeur des biens ainsi stockés avoisine les cinq milliards de francs (cf. p. 33).

Stockage obligatoire

Dans le cadre du stockage obligatoire, les branches économiques concernées peuvent créer des organisations de droit privé pour rentrer dans leurs frais (illustration 7). Ces organisations chargées des réserves obligatoires existent dans les secteurs carburants et combustibles liquides (Carbura), aliments, céréales et fourrage (réservesuisse), produits thérapeutiques (Helvecura) et engrais (Agricura).

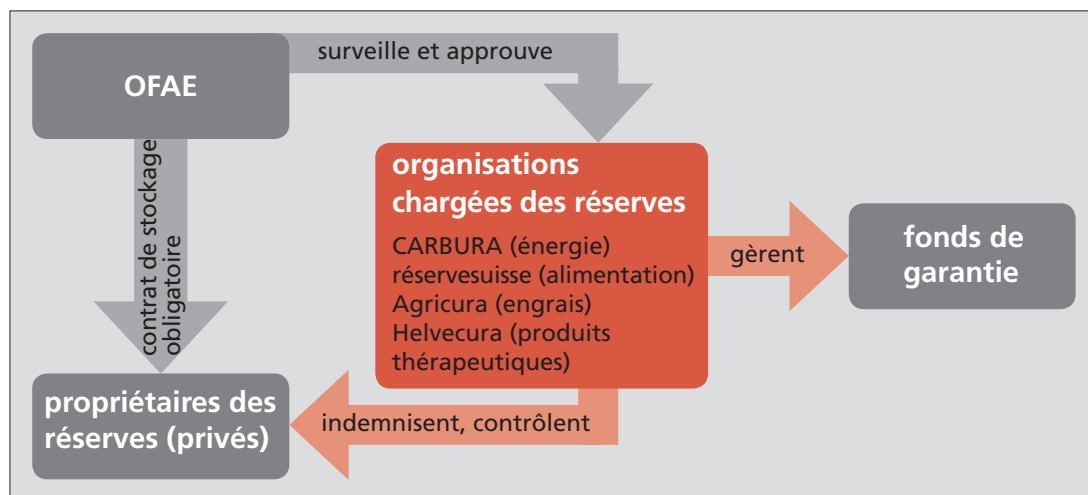
Organisations chargées des réserves obligatoires

Elles peuvent instaurer des fonds de garantie, en vertu de la loi sur l’approvisionnement du pays (LAP). Les entreprises versent leur contribution au fonds de garantie dès lors qu’elles importent ou sont les premières à mettre en circulation en Suisse des marchandises soumises au stockage obligatoire. Les fonds de garantie sont gérés par les organisations chargées des réserves obligatoires ; ils servent à couvrir les coûts et les baisses de prix impliqués par le stockage. En outre, ces organisations font des contrôles, sur mandat de la Confédération, pour vérifier que les obligations de stockage sont respectées. En tant qu’autorité de surveillance et d’approbation, l’OFAE veille à ce que le montant des contributions versées soit adapté aux divers fonds de garantie et que leurs avoirs soient utilisés à bon escient. En outre, l’OFAE approuve les statuts des organisations chargées des réserves obligatoires dès lors qu’ils concernent les fonds de garantie.

Outre le stockage obligatoire, l’AEP peut convenir avec certaines entreprises qu’elles stockent d’autres biens, sur une base volontaire. On recourt à cette possibilité lorsqu’il faut constituer des réserves de biens vitaux ne générant habituellement qu’une faible demande ou fabriqués par une poignée d’acteurs sur le marché (par ex. granules de plastique ou certains médicaments). Contrairement à celles soumises au stockage obligatoire, les entreprises ne sont pas tenues de contracter avec l’OFAE. Mais si elles signent un contrat, elles ont les mêmes engagements à tenir que dans le cadre des réserves obligatoires.

Stockage sur une base volontaire

Illustration 7: organisations chargées des réserves obligatoires



Stocks stratégiques de l'AEP :		
	produit stocké	besoins à couvrir ⁴
Alimentation	sucre	4 mois
	riz	4 mois
	huiles et corps gras	4 mois
	café	3 mois
	blé tendre	4 mois
	blé dur	4 mois
	céréales à double usage	3 à 4 mois (comme fourrage)
	protéagineux	2 mois
	engrais azotés	1/3 des besoins pour une période de végétation ⁵
Energie	essence	4,5 mois
	kérosène	3 mois
	diesel	4,5 mois
	mazout	4,5 mois
	gaz naturel (substitué par mazout extra-léger) ⁶	4,5 mois
	barres d'uranium	1 an
Produits thérapeutiques	antibiotiques destinés aux humains :	
	– formes commerciales dosées	2 à 3 mois
	– principes actifs	4 à 6 mois
	antibiotiques destinés aux animaux :	
	– traitement pour animal isolé	4 mois
	– traitement du cheptel	4 mois
	inhibiteurs de neuraminidase	25 % pour soigner la population et garantir la prophylaxie des personnels de santé
	hémostatiques	3 mois
	insuline	1,5 à 2 mois
	poches de sang	6 semaines
masques de protection	170 000	
gants (jetables) pour examens médicaux	5 millions env.	
Industrie	plastiques ⁷ :	
	– polyéthylène (PE) et divers additifs	2000 t
	– polystyrène (PS)	90 t
	– polyéthylène téréphtalate (PET)	140 t
	ingrédients pour fabriquer de la levure :	
	– mélasse, sirop de betterave	1 mois
	– phosphate monoammonique, acide phosphorique	1 mois
	– sulfate d'ammonium, hydroxyde d'ammonium	1 mois

⁴ Les besoins à couvrir sont exprimés soit en quantités fixées par la Confédération, soit en nombre de mois durant lesquels les réserves doivent satisfaire la demande moyenne, selon critères fédéraux.

⁵ Les deux tiers restants sont couverts par les stocks usuels des producteurs, importateurs, négociants et exploitants agricoles ainsi que par l'azote disponible dans le sol.

⁶ Grâce au mazout extra-léger stocké au lieu du gaz, on peut alimenter pendant 4,5 mois les consommateurs avec installations de type bicom bustible. Actuellement 40 % du gaz importé leur est destiné.

⁷ Les besoins à couvrir dépendent de l'utilisation des plastiques.

Financement du stockage

La Confédération permet aux entreprises de financer à des conditions avantageuses le stockage stratégique en garantissant leur prêt pour réserves obligatoires. En cas de faillite ou de sursis concordataire frappant le propriétaire d'une réserve, la Confédération rembourse le prêt à la banque et devient propriétaire des marchandises stockées. L'OFAE passe des accords avec les banques, examine les demandes de garantie, donne son aval et prend, le cas échéant, des mesures pour que la Confédération ressorte aussi indemne que possible en cas de faillite. Ces dernières années, la Confédération n'a subi aucune perte liée aux garanties accordées.

Coûts du stockage obligatoire

Les coûts du stockage obligatoire impliquent l'indemnisation des propriétaires de réserve par le fonds de garantie ainsi que les frais de gestion des organisations en charge des réserves. Ces 15 dernières années, on a réduit les volumes des réserves obligatoires et limité l'assortiment de marchandises stockées. Les importateurs de marchandises assujetties au stockage et ceux qui sont les premiers à les mettre en circulation font répercuter leurs frais sur les prix de vente de ces marchandises. Ces frais s'élèvent à moins de 15 CHF par an et par habitant. (cf. annexe n° 3).

Autres formes de stockage

Outre le stockage stratégique, il existe d'autres possibilités pour constituer des réserves, notamment des contrats de garantie, par lesquels des producteurs, entrepositaires ou prestataires de services s'engagent à stocker certains biens (par ex. le sel). Enfin, on peut opter pour les stocks minimaux, la Confédération obligeant certaines entreprises à constituer des réserves de biens vitaux, pour une durée déterminée ou non. C'est l'option choisie pour garantir l'approvisionnement en désinfectants, lors d'une pandémie.

Activités de l'AEP

Modifications des stocks

En 2011, l'OFAE a établi un rapport sur le stockage stratégique.⁸ Il détaille l'évolution et le niveau actuel des réserves constituées. On peut résumer ainsi les principales modifications des stocks ces quatre dernières années :

■ Dans le secteur des huiles minérales, on a accru les stocks obligatoires de diesel et de kérosène mais réduit ceux d'essence et de mazout. Ces changements, reflétant les tendances du marché, étaient requis pour adapter les stocks aux besoins à couvrir, fixés par la Confédération.

■ Depuis 2003, le gaz naturel est assujéti au stockage obligatoire. Vu l'absence d'infrastructure adéquate en Suisse, on stocke du mazout extra-léger qui remplacera le gaz en cas de pénurie. En 2011, on a créé à cet effet de nouvelles bases juridiques.

■ Les réserves obligatoires de biens industriels ont baissé ces dernières années. On a pu achever la liquidation des stocks (fer, acier, métaux, matériel électrique et textiles), lancée en 2003. Par contre, on a constitué depuis 2007 des stocks obligatoires de granules de plastique et de préformes pour emballer des aliments ou des médicaments.

■ Parmi les produits thérapeutiques, les hémostatiques feront désormais partie de ces stocks. On a commencé à constituer des réserves à cet effet. En outre, on a pu compléter les stocks de Tamiflu® par des gélules pour enfants et des boîtes prêtes à la vente. On a toutefois décidé de réduire les stocks d'antibiotiques destinés aux animaux : après réexamen de la situation, les besoins à couvrir sont passés de quatre à deux mois. En outre, l'expérience a montré, lors de la pandémie grippale H1N1 en 2009, qu'il fallait constituer des stocks minimaux de désinfectants dès les signes avant-coureurs d'une pandémie.

Les données financières sur le stockage se trouvent à la page 33.

⁸ disponible sur le site de l'OFAE : www.bwl.admin.ch/themen/00527

Optimisation du stockage obligatoire

Actions requises et perspectives

Le stockage stratégique va certainement être maintenu tel quel dans les années à venir. On ne procédera qu'à des modifications ponctuelles, notamment des besoins à couvrir fixés pour les divers produits stockés.

■ Dans le secteur des carburants et combustibles liquides, il y aura des ajustements car les besoins en diesel risquent d'augmenter alors que ceux en essence et en mazout vont continuer de baisser.

■ Pour les biens industriels, les quantités stockées de granules en plastique pour fabriquer des emballages devront augmenter pour correspondre aux besoins à couvrir.

■ En matière de médicaments, le stockage d'antibiotiques va se concentrer sur ceux qui agissent spécifiquement sur tel ou tel agent pathogène. Les stocks obligatoires peuvent être, si besoin est, complétés par des médicaments agissant sur de nouvelles maladies ou des affections récurrentes. Il est ainsi prévu de constituer des réserves d'antibiotiques traitant spécifiquement la tuberculose ainsi que d'analgésiques puissants (opiacés).

■ Les stocks de fourrage présentent un découvert à colmater et devront être étoffés.

■ Il faut en outre régler le financement des réserves obligatoires d'aliments. Actuellement, cela se fait par des contributions prélevées à l'importation des marchandises. Des prix en hausse sur les marchés mondiaux et une probable ouverture du marché agricole dans le cadre de l'OMC ou avec des partenaires de libre-échange impliquent qu'on ne pourra plus – ou alors dans une moindre mesure – prélever de droits de douane à l'importation de ces biens. On étudie donc la façon de régler, à l'avenir, le financement du stockage.⁹

⁹ cf. prise de position du Conseil fédéral, le 9 mai 2012, sur la motion 12.3078 « Pas de discrimination de la filière agroalimentaire suisse pour le financement des réserves obligatoires », présentée par le conseiller national Jacques Bourgeois.

5.4 Libérer des réserves obligatoires

Généralités

Si des produits de base soumis au stockage obligatoire disparaissent provisoirement du marché et si le secteur privé ne peut proposer d'alternative, on peut libérer les réserves obligatoires, moyennant une ordonnance. Les propriétaires ont alors le droit de puiser dans leurs stocks obligatoires pour alimenter le marché.

Activités de l'AEP

Ces quatre dernières années, à cause de diverses perturbations sectorielles de l'approvisionnement, il a fallu puiser dans les réserves obligatoires. Les exemples suivants montrent que le recours à ces stocks est un outil efficace, concret et fiable pour l'AEP :

■ En été 2012, suite à une pénurie, l'AEP a réduit les volumes stockés d'un antibiotique. Les différents revendeurs ont ainsi obtenu des quantités supplémentaires de ce médicament et pu ainsi en garantir l'approvisionnement.

■ En octobre 2010, on a pu combler à Cointrin un sous-approvisionnement en kérosène en réduisant provisoirement les volumes stockés prescrits par la Confédération. Ainsi, les fournisseurs de l'aéroport ont pu se ravitailler et le trafic aérien a été normal à Cointrin. Durant quatre semaines, quelque 30 % des besoins en kérosène de l'aéroport ont été couverts grâce aux réserves obligatoires.

■ En mars 2009, on a pu éviter que la Suisse soit sous-approvisionnée en antibiotique en puisant provisoirement dans les stocks obligatoires : cela a permis d'injecter les quantités requises sur le marché.

Recours aux stocks : exemples

Mise en œuvre des exigences de l'AIE

En tant que membre de l'Agence internationale de l'énergie (AIE), la Suisse est foncièrement tenue de s'associer aux mesures d'urgence décidées par cette agence lorsqu'un sous-approvisionnement mondial apparaît sur les marchés pétroliers (cf. chapitre 6). Conformément à une recommandation de l'AIE datée de 2006, la Suisse a créé ces dernières années les bases requises pour respecter ses engagements internationaux, même si elle ne connaît pas de pénurie sur son territoire. Cela peut se produire si l'AIE déclenche un plan d'urgence, en cas d'approvisionnement perturbé dans un pays ou une région. C'est arrivé en 2005, lorsque l'ouragan Katrina a dévasté la Louisiane et paralysé les raffineries dans le Golfe du Mexique : le plan de l'AIE a permis d'alimenter le marché américain en produits pétroliers provenant d'autres pays. Lorsque la Libye a stoppé ses livraisons de brut au début 2011, l'AIE a appelé ses membres à libérer leurs réserves stratégiques d'or noir. La Suisse a toutefois été le seul pays à ne pas devoir jouer le jeu, vu sa faible part (< 1 % des besoins totaux de l'AIE).

Actions requises et perspectives

Réagir plus vite

Vu que les marges d'alerte sont raccourcies lors de perturbations et vu la tendance à réduire les réserves d'exploitation à cause des coûts (principe des flux tendus), il sera de plus en plus difficile de libérer les stocks en temps voulu par la voie ordinaire d'une ordonnance. La difficulté réside dans le fait qu'il ne faut intervenir ni trop tôt – lorsque le secteur privé peut encore trouver des solutions pour remédier à un approvisionnement perturbé –, ni trop tard – lorsque la pénurie s'est installée et qu'on ne peut guère la contrer. La procédure ordinaire prévoit 10 à 14 jours pour qu'une ordonnance sur la libération de réserves obligatoires entre en vigueur. Ce laps de temps est trop long, comme l'expérience d'octobre 2010 l'a montré, lorsqu'il a fallu approvisionner Cointrin en kérosène. On doit donc trouver une solution en vue de raccourcir la procédure, requise par le droit formel, pour libérer des réserves obligatoires et donc recourir plus vite à ce moyen d'action.

5.5 Faciliter les importations

Généralités

Si une libération des stocks obligatoires ne suffit pas à résorber une pénurie de biens vitaux ou s'il n'existe pas de réserves obligatoires pour ces biens, on peut promouvoir leur importation en collaborant avec les services fédéraux compétents (notamment l'administration fédérale des douanes). Ces mesures pour promouvoir des achats supplémentaires à l'étranger comprennent les incitations financières (par ex. baisses des droits de douane), la hausse des contingents douaniers, les facilités douanières et la suppression d'autres barrières commerciales. En outre, l'AEP peut, lors d'une crise, soutenir les processus de transport et de logistique requis pour importer (cf. point 5.2).

Activités de l'AEP et actions requises

Selon le type et l'étendue de la perturbation, il faudra fixer au cas par cas les dispositions douanières à abroger lors d'une crise, pour faciliter les importations. Foncièrement, promouvoir les importations constitue une mesure administrative efficace, assez rapide à instaurer. Elle touche directement les négociants et importateurs ainsi que les douanes. Lors d'une crise, la Confédération est sollicitée tant pour fixer le type et le mode d'intervention que pour sa mise en œuvre. On peut regrouper de la façon suivante les vérifications faites par l'AEP quant à l'opportunité des mesures pour stimuler les importations :

- En matière de denrées alimentaires, l'AEP peut efficacement intervenir – en coopérant étroitement avec l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) – pour faciliter les importations en cas de crise. Ainsi, on peut modifier temporairement les ordonnances qui règlent les importations de produits agricoles. En outre, il est possible de réduire provisoirement les droits de douanes sur certains biens, comme l'herbe et le maïs lors de la sécheresse qui a marqué l'été 2003.

Pas de stimulation systématique des importations

■ Les mesures pour stimuler les importations ont une portée limitée dans le secteur énergétique. Si l’approvisionnement en pétrole était perturbé, on pourrait tout au plus assouplir certaines dispositions et faciliter ainsi les importations. Mais il faut préciser qu’une stimulation étatique des importations de produits pétroliers ne serait guère compatible avec une libération de réserves obligatoires ordonnée par l’AIE. Pour l’électricité (marché européen du courant) et le gaz naturel, cette mesure ne serait pas non plus adéquate. En effet, lors d’une crise, on ne pourrait guère importer des quantités en sus de celles obtenues sur le marché.

■ Pour les produits thérapeutiques, les possibilités qu’a l’AEP de faciliter les importations sont très restreintes, vu les dispositions d’autorisation en Suisse. Pour compenser un sous-approvisionnement, il faut adapter temporairement notre pratique à l’import de produits thérapeutiques écoulés dans des pays ayant des normes de qualité similaires (par ex. texte des emballages). Lors de la révision ordinaire de la loi sur les produits thérapeutiques (2^e étape), on tiendra compte de cette exigence.

■ S’il y a des problèmes de livraisons ou un sous-approvisionnement en matières premières ou produits semi-finis, c’est à l’industrie d’intervenir. Les mesures de l’AEP pour stimuler les importations sont secondaires lorsqu’on veut maîtriser les crises. Si les chaînes de livraison sont interrompues, le marché va vite trouver d’autres voies d’approvisionnement, comme l’expérience l’a montré. Une option plus intéressante pour le secteur industriel serait la suppression de barrières commerciales, techniques et non tarifaires, en politique économique extérieure.

5.6 Canaliser la production

Généralités

Canaliser la production est une mesure très complexe de l’AEP pour intervenir massivement dans le marché afin d’accroître l’offre de biens vitaux. Par certaines incitations, on peut encourager la production de certains biens lors d’une crise. En outre, la loi sur l’approvisionnement du pays permet de recourir aux ordonnances pour piloter le type et la quantité de produits à fabriquer ou à transformer et pour prioriser leur mode d’utilisation.

Activités de l’AEP

Une canalisation de la production n’est préparée qu’en réponse à une pénurie grave qui perdure. Grâce à un modèle de décision assisté par ordinateur, on peut calculer – compte tenu des biens disponibles, encore importables ou stockés – les adaptations requises dans la production agricole suisse pour combler le sous-approvisionnement. Début 2011, on a transféré de l’Université de Fribourg à l’Agroscope Reckenholz-Tänikon, rattaché à l’OFAG, la responsabilité de faire fonctionner de ce modèle de décisions.

En 2009, la pandémie grippale H1N1 a fait grimper la demande de désinfectants pour les mains. Si l’appareil de santé publique suisse était tout le temps bien approvisionné, des entreprises et autorités ont rencontré des problèmes : dans le cadre de leur plan préventif, elles ont voulu acheter des désinfectants mais se sont heurtées aux faibles capacités de production ou au manque d’emballages dans l’industrie. Pour éviter, à l’avenir, ces problèmes de livraisons, on a fait des préparatifs, non seulement pour créer des stocks minimaux de désinfectants (cf. point 5.3), mais aussi pour canaliser la production en permettant de prioriser, lors d’une crise, la fabrication d’emballages pour certains produits thérapeutiques.

Canaliser
la production
agricole

Canaliser la
production
d’emballages

Actions requises et perspectives

Vérifier le bien-fondé

Les mesures pour canaliser la production sont certes judicieuses face à une pénurie. Mais elles impliquent le plus souvent des coûts élevés pour notre économie. C'est seulement en évaluant le rapport coûts/utilité, lorsqu'une crise se profile, qu'on décidera d'appliquer ou non ces mesures. On ne prévoit de canaliser la production que pour un petit nombre de biens, notamment les aliments. L'AEP planche sur sa stratégie future pour garantir l'alimentation.

5.7 Restrictions de la consommation

Généralités

Si, malgré les mesures prises pour gérer l'offre, la pénurie perdure, la stratégie de l'AEP prévoit d'agir sur la demande. On veut ainsi garantir une distribution contrôlée des biens restants. Selon l'acuité de la crise, on peut recourir à divers moyens, selon le principe de proportionnalité.

Restriction des ventes

■ Les restrictions constituent un moyen simple pour gérer la demande des consommateurs aux points de ventes. Si certains aliments se raréfient, on peut obliger les commerçants à ne les vendre qu'en quantité limitée par personne et par achat. Bien que cette mesure n'empêche pas les gens d'acheter en plusieurs fois, on peut arriver ainsi à calmer la situation et les consommateurs.

Gestion réglementée de l'électricité

■ L'AEP est aussi chargé de maîtriser les pénuries d'électricité. C'est le cas lorsque l'offre de courant ne peut plus couvrir la demande parce que les capacités de production, de transport ou d'importation sont limitées, non pas pour quelques minutes ou heures, mais pour des semaines, voire des mois. En cas de crise, on a prévu de limiter la consommation, de continger l'électricité pour les gros consommateurs et – en dernier ressort – de faire des délestages partiels. Les préparatifs, tout comme la maîtrise d'une telle pénurie, exigent une étroite coopération entre l'AEP, les autorités compétentes et la branche électricité. Lors d'une crise, on confiera la mise en œuvre à cette branche.

■ Lors d'une pénurie de gaz naturel, on peut ordonner aux propriétaires d'installations de type bicom bustible de commuter sur le mazout. Grâce à cette commutation ordonnée par la Confédération, on peut très vite obtenir une baisse de la consommation de gaz naturel.

Commutations

■ Si les moyens d'action cités ci-dessus ne suffisent pas à garantir l'approvisionnement lors d'une crise, on peut passer à une étape supérieure, le contingentement. Les prestataires (négociants, importateurs et producteurs) ne peuvent alors écouler sur le marché un produit raréfié qu'en quantité limitée, prescrite par la Confédération. Cela constitue une intervention massive dans le marché. Cette mesure a été préparée pour des produits thérapeutiques (Tamiflu®, masques de protection, gants pour examen) et certaines énergies (mazout, gaz naturel et électricité).

Contingentement

■ Le rationnement constitue la plus forte intervention dans le marché, côté demande. Chaque consommateur obtient un coupon lui permettant d'acheter une certaine quantité de produit, sur une période limitée. Lors d'une pénurie grave qui perdure, on prévoit de rationner des aliments ainsi que des carburants et combustibles liquides. C'est une mesure administrative complexe et onéreuse qui requiert une assez longue phase préparatoire. L'AEP a préparé des plans de rationnement qui, lors d'une crise, devront être adaptés à la situation concrète et détaillés.

Rationnement

Activités de l'AEP et actions requises

Ces dernières années, l'AEP a eu diverses occasions de vérifier ses plans et documents de base pour restreindre la consommation et les adapter.

■ En mai 2012, dans le cadre de l'exercice international SEISMO 12 dirigé par l'OFPP, l'AEP s'est intéressé aux incidences d'un gros tremblement de terre sur l'approvisionnement de la Suisse. On a pu notamment vérifier et optimiser, à partir d'un scénario concret, les étapes d'une gestion des crises en concertation avec l'état-major fédéral ABCN mais surtout le bien-fondé des mesures prévues par l'AEP.

Exercice SEISMO 12

Exercice de conduite stratégique 2009

■ Lors de l'exercice de conduite stratégique 2009, on a pu examiner les moyens prévus pour maîtriser une pénurie d'électricité. On a alors notamment constaté que les délestages étaient, certes, très efficaces mais impliqueraient de gros problèmes pour les consommateurs et seraient très dommageables à notre économie. C'est pourquoi l'AEP étudie actuellement dans quelle mesure les gros consommateurs comme les industriels – qui seraient concernés par un contingentement lors d'une pénurie d'électricité – pourraient envisager des restrictions supplémentaires pour éviter qu'on ne procède à des délestages.

AIE et gaz naturel

■ Lors d'un examen prévu pour chaque pays (cf. chapitre 6), l'AIE a apprécié que la Suisse s'efforce de préparer un contingentement du gaz naturel : en cas de pénurie, l'AEP pourrait ainsi impliquer les propriétaires de grosses installations non commutables. Il faut d'abord évaluer le potentiel d'économies réalisables dans ces installations. Si elles sont suffisamment importantes, on lancera les travaux pour préparer un plan dans ce sens.

Test pour gérer le mazout

■ En 2011, plusieurs cantons ont testé la gestion réglementée du mazout, préparée en cas de pénurie. Les résultats ont montré que cette mesure était foncièrement applicable lors d'une crise, mais qu'il fallait vérifier la méthode pour calculer l'attribution de mazout.

Leçons tirées de la pandémie H1N1

■ La pandémie grippale H1N1 en 2009 a permis de tirer les leçons pour garantir l'approvisionnement en Tamiflu®. Pour que la distribution à la population fonctionne lors d'une pandémie, il faut que la Confédération et les cantons coordonnent bien la marche à suivre. Actuellement, il incombe aux cantons d'acheter et de distribuer le Tamiflu® (puisé dans les stocks obligatoires). Aussi le niveau de préparation et le mode de distribution sont-ils très disparates. Actuellement, on n'arrive pas à coordonner la marche à suivre face à une crise. On est en train d'élaborer, avec l'OFSP et la pharmacie de l'armée, des solutions pour améliorer la distribution de Tamiflu®.

5.8 Autres moyens d'action

Dans certains secteurs, l'AEP a d'autres possibilités pour aider à maîtriser une crise d'approvisionnement. Les mesures contribuant à accroître la résistance aux crises et la stabilité des processus centraux de production et de livraison devraient gagner en importance, vu la complexité accrue des risques récemment cernés.

■ En 1992, la Confédération avait mis en vigueur, à partir de la loi sur l'approvisionnement du pays, l'Ordonnance sur la garantie de l'approvisionnement en eau potable en temps de crise (OAEC). Selon l'OAEC, les cantons doivent garantir qu'en cas de crise, le ravitaillement en eau potable soit sauvegardé aussi longtemps que possible, que les pannes soient vite maîtrisées et qu'on dispose, à tout moment, des quantités d'eau potable requises pour survivre. En 2008, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et l'AEP ont fait un sondage auprès des cantons, montrant qu'ils accordaient une grande importance à la mise en œuvre de l'OAEC et avançaient dans la planification de leurs mesures. Toutefois, en discutant avec les représentants cantonaux, on s'est aperçu que l'ordonnance en vigueur ne couvrait plus tous les véritables besoins. De ce fait, en s'appuyant sur le rapport 2012 de l'OFEV « Gérer les pénuries locales d'eau en Suisse », on examinera s'il faut adapter certaines exigences dans l'ordonnance ou émettre de nouvelles réglementations.

Garantir l'approvisionnement en eau potable

Droit du travail modifié en cas de crise ?

■ L'AEP est chargé de garantir que l'économie privée dispose d'une main d'œuvre suffisante lorsqu'une crise réduit les effectifs (par ex. arrêts maladie lors d'une pandémie) ou que l'approvisionnement du pays requiert plus de prestations (par ex. lors d'un gros sinistre impliquant des interventions spéciales). Actuellement, on vérifie si le droit en vigueur permet des dérogations (par ex. allonger les horaires, introduire le travail le dimanche ou la nuit, interdire des congés, etc.) pour que le secteur privé puisse garantir l'approvisionnement suisse, même dans des conditions plus difficiles. L'AEP va éclaircir ces questions avec les entreprises et les autorités compétentes, comme le Secrétariat d'Etat à l'économie, pour toutes les branches concernées. Les partenaires sociaux seront aussi impliqués. Dans une première étape, ces vérifications se concentreront sur la logistique des transports (par ex. organisation de transports par le rail et la route, en cas de crise).

■ Les recommandations faites aux milieux économiques et à la population au sujet de l'AEP permettent de les sensibiliser aux risques pour l'approvisionnement et aux mesures préventives. En 2010, l'AEP a publié (avec d'autres offices fédéraux) un « Guide pour les urgences », destiné à la population. L'année suivante, il a sorti un « Guide BCM », brochure pour les entreprises avec des recommandations pour gérer les risques en matière d'approvisionnement.¹⁰ A l'avenir, l'AEP prévoit d'autres guides pour des branches sélectionnées et des brochures informatives sur certains dangers planant sur l'approvisionnement.

Sensibiliser
l'économie
privée et la
population

¹⁰ Ces deux guides se trouvent sur le site de l'OFAE sous www.bwl.admin.ch/dokumentation/00445 (opter ensuite pour la version française).

6 Coopération internationale

Généralités

Agence internationale de l'énergie

L'AEP maintient divers contacts internationaux. Actuellement, ils sont particulièrement intenses avec l'AIE. Dès 1974, la Suisse s'est engagée, dans l'arène internationale, à s'associer activement aux mesures décidées par l'AIE durant la crise pétrolière de 1973. En tant que membre, la Suisse peut, par exemple, avoir à prendre des mesures pour réagir à une raréfaction du pétrole sur les marchés internationaux.

Au siège de l'AIE à Paris, l'OFAE représente la Suisse dans deux groupes de travail permanent : l'un chargé des questions urgentes (abrégié SEQ en anglais), l'autre du marché pétrolier (abrégié SOM en anglais) ; ils siègent plusieurs fois par an. Le SOM étudie les tendances à court et moyen termes sur les marchés pétroliers internationaux, fournissant de solides bases de décisions pour intervenir, le cas échéant. Le SEQ étudie les divers moyens qu'ont les pays membres pour maîtriser d'éventuelles interruptions de l'approvisionnement énergétique.

Partenariat pour la paix

Dans le cadre du Partenariat pour la paix (abrégié en anglais PfP), l'OFAE participe aux plans civils d'urgence (*Civil Emergency Planning*) du Conseil de partenariat euratlantique de l'OTAN. L'objectif est notamment de coordonner et d'harmoniser les aptitudes d'intervention des pays membres de l'OTAN ou partenaires dans les plans civils d'urgence. Notre engagement dans le cadre du PfP permet de nouer des contacts et d'échanger des informations et de l'expérience avec les représentants d'autres pays en matière de prévention et de gestion des crises.

Contacts bilatéraux

C'est aussi l'objectif d'un échange ciblé de savoir-faire, par le biais de contacts bilatéraux avec des pays confrontés aux mêmes problèmes d'approvisionnement que la Suisse ou disposant de moyens d'action dont l'AEP peut profiter. Les contacts bilatéraux permettent en outre de comparer les stratégies, moyens d'action et mesures.

Activités de l'AEP

Tous les 5 ans, l'AIE passe en revue chacun de ses membres pour vérifier sa capacité à maîtriser une pénurie de pétrole. Cette vérification, appelée *Emergency Response Review*, se déroule en une journée. Ainsi, la Suisse est passée sur la sellette en novembre 2011. Les représentants de l'AEP ont présenté, à Paris, les mesures permettant à la Suisse de maîtriser une crise d'approvisionnement en pétrole ou en gaz naturel.

Les commentaires de l'AIE sur le degré de préparation de la Suisse, ont été très positifs, dans l'ensemble. Elle a notamment apprécié les mesures préparées pour la gestion réglementée du mazout et le rationnement de l'essence et du diesel. Celles pour garantir l'approvisionnement en gaz naturel ont aussi reçu un écho positif : les importateurs doivent détenir des réserves de mazout extra-léger pour les consommateurs ayant des installations de type bicombustible et on peut continger les gros clients dotés d'installations non commutables. Enfin, l'AIE a retenu que la participation active du secteur privé permettait d'appliquer efficacement les mesures prises, comme l'a montré la réduction des réserves obligatoires en faveur de Cointrin, en novembre 2010.

Dans le cadre du PfP, des représentants de l'OFAE ont participé, ces quatre dernières années, aux divers *Planning Boards & Committees* du Conseil de partenariat euratlantique pour étudier la sécurité d'approvisionnement dans divers secteurs : alimentation, santé publique, logistique des transports, ressources industrielles et infrastructures de communication. Les représentants de l'OFAE se sont concentrés sur l'échange d'informations au niveau des plans civils d'urgence et sur la protection des infrastructures critiques. Ainsi, via les groupes de travail au sein d'organismes multilatéraux, ils ont pu poser des questions et esquisser des solutions intéressant l'AEP.

Pays examinés par l'AIE

Engagement dans certains comités PfP

Echanges bilatéraux avec la Finlande et l'Allemagne

Ces quatre dernières années, l'AEP a eu des contacts (bilatéraux) approfondis avec la Finlande et l'Allemagne. En 2009, il a pu échanger des expériences concrètes en prévention des crises alimentaires, avec l'autorité finlandaise chargée de garantir l'approvisionnement¹¹. En outre, l'AEP a poursuivi ses entretiens avec l'Allemagne en vue de garantir les processus de transport et de logistique transfrontaliers. On a ainsi enrichi le réseau de contacts (interlocuteurs) prévu dans la Convention bilatérale entre la Suisse et l'Allemagne pour faciliter la circulation des biens entre les deux pays. En outre, on a pu assurer un précieux échange de savoir-faire pour les projets de l'AEP concernant les analyses de risques et de vulnérabilité.

Actions requises et perspectives

Utilité de notre engagement Pfp ?

Ces dernières années, on a constaté que les sujets traités dans les comités du Conseil de partenariat euratlantique se concentraient de plus en plus sur l'aide civile apportée par les forces de l'OTAN dans les régions en crise. A de rares exceptions près, il n'y a plus d'échange d'expérience et d'informations entre pays membres et partenaires en matière de prévention nationale des crises. Vu cette évolution, l'AEP estime qu'il doit remettre en question son engagement dans ces comités.

Ces dernières années, les échanges bilatéraux avec les autorités d'autres pays se sont avérés plus fructueux car elles sont confrontées aux mêmes problèmes d'approvisionnement et sont intéressées à échanger des expériences, voire à coopérer avec l'AEP. C'est pourquoi, il faudrait intensifier les contacts bilatéraux sur des problèmes spécifiques et les étendre plus systématiquement.

Intensifier les contacts

Enfin, l'AEP va continuer de coopérer étroitement avec l'AIE, suivre les évolutions à venir et proposer son appui.

¹¹ www.huoltovarmuus.fi/ (31.05.2012).

7 Conclusions

7.1 Défis de taille

Retard pris malgré bonne préparation

L'AEP a axé sa stratégie et ses moyens d'action sur des risques pour l'approvisionnement dont la variété, la complexité et l'imprévisibilité n'ont fait que croître (chapitre 4). Grâce à sa large palette de mesures, l'AEP est préparé aux crises. Ces quatre dernières années, on a adapté d'importants éléments de notre panoplie aux nouveaux défis (chapitre 5). Toutefois, des secteurs accusent un certain retard que l'AEP doit combler s'il veut répondre pleinement aux exigences d'une prévention moderne des crises, coordonnée à l'échelle nationale.

Accélération et flexibilité

Pour résumer, la première des choses à faire est de réagir plus vite aux crises. Une première étape consisterait à assouplir et accélérer les procédures, par exemple pour libérer les réserves obligatoires ou prendre d'autres mesures immédiates. Dans l'ensemble, le défi consiste à bien choisir le moment pour intervenir lors d'une crise. A l'avenir, l'AEP doit accroître sa marge de manœuvre lorsque des perturbations ou des pénuries se profilent : il doit pouvoir prendre – au plus vite et au plus tôt – des mesures pour stabiliser l'approvisionnement.

Accroître la stabilité des systèmes

Dans certains secteurs cependant, il ne suffit pas d'accélérer notre intervention. Comme la dynamique devient difficilement contrôlable lorsque les télécommunications sont perturbées ou que la logistique des transports est paralysée, il ne sert à rien de préparer des mesures ne permettant de réagir qu'une fois le sinistre survenu (points 5.1 et 5.2). Pour sauvegarder les réseaux d'infrastructure importants pour l'approvisionnement, il faut anticiper. Les mesures pour accroître la stabilité des systèmes permettront d'améliorer notre niveau de préparation. Il faut d'ores et déjà, avec des moyens d'action adaptés, rendre les infrastructures centrales pour l'approvisionnement suffisamment résistantes afin qu'elles fonctionnent aussi dans des conditions extrêmes, voisines d'une crise.

Pour sa part, l'AEP peut accroître la résistance de branches entières en préconisant des conventions entre exploitants d'infrastructures. C'est ce qu'on s'efforce de faire pour sauvegarder les infrastructures TIC. La réorientation de l'AEP en logistique des transports va aussi dans cette direction car elle repose elle aussi sur une convention volontaire pour structurer une gestion de la continuité et des crises, coordonnée à l'échelle de la branche. Cette idée de continuité devrait aussi jouer un rôle clé dans la maîtrise d'une pénurie d'électricité. Il faut trouver des solutions techniques permettant progressivement, en cas de crise, de réduire la consommation ou de contingenter les gros clients. L'objectif est d'éviter, autant que possible, les délestages périodiques. Ces coupures régulières permettraient certes d'éviter un effondrement des réseaux électriques mais entraîneraient inévitablement un arrêt à vaste échelle de la production industrielle suisse.

7.2 Révision de la loi sur l'approvisionnement du pays

Globalement, les nouvelles réalités et lignes directrices de l'AEP présentées dans ce rapport exigent de modifier les bases légales. Comme la loi actuelle sur l'approvisionnement du pays (LAP), datant de 1983, répond de moins en moins aux défis modernes que constitue une sauvegarde effective de l'approvisionnement, il est impératif de la réviser dans sa globalité. L'AEP devrait désormais pouvoir, en cas de crise, agir plus vite, de façon mieux ciblée et avec plus de souplesse, grâce aux éléments clés suivants.

■ La loi actuelle est fortement axée sur les dangers classiques (conflit, menaces hégémoniques). Mais, dans une économie mondialisée, l'AEP doit relever de tout nouveaux défis (chapitres 3 et 4). Dans la nouvelle loi, le recours aux mesures d'AEP ne doit plus dépendre des causes d'une perturbation de l'approvisionnement. Le seul critère pour que l'AEP intervienne en souplesse, c'est la survenance ou la menace directe d'une grave pénurie.

Gestion de la continuité et des crises

Nécessité de réviser la loi

Grave pénurie comme unique critère

Dynamiser les moyens d'action

■ Une économie fortement interconnectée requiert une chaîne d'approvisionnement au fonctionnement impeccable. Le rythme soutenu des processus économiques exige de raccourcir notre temps de réaction aux crises. L'AEP doit adapter ses moyens d'action à cette dynamique. Selon le droit en vigueur, la Confédération ne peut intervenir concrètement que lors d'une pénurie grave. Mais à peine survenue, cette dernière génère le plus souvent de gros dégâts économiques. Pour les éviter ou les minimiser en temps voulu, l'AEP devra pouvoir prendre des mesures facilement applicables dès qu'une crise d'approvisionnement se profile. Cela signifie notamment qu'il faut accélérer la procédure législative et la mise en œuvre de mesures en modifiant la LAP.

Résilience des infrastructures critiques

■ Si les infrastructures d'approvisionnement sont fortement interconnectées, on assiste vite à des réactions en chaîne fatales. L'AEP devra se concentrer de plus en plus sur une tâche : contribuer à stabiliser le système même lorsque « tout va bien ». En révisant la LAP, il faut créer des instruments permettant d'impliquer – grâce à des mesures techniques et organisationnelles ciblées – des acteurs centraux dans la prévention obligatoire des crises par l'AEP.

Le chef du Département fédéral de l'économie a approuvé, le 28 juin 2011, le projet de réviser la LAP élaboré par l'OFAE. Un projet de loi et un rapport explicatif seront achevés d'ici la fin 2012. Le Conseil fédéral décidera alors d'ouvrir ou non la procédure de consultations prévue pour le premier semestre 2013.

La nouvelle LAP doit créer de nouvelles bases pour épargner à l'économie privée de gros dommages, grâce à la prévention des crises par l'AEP et permettre au secteur privé d'assumer sa fonction d'approvisionnement, même si les marchés sont perturbés.

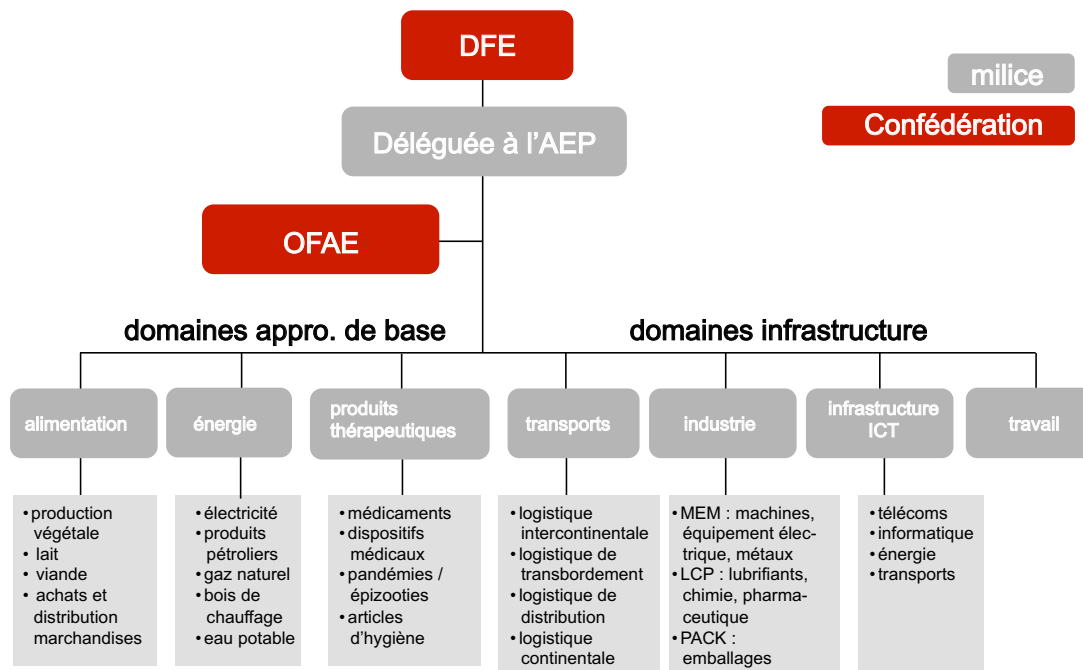
Annexe

Annexe n° 1 : liste des abréviations utiles

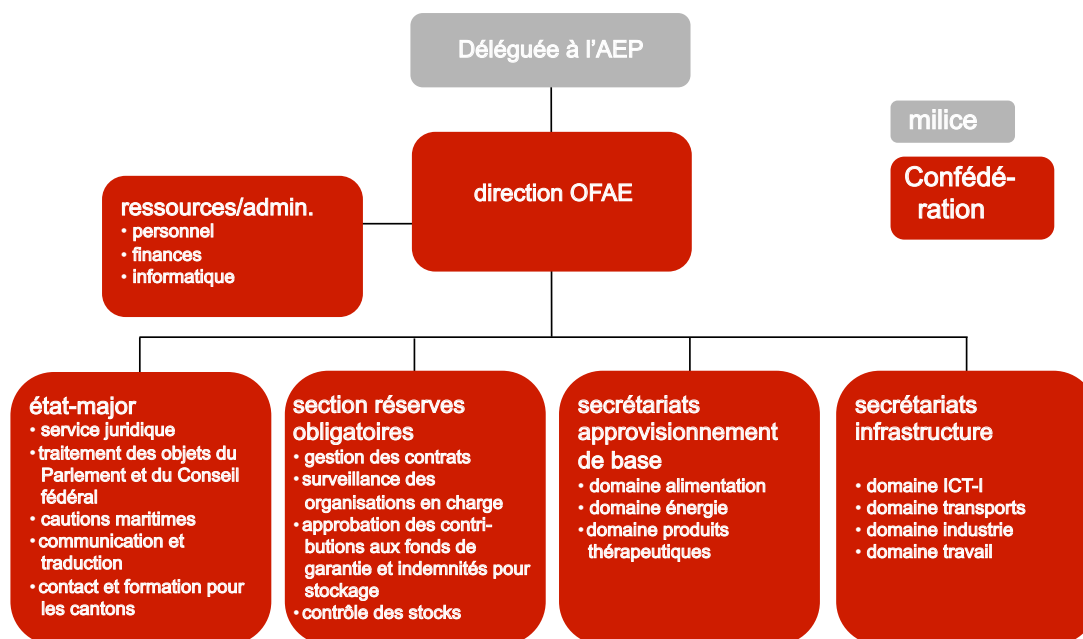
ABCN	sinistres atomiques, biologiques et chimiques ainsi que catastrophes naturelles
AES	Association des entreprises électriques suisses
AEP	Approvisionnement économique du pays
AIE	Agence internationale de l'énergie
LAP	loi sur l'approvisionnement du pays
OFAE	Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFPP	Office fédéral de la protection de la population
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OMC	Organisation mondiale du commerce
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PfP	Partenariat pour la paix (<i>Partnership for Peace</i>)
TIC	technologies de l'information et de la communication

Annexe n° 2 : organigrammes

Organigramme de l'Approvisionnement économique du pays



Organigramme de l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays



Annexe n° 3 : aperçu financier des réserves stratégiques

Voici un récapitulatif, par secteur, des valeurs des marchandises stockées :

Réserves obligatoires	millions CHF
alimentation ¹² : sucre, riz, huiles/corps gras, céréales, café, fourrages protéagineux, engrais azotés	515
énergie ¹³ : essence, kérosène, diesel, mazout ¹⁴	4304
produits thérapeutiques ¹⁵ : antibiotiques, inhibiteurs de neuraminidase	17
total	4836

¹² Dans le domaine alimentation, les valeurs constituent les prix sur le marché.

¹³ Pour les produits raffinés, il s'agit des valeurs d'entrée et de sortie des réserves obligatoires, recueillies selon une procédure standardisée, hors impôt sur les huiles minérales.

¹⁴ Y compris le mazout extra-léger stocké pour suppléer aux réserves de gaz naturel.

¹⁵ Dans le domaine produits thérapeutiques, les valeurs sont les prix coûtants.

Réserves sur base volontaire	millions CHF
énergie : barres d'uranium	
produits thérapeutiques : hémostatiques, inhibiteurs de neuraminidase (emballages CH), insuline, poches de sang, masques de protection, gants pour examen médical, gants chirurgicaux	
biens industriels : polyéthylène et additifs, polyéthylène téréphtalate, polystyrène, ingrédients pour levure	
	total 75

Coûts du stockage obligatoire		
année	total en millions CHF	par habitant en CHF
1995	307	43
2000	164	23
2005	126	17
2010	116	15

Les coûts du stockage obligatoire impliquent l'indemnisation des propriétaires de réserve par le fonds de garantie ainsi que les frais de gestion des organisations en charge des réserves.

Source : OFAE, rapport sur le stockage stratégique du 09/01/2012, www.bwl.admin.ch/themen/00527

Annexe n° 4 : aperçu des mesures

Mesures concernant l'approvisionnement en aliments :

- libérer des réserves obligatoires d'aliments et de fourrage
- stimuler les importations
- canaliser la production
- réduire les quantités vendues dans les magasins
- continger les aliments
- rationner les aliments
- garantir l'approvisionnement en eau potable

Mesures concernant l'approvisionnement en énergie :

- libérer des réserves obligatoires d'essence, de diesel et de kérosène
- libérer des réserves obligatoires de mazout (stocké à la place du gaz naturel)
- libérer des réserves obligatoires de produits raffinés dans le cadre de l'AIE
- continger le kérosène
- gérer le mazout (réglementation)
- commuter du gaz au mazout de façon extracontractuelle
- gérer les installations ne fonctionnant qu'au gaz (réglementation)
- rationner l'essence et le diesel
- réduire la consommation d'électricité
- limiter et interdire l'exportation et le transit d'électricité
- continger l'électricité (gros clients)
- délester périodiquement les réseaux électriques

Mesures concernant l'approvisionnement en produits thérapeutiques :

- libérer des réserves obligatoires de produits thérapeutiques
- continger le Tamiflu®
- continger les masques et les gants médicaux
- gérer les désinfectants (réglementation)

Mesures concernant l'approvisionnement en produits pour l'industrie :

- libérer des réserves obligatoires de granules en plastique pour emballages
- accord au sein de la branche suisse ZPK (cellulose, papier et carton)

Mesures en logistique des transports :

- mettre à disposition des capacités maritimes dans l'intérêt du pays
- proposer une assurance fédérale des transports contre les risques de guerre
- garantir des services dans la navigation rhénane et ses entreprises de transbordement
- signer des accords bilatéraux facilitant la circulation transfrontalière des biens

Mesures dans le secteur des technologies de l'information et de la communication :

- convention dans la branche des télécoms
- recommandation de la branche sur la BCM (*Business Continuity Management*) dans les télécoms
- recommandation de la branche sur la continuité des TIC dans la branche électrique
- garantir les liaisons longue distance avec la flotte suisse de haute mer

Impressum

Editeur : Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE)

Belpstrasse 53, 3003 Berne

info@bwl.admin.ch, www.bwl.admin.ch

téléphone 031 322 21 71

décembre 2012

