

Rapport sur l'approvisionnement économique du pays de 2017 à 2020



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFR

Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays OFAE

2020

Avant-propos

Nous vous présentons le rapport sur l'approvisionnement économique du pays de 2017 à 2020. Lors de sa rédaction, nos réflexions ont été fortement influencées par les événements de 2020. La pandémie de coronavirus a relégué tous les autres thèmes au second plan. La population s'est trouvée face à d'immenses défis sur les plans privé et professionnel. Lorsque la vie publique est en partie mise à l'arrêt, que les entreprises ferment et que les contacts sociaux doivent être évités dans la mesure du possible, beaucoup d'évidences sont remises en cause. Pendant de longs mois, notre quotidien a été méconnaissable.

Le risque d'une pandémie de grippe, en particulier, est généralement connu. L'Office fédéral de la protection de la population identifie d'ailleurs, dans son analyse, une pandémie comme le plus grand risque sociétal. Cependant, le caractère plutôt anodin des épisodes épidémiques précédents (grippe aviaire, grippe porcine) par rapport aux scénarios a pu nous donner le sentiment d'une fausse sécurité. La vitesse à laquelle le coronavirus s'est propagé à l'échelle mondiale à partir de février 2020 a surpris la plupart des acteurs. En prenant de l'ampleur, la pandémie a révélé l'importance des instruments de gestion de crise.

Les instruments utilisés par l'Approvisionnement économique du pays (AEP) peuvent être répartis en deux groupes. D'une part, les réserves stratégiques ont permis de libérer des stocks et d'approvisionner le marché en biens vitaux. D'autre part, l'AEP a pu soutenir l'économie grâce à diverses mesures de gestion réglementée, qui ont permis d'optimiser l'utilisation des ressources disponibles pour faire face à la crise. Il a, par exemple, restreint la vente de médicaments disponibles en quantités limitées, assuré le maintien des capacités de transport à l'aide de mesures ciblées et libéré des réserves obligatoires pour élargir l'offre d'anti-infectieux d'importance vitale. Beaucoup de mesures se sont révélées pertinentes. Toutefois, notre préparation aux crises présentait également des lacunes, qu'il convient de combler.

Lors de l'examen périodique des réserves, il s'agit de prendre en considération l'expérience des années précédentes, mais aussi les enseignements tirés de la crise du COVID-19. L'introduction du stockage obligatoire de l'éthanol a déjà été mise sur les rails en 2020 ; à partir de 2021, des adaptations seront faites dans le domaine des denrées alimentaires. Les réserves obligatoires de produits thérapeutiques devront faire l'objet d'une réévaluation dans le cadre de l'analyse rétrospective de la pandémie. Parallèlement, il convient aussi de

promouvoir des mesures de résilience afin de pouvoir mieux soutenir les services essentiels, comme la logistique ou l'informatique, pendant une crise. La sécurité de l'approvisionnement a toutefois un coût. À l'instar d'une assurance privée, chaque couverture supplémentaire renchérit les primes. Vu les circonstances particulières, tant la sensibilité au thème de la prévoyance que la disposition à payer pour ce genre de prestations ont certainement augmenté en 2020.

Afin que l'AEP puisse, à l'avenir, accomplir sa mission de la manière la plus ciblée possible au service d'une société toujours plus vulnérable, la collaboration entre le secteur privé et l'État doit être organisée de la manière la plus efficace possible. Une enquête administrative sur les structures de direction et d'organisation de l'AEP menée en 2020 sur mandat du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) a révélé que les structures actuelles de l'AEP ont fait leurs preuves et doivent être conservées. Sur la base des recommandations de cette enquête, le potentiel d'amélioration des structures de direction et d'organisation de l'AEP et de l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE) sera analysé en détail en 2021 et les adaptations nécessaires seront apportées le cas échéant.

Le présent rapport résume les principales activités de l'AEP au cours des quatre dernières années et présente les défis futurs à relever. Au cours de la période sous revue (2017-2020), l'AEP a réévalué les risques menaçant les processus d'approvisionnement, revu en profondeur son orientation stratégique et analysé ses instruments et ses mesures du point de vue de leur efficacité et de leur capacité à être mis en œuvre. Un chapitre distinct est consacré aux travaux de l'AEP en lien avec la pandémie de COVID-19. Les enseignements tirés de cette crise ainsi que le changement rapide des conditions-cadre sur le plan de l'économie, de la société, de la technologie et du climat marqueront profondément les travaux de l'AEP ces prochaines années. Une première évaluation des conséquences sera intégrée à la mise à jour de l'analyse des risques en 2021.

*Werner Meier
Délégué à l'approvisionnement économique
du pays*

Berne, mars 2021

Le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport sur l'approvisionnement économique du pays 2017–2020 le 19 mai 2021.

Table des matières

1	Contexte	5	6	Intensification de la collaboration avec les cantons	41
2	Mandat et stratégie	6	7	Coopération internationale	42
2.1	Mandat de l'Approvisionnement économique du pays	6	8	Lutte contre le coronavirus (COVID-19)	43
2.2	Stratégie	7	8.1	Denrées alimentaires	43
3	L'approvisionnement en Suisse	9	8.2	Énergie	43
4	Risques	17	8.3	Produits thérapeutiques	43
4.1	Denrées alimentaires	17	8.4	Technologies de l'information et de la communication	45
4.2	Pétrole	17	8.5	Industrie	45
4.3	Gaz naturel	18	8.6	Logistique	46
4.4	Électricité	19	8.7	Cantons et communication	46
4.5	Eau potable	19	8.8	Leçons tirées de la pandémie : suite des démarches	47
4.6	Produits thérapeutiques	19	9	Évolution de l'AEP	48
4.7	Logistique	21	9.1	Mégatendances	48
4.8	TIC	22	9.2	Orientation stratégique future de l'AEP	49
4.9	Interventions de l'AEP (2017 à 2020)	23	10	Annexes	51
5	Instruments et mesures	24	10.1	Organisation de l'Approvisionnement économique du pays	51
5.1	Instruments de suivi systématique de la situation	24	10.2	Données complémentaires sur le stockage stratégique	52
5.2	Assurer l'approvisionnement en électricité	26	10.3	Liste des mesures	53
5.3	Assurer la disponibilité des technologies de l'information et de la communication	27	10.4	Bibliographie	54
5.4	Assurer la logistique	28	10.5	Table des illustrations	56
5.5	Stockage stratégique	30	10.6	Abréviations	57
5.6	Recours aux réserves obligatoires	35	10.7	Notes	58
5.7	Facilitation des importations	36			
5.8	Gestion de la production	37			
5.9	Restrictions de la consommation	37			
5.10	Approvisionnement en eau potable en temps de crise	39			
5.11	Assurer la disponibilité de biens industriels en temps de crise	39			
5.12	Opérations de paiement en temps de crise	40			

1 Contexte

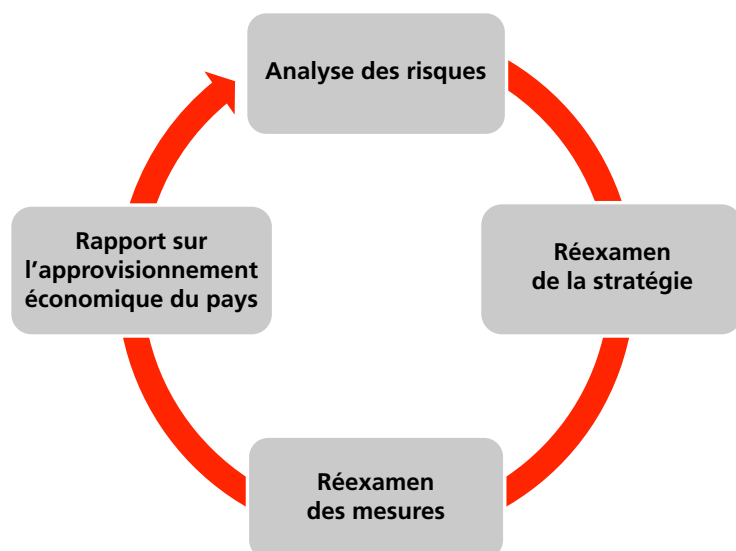
Mission de l'AEP L'Approvisionnement économique du pays (AEP) veille à ce que les perturbations de l'approvisionnement et les pénuries ne pouvant être maîtrisées par le secteur privé aient le plus faible impact possible sur la Suisse. À cet effet, il prend des mesures pour garantir, lors d'une crise, la disponibilité de biens et services indispensables à l'économie et vitaux pour la population. Il s'agit, concrètement, des aliments de base, des énergies et des produits thérapeutiques, mais également des infrastructures d'approvisionnement comme la logistique, les réseaux énergétiques ou les technologies de l'information et de la communication, ainsi que les services qui en découlent. Afin de garantir la disponibilité de ces biens, infrastructures et services cruciaux pour l'approvisionnement, l'AEP doit avoir des outils efficaces, lui permettant de prévenir ou de maîtriser les crises. Les mesures préparées doivent être réalisables et axées sur les défis actuels.

Objectif du Rapport

Le présent rapport montre comment l'AEP fait face à un contexte d'approvisionnement en constante évolution. Il passe en revue les principales activités de l'AEP au cours des quatre dernières années, présente l'état actuel des préparatifs et esquisse les défis à affronter. Il est actualisé dans le cadre du processus stratégique quadriennal de l'AEP.

Ce processus commence par une analyse détaillée des risques et de la vulnérabilité qui sert de base, l'année suivante, au contrôle de l'orientation stratégique de l'AEP. Au cours de la troisième année, les mesures et instruments sont examinés quant à leur efficacité et leur opportunité compte tenu de l'orientation stratégique choisie ; la quatrième année, le rapport sur l'approvisionnement économique du pays vient conclure le processus stratégique.

Illustration 1 : Processus stratégique de l'AEP



2 Mandat et stratégie

2.1 Mandat de l'Approvisionnement économique du pays

Mandat de l'AEP L'art. 102 de la Constitution fédérale dispose que la Confédération assure l'approvisionnement du pays en biens et services de première nécessité lorsque l'économie n'est plus en mesure de remédier à une pénurie par ses propres moyens. La Confédération prépare des mesures qu'elle peut au besoin appliquer. Si nécessaire, ces mesures peuvent déroger au principe de la liberté économique.

L'AEP se focalise sur les biens et services d'importance vitale pour l'économie ou la population. Ceux-ci dépendent de la disponibilité de certaines ressources, comme les matériaux ou la main-d'œuvre. Il est possible de garantir un approvisionnement suffisant uniquement si le secteur privé peut s'appuyer, pour ses processus de production et d'approvisionnement, sur les services de base, comme l'approvisionnement en électricité, les technologies de l'information et de la communication ainsi que la logistique.

En cas de pénurie, l'AEP soutient le secteur privé en prenant des mesures ciblées pour combler le déficit. L'ampleur de l'intervention dépend de la durée probable et de la gravité escomptée de la pénurie. Il s'agit principalement de mettre fin aux perturbations de l'approvisionnement à court et moyen terme. Garantir à long terme l'approvisionnement de la Suisse par le biais de mesures structurelles n'est, par contre, pas du ressort de l'AEP : cette tâche incombe aux départements et aux offices compétents dans le domaine concerné. De même, couvrir des besoins supplémentaires soudains, survenus par exemple en raison d'une pandémie, représente une situation exceptionnelle à laquelle l'Approvisionnement du pays ne peut remédier que de façon subsidiaire.

Primauté du secteur privé

L'approvisionnement du pays en biens et services incombe fondamentalement au secteur privé. Conformément à son mandat, l'AEP n'intervient que de façon subsidiaire, assumant des tâches de soutien et de coordination seulement si les acteurs économiques n'arrivent plus à remplir leur fonction.

Le rythme soutenu des processus économiques actuels exige une réaction rapide en cas de perturbations de l'approvisionnement. L'AEP intervient donc dès qu'une perturbation grave de l'approvisionnement s'amorce. Le critère pour mettre en œuvre les mesures d'AEP est la présence ou l'imminence d'une pénurie grave que l'économie privée ne peut plus maîtriser seule.

Dynamisation

Des préparatifs ciblés contribuent à rendre les systèmes d'approvisionnement vitaux et les infrastructures critiques plus résistants lors de crises. Ils doivent être axés sur les besoins de l'économie. Dans certains secteurs, considérés comme particulièrement critiques, l'AEP peut en outre obliger les entreprises à prendre des mesures préventives.

Renforcement de la résilience

Principales bases légales :

■ Art. 102 Cst. :

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.

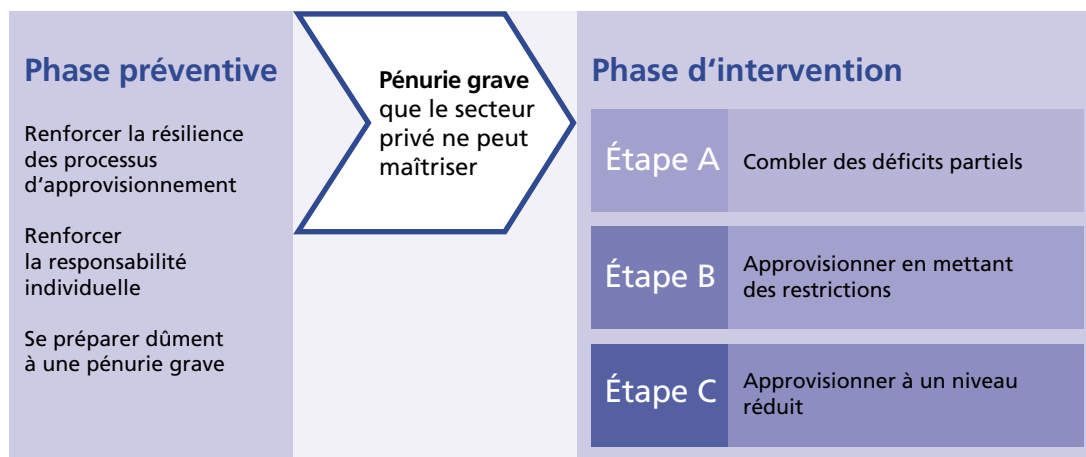
² Elle peut, au besoin, déroger au principe de la liberté économique.

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

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

■ Vous trouverez un aperçu complet à l'adresse suivante : www.admin.ch/ch/f/sr/53.html

Illustration 2 : Objectifs d'approvisionnement de l'AEP



2.2 Stratégie

En 2018, l'AEP a revu de fond en comble son orientation stratégique et l'a adaptée aux exigences actuelles pour continuer de remplir son mandat conformément à la loi sur l'approvisionnement du pays (OFAE, 2018).

L'AEP se concentre sur la sécurité de l'approvisionnement en biens et services vitaux dans les secteurs aliments, énergie, produits thérapeutiques, logistique et technologies de l'information et de la communication (TIC). Pour tous ces processus, la stratégie fait la distinction entre une phase préventive et une phase d'intervention (cf. illustration 2).

La stratégie de l'AEP concrétise les objectifs en matière d'approvisionnement en biens et services vitaux (aliments, énergie, produits thérapeutiques, logistique et TIC) en définissant des buts dès la phase préventive, puis aux diverses étapes de la phase d'intervention. De manière générale, l'idée est de rester, autant que faire se peut, au degré d'intervention le plus faible, en vertu du principe de subsidiarité.

Phase préventive En phase préventive, l'AEP vise globalement à renforcer la résilience des processus d'approvisionnement. À cet effet, il sensibilise et soutient les acteurs clés ainsi que la population pour qu'ils assument

leurs responsabilités en matière de prévention des crises. Par ailleurs, il développe, en étroite coopération avec des entreprises et des associations économiques, des mesures pour améliorer la résilience. À ce stade, l'AEP prépare en outre des mesures pour la phase d'intervention. Dans cette optique, il coordonne ses travaux avec ceux d'autres services poursuivant les mêmes objectifs, comme la protection des infrastructures critiques. C'est sur requête de la branche concernée que l'AEP demande au chef du DEFR de mettre en vigueur ces mesures. Ces décisions ne sont pas automatiques. Le Conseil fédéral décide des interventions de l'État sur le marché au cas par cas, en fonction de la situation.

La phase d'intervention se divise en trois étapes. Selon la gravité de la pénurie, différentes mesures peuvent être appliquées. Plus une pénurie se complexifie, plus l'État va intervenir dans l'économie, avec des mesures incisives.

À l'étape A (cf. illustration 2), l'approvisionnement est garanti en comblant certains déficits. À l'étape B, des mesures de gestion de l'offre et de la consommation, par exemple, visent à garantir l'approvisionnement. À l'étape C, l'objectif est de préserver l'approvisionnement du pays en biens et services vitaux, à un niveau réduit, en fonction des circonstances.

Phase d'intervention

Lorsque la pénurie est maîtrisée, les interventions prennent fin en bon ordre. Si c'est nécessaire et judicieux, l'AEP doit aussi s'impliquer, dans cette phase, pour que tout revienne à la normale, en veillant tout particulièrement à la communication et à la coordination avec les branches et offices concernés.

Approche globale

L'AEP opère de façon intersectorielle, coordonnant les mesures préventives entre les divers secteurs économiques. Il se concentre sur la stabilité de l'ensemble du système. Garantir l'approvisionnement du pays en cas de pénurie grave nécessite un certain nombre d'infrastructures et de services, comme les systèmes logistiques, permettant d'acheminer les biens, les infrastructures de communication, pour l'échange d'information entre les acteurs économiques, ou encore les réseaux électriques pour apporter le courant dans les entreprises. Dans ce contexte, l'AEP se concentre sur les points de recouvrement entre les processus d'approvisionnement centraux et leurs ressources.

Coopération entre le public et le privé

L'État et le secteur privé travaillent en étroite collaboration à la mise en œuvre de la stratégie. Les milieux économiques jouent un rôle central, tant dans la prévention que dans la maîtrise des pénuries graves. L'AEP ne prend des mesures régaliennes que de façon subsidiaire. Lors d'une crise, l'AEP ne peut et ne veut pas se substituer au secteur privé : il la soutient jusqu'à ce qu'elle puisse à nouveau remplir son mandat d'approvisionnement de manière autonome. C'est le délégué à l'AEP, issu du sec-

teur privé comme le veut la loi, qui coordonne les mesures prises par l'AEP. Il dirige tout l'AEP, à titre accessoire. Quelque 250 experts des branches de l'économie suisse importantes pour l'approvisionnement ainsi que des représentants d'autres offices fédéraux et organisations sont impliqués dans les divers domaines de l'AEP. Ils apportent leur savoir et leur réseau, échangent sur la situation actuelle et participent à la préparation et à la mise en œuvre des mesures. L'OFAE, qui représente l'État dans ce modèle de coopération, les soutient et coordonne leurs activités. À des conditions précises, l'exécution de mesures régaliennes peut être confiée à certaines branches économiques ou interprofessions.

L'OFAE travaille avec des spécialistes et des représentants des cantons et des communes, notamment pour élaborer les mesures en cas de crise. Il coordonne la prévention des crises entre les différents services de l'administration publique.

Collaboration avec les cantons et les communes

L'AEP se concentre sur l'approvisionnement de la Suisse. Il ne faut cependant pas oublier que la coopération internationale revêt une importance essentielle pour la sécurité de l'approvisionnement de l'économie suisse, globalisée et dépendante des importations. C'est la raison pour laquelle l'AEP se livre à des échanges d'informations et d'expériences avec les autres États et les organisations internationales, par exemple l'Agence internationale de l'énergie ou les organes civils de l'OTAN dans le cadre du Partenariat pour la paix.

Coopération internationale

3 L'approvisionnement en Suisse

Actuellement, la situation en matière d'approvisionnement en Suisse est bonne, ce qui ne doit pas faire oublier que, ces dernières années, les risques de sous-approvisionnement et les événements ayant un impact sur l'approvisionnement ont augmenté. La Suisse est ainsi tributaire d'une logistique efficace. Ce constat a été fait, par exemple à l'automne 2018, lorsque la navigation rhénane s'est presque arrêtée en raison du très bas niveau des eaux et que les autres modes de transport n'étaient pas en mesure de compenser totalement ce problème d'acheminement. La Confédération a donc été amenée à puiser dans ses réserves d'huiles minérales et d'engrais. Au printemps 2020 également, pendant la pandémie de COVID-19, elle a soutenu la logistique nationale en prenant des mesures visant à accroître les capacités.

Dans le domaine de l'électricité, le recours accru aux énergies renouvelables et la production décentralisée qu'il implique augmentent la complexité et par là même la vulnérabilité de l'approvisionnement en électricité. En outre, l'arrêt définitif de la centrale nucléaire de Mühleberg en décembre 2019 a rendu

la Suisse encore plus dépendante des importations. En hiver surtout, la production nationale ne suffit pas à couvrir les pics, dans un contexte de hausse de la consommation et de baisse de la production des centrales hydrauliques. En ce qui concerne les produits thérapeutiques, les fusions d'entreprises au niveau mondial, la pression sur les prix des produits dont le brevet est arrivé à échéance, le retrait de certains produits du marché ainsi que la centralisation et le déplacement des centres de production en Asie fragilisent en particulier l'approvisionnement de base. Le besoin accru en certains médicaments, en dispositifs médicaux et en articles d'hygiène lors de la pandémie de COVID-19 illustre parfaitement cette problématique. En matière de logistique, les systèmes informatiques jouent un rôle toujours plus important ; s'ils connaissent des défaillances à grande échelle, cela peut entraîner des perturbations brutales de l'approvisionnement. L'ensemble des processus d'approvisionnement dépendent fortement de services transversaux relevant de la logistique et de l'approvisionnement énergétique.

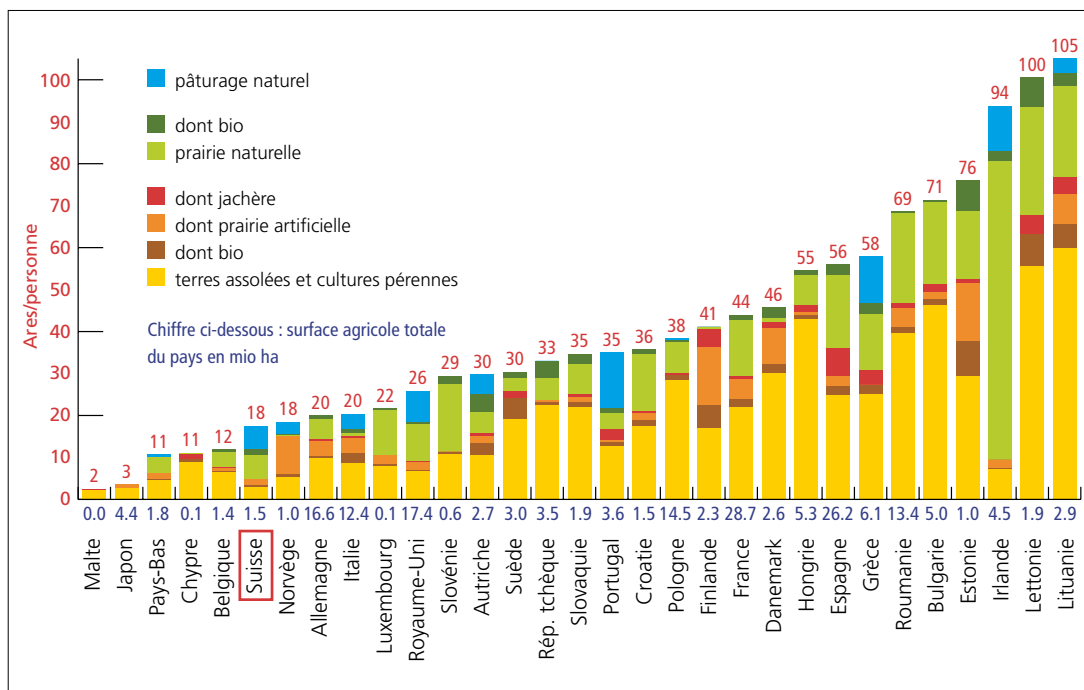
Taux d'auto-approvisionnement d'environ 60 % pour les denrées alimentaires

Denrées alimentaires

Depuis le début du XX^e siècle, la population résidente de Suisse a été multipliée par 2,7, pour s'inscrire aujourd'hui à plus de 8,6 millions d'habitants. Dans le même temps, la production de denrées alimentaires a augmenté grâce aux avancées techniques et aux progrès réalisés dans l'élevage. Néanmoins, toujours moins de surfaces sont consacrées à la production de denrées alimentaires. Entre 1985 et 2009, 850 km² (-5,4 %) des surfaces agricoles et des alpages ont été perdus (OFS, 2020). La Suisse fait partie des pays européens ayant la plus faible surface agricole utile par habitant (cf. illustration 3). Le taux d'auto-approvisionnement moyen pour les denrées alimentaires n'a donc guère changé au cours des 20 dernières années et se situe autour de 60 %. La situation en matière d'approvisionnement alimentaire est très bonne en Suisse.

La production indigène est complétée par l'importation de certains aliments de base, comme le blé dur, le riz ou le fourrage. En cas de mauvaises récoltes, les quantités manquantes des denrées concernées sont couvertes par des importations supplémentaires. De nombreux moyens de production, utiles à la production suisse, doivent aussi être importés. La combinaison de la production indigène et des importations est donc indispensable pour assurer le bon approvisionnement de la Suisse en denrées alimentaires.

Illustration 3 : Surface agricole par habitant



(FAO, 2020)

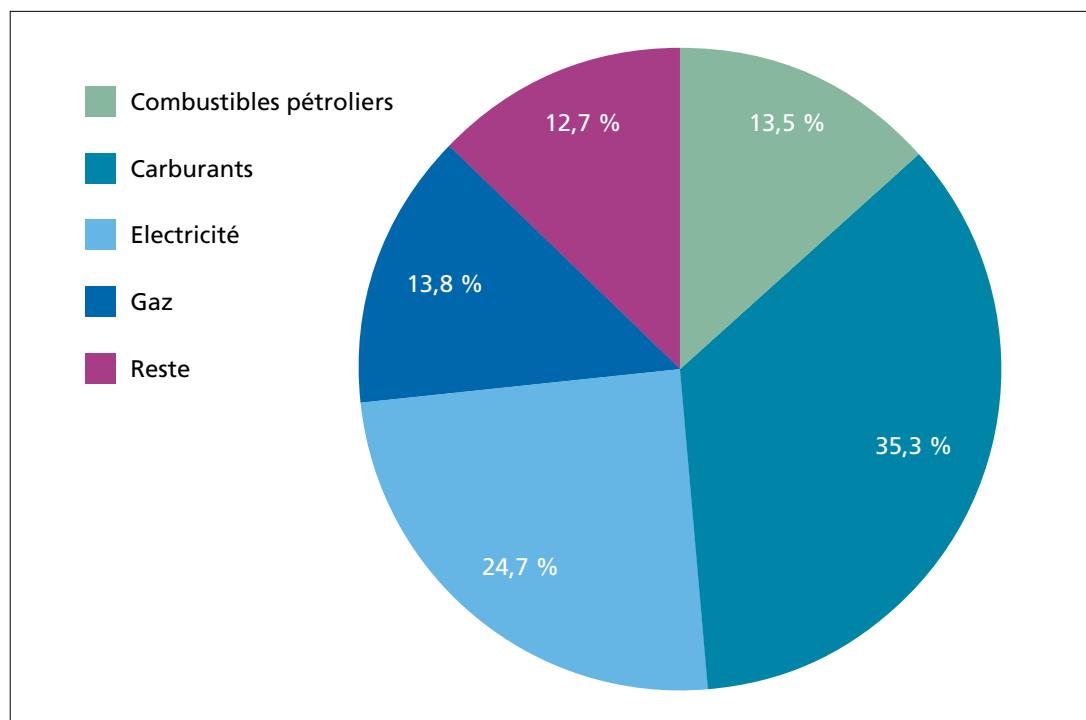
Pétrole : importations diversifiées

Energie

En 2019, la consommation de pétrole de la Suisse s'est inscrite à environ 10 millions de tonnes, ce qui représente à peine 2 % des besoins mondiaux. Contrairement à l'évolution mondiale, la consommation de pétrole en Suisse est légèrement en recul depuis des années, principalement à cause de la baisse de la consommation de mazout. Les ventes de mazout ont été pratiquement divisées par deux depuis 2000 en raison de l'arrivée d'autres systèmes de chauffage, de l'amélioration de l'isolation des bâtiments et de la réduction des degrés-jours de chauffage due aux températures moyennes plus douces.

Représentant quelque 50 % de la consommation d'énergie finale, le pétrole reste cependant la principale source d'approvisionnement en énergie (cf. illustration 4). Dans de nombreux domaines, il ne peut être remplacé par une autre source d'énergie dans un délai raisonnable. C'est donc un bien important du point de vue de la politique d'approvisionnement. La Suisse n'a pas de pétrole et est de ce fait entièrement tributaire des importations. En outre, une grande partie des gisements se trouvent dans des régions politiquement instables.

Illustration 4 : Consommation finale par source d'énergie (2019)



(OFEN, 2020)

Illustration 5 : Chiffres de l'énergie en Suisse 2019

Importations pétrolières en Suisse en 2019	
Pétrole brut selon origine	
Afrique	59,7 %
Asie/Océanie	28,8 %
Amérique	10,5 %
Autres pays européens	1,1 %
Total t	2'738'910 t
Produits pétroliers selon origine	
Allemagne	46,8 %
France	13,6 %
Belgique	13,4 %
Italie	8,0 %
Pays-Bas	16,5 %
Autres pays	1,6 %
Total t	8'190'808 t
Importations suisses de brut et de produits pétroliers ventilées par mode de transport	
Pipeline	34,7 %
Rail	32,3 %
Bateau	26,2 %
Route	6,8 %
<i>(Avenergy, 2020)</i>	

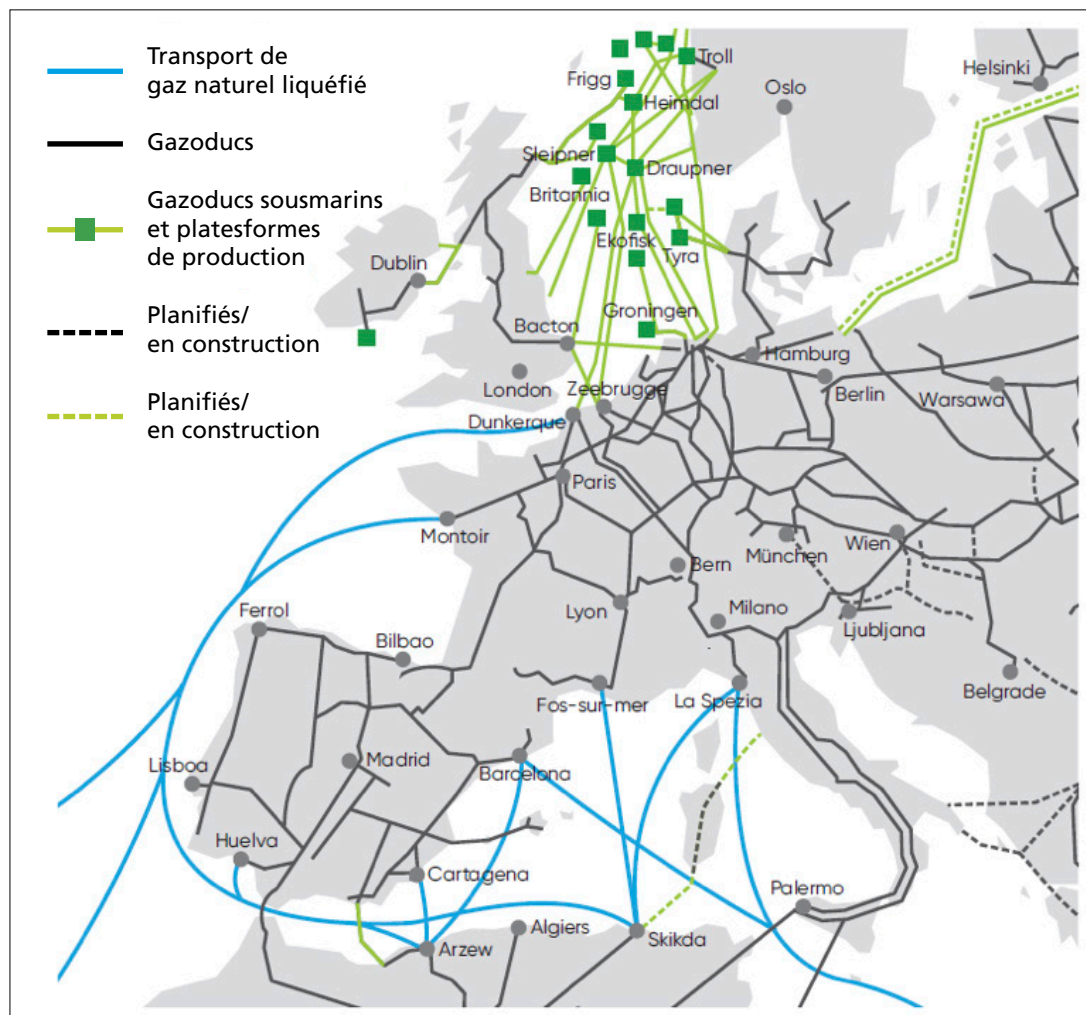
Importations suisses de gaz naturel en 2019	
ventilées par pays producteurs	
UE	15 %
Russie	53 %
Norvège	27 %
Autres	5 %
ventilées par provenance (siège du fournisseur)	
Allemagne	72 %
Pays-Bas	2 %
France	23 %
Italie	3 %
Total des importations de gaz naturel	37,85 TWh
<i>(ASIG, 2020)</i>	

Flux d'électricité entre la Suisse et l'étranger	
Solde import/export	TWh
Valeurs contractuelles	
France → Suisse	12,9
Autriche → Suisse	2,0
Suisse → Allemagne	0,6
Suisse → Italie	20,4
Total des importations	30,3
Total des exportations	36,5
Solde import/export	-6,2
<i>(OFEN, 2019)</i>	

L'approvisionnement de la Suisse en pétrole est assuré par des sources diversifiées, sous forme de produits raffinés comme de brut. Une diversification des sources et des modes de transport permet de réduire le risque de pénurie. L'unique raffinerie de Suisse, celle de Cressier (NE), transforme le pétrole brut en produits pétroliers, couvrant ainsi entre 25 et 30 % de la demande intérieure en huiles minérales. L'origine du pétrole brut importé en Suisse varie beaucoup d'une année sur l'autre. Ces dernières années, le pétrole brut provenait surtout d'Afrique du Nord, d'Afrique de l'Ouest, d'Amé-

rique du Nord et d'Asie centrale. L'importation de pétrole brut se fait via le port de Fos-sur-Mer, près de Marseille, en Méditerranée, où le pétrole est injecté dans une conduite. Les huiles minérales déjà transformées importées en Suisse proviennent principalement de raffineries de l'Union européenne (cf. illustration 5). Actuellement, ces raffineries importent leur brut principalement de la Communauté des États indépendants, du Moyen-Orient ainsi que d'Afrique du Nord et d'Afrique de l'Ouest.

Illustration 6 : Le réseau de transport européen de gaz naturel



(ASIG, 2019)

**Gaz naturel :
intégré au
réseau européen**

Le gaz naturel représentait en 2019 13,8 % de l'énergie consommée en Suisse. Il doit être importé à 100 %. Dans le passé, son importation était régie par des contrats d'achat de gaz à long terme avec de gros fournisseurs des pays limitrophes ; ces derniers disposaient d'un large réseau de pays producteurs, de voies d'acheminement et d'installations de stockage. Depuis quelques années, l'industrie gazière suisse se procure de plus en plus de gaz naturel à court terme sur les marchés spot des points d'échange européens. Les parties contractantes sont des intermédiaires européens en Allemagne, aux Pays-Bas, en France et en Italie. Le gaz naturel

acquiesce le biais du point d'échange NCG en Allemagne provient en grande partie de zones d'extraction russes. En Europe de l'Ouest, les extractions sont en baisse. Actuellement d'importants investissements sont consentis dans le gazoduc Nordstream II pour le transport de gaz naturel en provenance de Sibérie. La part de gaz naturel d'origine russe a donc considérablement augmenté : d'un tiers en 2015, elle est passée à 53 % en 2019. Par ailleurs, en 2019, du gaz naturel a été importé de Norvège et de l'espace européen et de petites quantités ont été importées d'Algérie, de Libye et du Qatar. Du fait de la grande offre de gaz naturel sur le marché,

la sécurité de l’approvisionnement est en principe élevée. Cependant, la dépendance indirecte au gaz naturel russe a augmenté.

Le transport de gaz naturel sous forme liquide (gaz naturel liquéfié, GNL) n’est pas tributaire des conduites ; ce type de gaz est donc livré dans les ports européens depuis le monde arabe ou l’outre-mer. Une fois dans les ports, il est la plupart du temps de nouveau transformé en gaz et transporté via des conduites. Le GNL élargit l’offre à d’autres fournisseurs et d’autres moyens logistiques et permet de consolider l’approvisionnement.

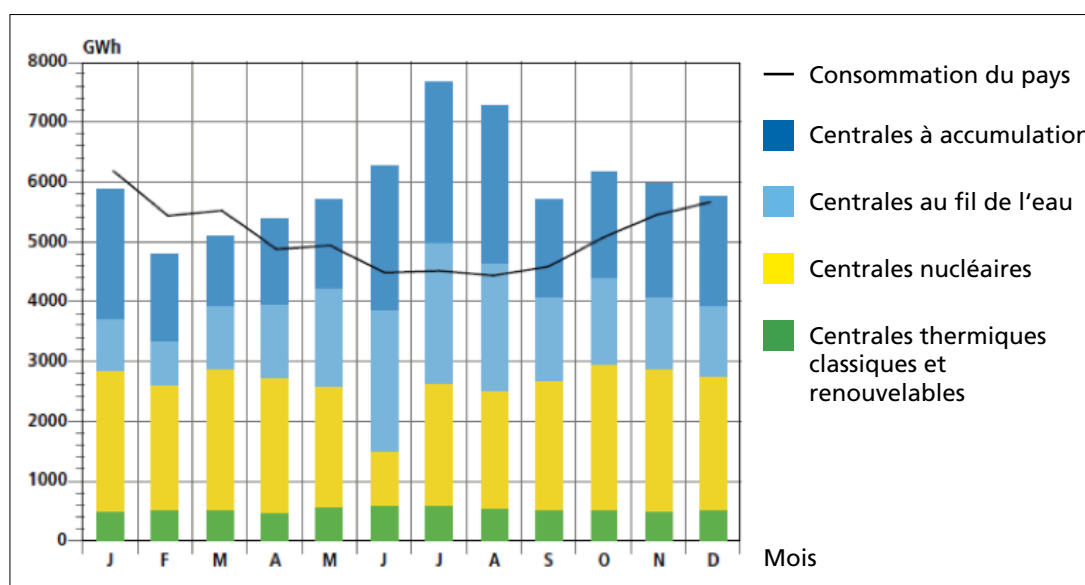
Électricité : fluctuations saisonnières de la demande et de l’offre

L’énergie électrique joue un rôle essentiel pour la Suisse. En raison de sa position clé dans de nombreux domaines comme les réseaux de communication et l’automatisation, elle ne peut guère être remplacée par d’autres sources d’énergie. La production indigène de courant électrique peut, en moyenne, couvrir les besoins en été. Néanmoins, en hiver, la Suisse est dépendante des importations du fait des besoins élevés en énergie et de la plus faible production des centrales au fil de l’eau et d’autres installations d’énergies renouvelables (cf. illustration 7).

La mise à l’arrêt de la centrale nucléaire de Mühleberg à la fin de 2019 a encore renforcé cette dépendance. La plus grande fréquence des périodes de sécheresse et la baisse de productivité qu’elle implique pour les centrales hydrauliques au fil de l’eau entraînent par moments une hausse des importations.

En moyenne annuelle, en 2019, la production indigène d’électricité se répartit comme suit selon les types de centrales : les centrales hydrauliques assurent 56,4 % de la production (31,8 % pour les centrales à accumulation et 24,6 % pour les centrales au fil de l’eau), les centrales nucléaires, 35,2 % et les centrales thermiques classiques, 4,2 %. Les sources d’énergies renouvelables, dont la part ne cesse de croître, fournissent les 4,2 % restants. Pendant les mois d’hiver, où la consommation électrique s’intensifie, les centrales nucléaires fournissent une grande partie de l’électricité. En été, les centrales hydrauliques au fil de l’eau assurent une part importante de la production, étant donné que le niveau des eaux est plus élevé, et les centrales nucléaires sont temporairement arrêtées pour des travaux de maintenance.

Illustration 7 : Électricité produite et consommée en Suisse, mois par mois, en 2019



(OFEN, 2019)

Bois : un potentiel pas complètement exploité

Le bois est une matière première suisse qui permet de remplacer partiellement les combustibles manquants lors d'une grave crise énergétique. Les réserves disponibles en bois de chauffage dans les entrepôts commerciaux et dans les forêts permettent de satisfaire à la demande habituelle durant deux ans. Le potentiel du bois-énergie n'est pas encore épuisé, mais ne peut pas être utilisé de manière pertinente du point de vue économique, car le prix de vente pouvant être proposé suffit à peine à couvrir les coûts de la récolte du bois. La surface boisée augmente chaque année de 5000 m².

En 2018, l'AEP a examiné l'opportunité de constituer des réserves obligatoires de granulés de bois. Compte tenu de la faible part des granulés de bois sur le marché thermique (env. 2 %), des quantités importées qui restent inchangées, du développement des capacités de production nationales et de l'alternative que peuvent offrir les plaquettes de bois, il a jugé que cette mesure n'était pas nécessaire.

Produits thérapeutiques

L'industrie pharmaceutique revêt une grande importance pour la Suisse. Elle s'illustre particulièrement dans les domaines des biotechnologies, du génie génétique, de la médecine personnalisée et du diagnostic. En 2018, elle a exporté des principes actifs chimiques et pharmaceutiques et des médicaments à hauteur de 104 milliards de francs, ce qui est plus que toutes les autres branches. Du fait de la petite taille du marché intérieur, ces exportations représentent quelque 95 % de la production de l'industrie chimique et pharmaceutique en Suisse. Environ 50 % des exportations étaient à destination de l'Europe et 24 % à destination des États-Unis (Interpharma, 2019).¹

Il n'en va pas de même pour l'approvisionnement en biens médicaux de base, composés en majeure partie de médicaments dont le brevet est arrivé à échéance² et de génériques. Ceux-ci représentent environ 75 % de l'approvisionnement de la Suisse en médicaments (PharmaSuisse, 2020)³. Dans ce domaine, la Suisse, comme beaucoup d'autres pays européens, est pratiquement complètement dépendante des importations. Près de 80 % des médicaments importés proviennent de l'UE ; le second partenaire commercial est les États-Unis (Interpharma, 2019)⁴. Il faut entre autres importer des médicaments vitaux, comme l'insuline, divers anti-infectieux (antibiotiques, antifongiques), des médicaments antihypertenseurs, des anticancéreux dont l'efficacité est établie, d'importants analgésiques, des sédatifs et des vaccins. Ces dernières années, la production de principes actifs a, en particulier, été délocalisée en Asie : quatre principes actifs sur cinq sont aujourd'hui fabriqués en Chine ou en Inde (Conseil fédéral, 2016). La situation est similaire pour les dispositifs médicaux. Les entreprises suisses se concentrent surtout sur la production de produits spécialisés et de produits de niche.

Les biens de grande consommation à usage unique comme les masques d'hygiène ou les gants de protection sont, pour la plupart, importés d'Asie. En ce qui concerne les désinfectants et l'éthanol utilisé pour leur fabrication, le stockage s'est avéré limité en raison de la nouvelle situation du marché résultant de la suppression du monopole d'importation de la Régie fédérale des alcools et de la privatisation de la société Alcosuisse SA. Une solution de stockage à long terme est prévue sous la forme de réserves obligatoires d'éthanol. Afin d'assurer l'approvisionnement jusqu'à ce que le stockage obligatoire soit introduit et mis en œuvre, la Confédération a ordonné de constituer à partir de l'automne 2020 des réserves d'éthanol rapidement disponibles.

Logistique

Si les matières premières, produits semi-finis et finis arrivent à bon port, au bon moment, c'est grâce à d'ingénieux systèmes logistiques. Une grande partie des biens vitaux parviennent aux consommateurs grâce à des chaînes logistiques propres à chaque type de marchandises et s'appuyant sur divers modes de transport. Il est donc crucial que les plateformes de transbordement entre deux modes de transport fonctionnent impeccablement. En Suisse, ce sont surtout les ports rhénans, les gares de triage et les nombreux terminaux du trafic combiné qui assurent la continuité des flux de marchandises.

Le transport routier est le plus important, en tonnage, que ce soit pour la circulation transfrontalière des biens ou à l'intérieur du pays. Malgré tout, le rail et la navigation rhénane jouent un rôle essentiel dans l'approvisionnement du pays. Ils permettent de relier la Suisse aux ports d'Amsterdam, de Rotterdam et d'Anvers et aux ports du nord de l'Allemagne et de l'Italie ainsi qu'aux centres économiques européens. En règle générale, on y recourt pour transporter des biens vitaux de grande consommation sur de longues distances. La distribution est assurée par le transport routier.

4 Risques

Les risques sont nombreux et protéiformes. Les catastrophes naturelles, les conflits dans des régions riches en matières premières, les pannes à grande échelle dans les réseaux centraux de communication, de logistique ou d'énergie, entre autres, sont susceptibles d'avoir un impact direct et considérable sur l'approvisionnement économique d'un pays. La défaillance d'un fournisseur d'importants produits de base ayant une position dominante sur le marché peut rapidement causer des perturbations de l'approvisionnement à l'échelle mondiale. Une catastrophe naturelle régionale peut avoir un impact national, voire mondial. Les entreprises, mais aussi les ménages, sont tributaires d'un approvisionnement stable en électricité ainsi que de systèmes de logistique et de communication opérationnels. Il s'ensuit qu'une panne prolongée d'électricité, des TIC ou une paralysie durable de la chaîne logistique auraient de graves répercussions sur tous les domaines d'approvisionnement. Il est donc impératif que l'AEP identifie précisément tous les dangers planant sur la sécurité d'approvisionnement en Suisse pour pouvoir se préparer à des événements découlant de faits sur lesquels il n'a aucune prise.

4.1 Denrées alimentaires

L'article 104a Cst., sur la sécurité alimentaire, a été accepté par le peuple en 2017 avec près de 80 % des voix. Afin d'assurer l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires, la Confédération doit créer les conditions structurelles nécessaires pour la préservation des bases de la production agricole, notamment les terres agricoles, ainsi que pour une production de denrées alimentaires adaptée aux conditions locales et utilisant les ressources de manière efficiente, une agriculture et un secteur agroalimentaire répondant aux exigences du marché, des relations commerciales internationales et une utilisation des denrées alimentaires qui préserve les ressources. L'objectif ultime est de garantir l'approvisionnement alimentaire à long terme.

Les terres agricoles sont indispensables à la production indigène, dont les capacités doivent être maintenues pour permettre un ajustement de l'offre à la demande en situation de crise. Il n'en reste pas

moins que la Suisse est dépendante des échanges internationaux de marchandises tant pour la production indigène que pour l'approvisionnement en denrées alimentaires dans son ensemble. En cas d'interruption brusque des importations résultant d'une crise liée à l'instauration de restrictions à l'exportation des principaux pays producteurs, les réserves permettront de combler le déficit de certains biens vitaux seulement, et ce uniquement pour une courte durée. Ce risque est cependant pondéré par le fait que les denrées alimentaires peuvent souvent être substituées et importées de différentes régions du monde. Les événements climatiques ou autres événements extrêmes représentent un risque de plus, et les pertes de récoltes ou les perturbations logistiques prolongées subséquentes peuvent forcer l'AEP à intervenir pour assurer l'approvisionnement en stimulant les importations, en optimisant la production agricole ou en réduisant les options de consommation.

La conjonction de plusieurs événements de nature différente peut causer de graves pénuries, susceptibles de durer de quelques semaines à plusieurs années, dans les cas extrêmes. Il est probable que les risques pesant sur l'approvisionnement en denrées alimentaires continueront d'augmenter sous l'effet de la hausse de la demande internationale et des conditions climatiques toujours plus extrêmes.

4.2 Pétrole

Les attentats, les guerres, les phénomènes météorologiques extrêmes ou les fermetures d'entreprises imprévues peuvent affecter la disponibilité des produits pétroliers en Europe et en Suisse. Le blocage de raffineries, pour cause d'accidents ou de grèves, par exemple, est particulièrement dommageable pour l'approvisionnement lorsqu'il s'accompagne de problèmes logistiques. La logistique, à son tour, peut être perturbée par des dommages causés à d'importants pipelines, des restrictions à la navigation rhénane en raison du niveau de l'eau, ou encore des problèmes dans le transport ferroviaire et routier. D'une manière générale, il est plus probable de devoir faire face à une limitation des importations de produits finis qu'à une pénurie mondiale

Dépendance vis-à-vis de l'étranger et dérangement dans les transports

de pétrole brut. Les risques pour l’approvisionnement résultent donc principalement d’événements exceptionnels en Suisse ou dans les pays voisins ou d’une combinaison d’événements dommageables dans la chaîne d’approvisionnement.

4.3 Gaz naturel

La Suisse ne produisant pas de gaz naturel, elle est entièrement tributaire des importations. Le gazoduc Transitgas représente un risque substantiel, puisqu’il achemine les trois quarts du gaz naturel consommé en Suisse. Cependant, comme c’est aussi une infrastructure cruciale pour l’acheminement de gaz dans les pays voisins, les fournisseurs étrangers ont tout intérêt à l’alimenter, même en temps de crise.

En raison de la mise hors service de l’une des deux conduites du gazoduc TENP (Trans Europa Naturgas Pipeline) – l’un des principaux gazoducs transeuropéens de transport de gaz naturel – durant l’hiver 2017/2018, des capacités supplémentaires ont été créées au point d’injection nord du tronçon suisse du gazoduc Transitgas, à Wallbach (AG). À elle seule, une conduite du gazoduc TENP suffit à couvrir la demande suisse. Depuis l’automne 2018, grâce à la mise en place du flux inversé, il est également possible d’importer du gaz depuis l’Italie, ce qui a renforcé la sécurité globale de l’approvisionnement en Suisse. La logistique de l’approvisionnement en gaz est complexe. Des conflits ou des phénomènes naturels dans les pays producteurs peuvent rapidement perturber la chaîne d’approvisionnement internationale. À ce jour, la suspension des importations en provenance des différents pays producteurs ou les pannes d’infrastructures n’ont pas eu d’impact notable sur l’approvisionnement en gaz en Europe ou en Suisse.

Concentration de risques au niveau du gazoduc Transitgas

Illustration 8 : Injection dans le gazoduc Transitgas



(Swissgas, 2020)

Importations
limitées
et surcharge
du réseau

4.4 Électricité

Le bon fonctionnement de l'économie et de la société tient pour beaucoup à la fiabilité de l'approvisionnement en électricité. Ce dernier repose actuellement sur la production suisse, l'infrastructure de transport, le réseau de distribution et les importations. Ces quatre piliers sont vulnérables, que ce soit aux facteurs environnementaux tels que les conditions météorologiques extrêmes ou les catastrophes naturelles, ou encore à des perturbations anthropiques, comme un accident ou un sabotage. En cas de perturbation, les capacités limitées du réseau de transport font qu'il n'est pas possible d'importer autant d'électricité que souhaité. Le développement des énergies renouvelables décentralisées et stochastiques – énergies éolienne et photovoltaïque, p. ex. – exacerbe le problème : il n'est pas possible de prévoir quand cette énergie sera produite et injectée dans le réseau. Pour couvrir les pics de consommation, ce type de production d'électricité présuppose des capacités de stockage supplémentaires, un échange international d'électricité fluide et des réserves suffisantes dans les centrales. Il donne des options supplémentaires en cas de panne, mais accroît également la complexité du système et la charge du réseau. Dans le réseau électrique suisse, les marges de sécurité sont actuellement conçues pour une exploitation normale et non pour affronter une crise. À moyen et long terme, l'expansion des énergies renouvelables peut également offrir la possibilité de renforcer la production nationale et de réduire ainsi la dépendance à l'égard des importations.

Depuis la première étape de l'ouverture du marché de l'électricité, de nombreux acteurs se partagent la responsabilité de l'approvisionnement de la Suisse en électricité. Il est donc crucial que la répartition des rôles soit claire et que toutes les activités soient coordonnées. Enfin, les cyberattaques sur les systèmes SCADA⁵ constituent un autre risque. Ces systèmes permettent de surveiller et de piloter de manière centrale des processus physiques liés à la production, au transport et à la distribution d'électricité.

4.5 Eau potable

Garantir la fiabilité de l'approvisionnement en eau potable présuppose une infrastructure bien développée et bien gérée pour le captage et la distribution de l'eau. Même en Suisse, le château d'eau de l'Europe, l'approvisionnement en eau peut être perturbé, comme l'ont montré les périodes de sécheresse de 2003, 2015 et 2018.

Aujourd'hui, l'approvisionnement en eau concentre plusieurs enjeux : agriculture, expansion des surfaces urbanisées, protection de l'eau et fourniture d'eau. Parfois, les zones de protection des eaux ne sont pas délimitées conformément à la loi et les captages doivent être abandonnés pour cause de pollution, ce qui réduit le nombre de sources d'approvisionnement indépendantes sur le plan hydrologique et fragilise l'approvisionnement en eau. En 2019, différents captages du Plateau suisse ont dû être fermés pour cause de pollution.

4.6 Produits thérapeutiques

Malgré une production performante et un système de distribution efficace, les perturbations de l'approvisionnement en produits thérapeutiques se font de plus en plus fréquentes et touchent bon nombre de médicaments. Généralement, ce ne sont pas les produits innovants et onéreux qui sont concernés, mais les principes actifs et les médicaments prêts à l'emploi, sur le marché depuis des années, qui sont indispensables aux soins médicaux de base. Ces problèmes procèdent de la concentration des sites de production de principes actifs et de médicaments en Asie ainsi que de la forte segmentation des chaînes logistiques, qui sont donc particulièrement vulnérables. Parallèlement, il n'y a plus guère de possibilités de remplacement ou de compensation sur le marché pour faire face à ces problèmes. L'assortiment de produits est en outre restreint par le retrait de médicaments dits essentiels plus anciens du marché et par le nombre relativement faible d'autorisations de mise sur le marché domestique. Enfin, ces dernières années, les entreprises industrielles et les hôpitaux suisses ont réduit les

Utilisations
parfois
difficilement
conciliables

infrastructures permettant de transformer les substances de base en produits thérapeutiques commercialisables. Le recours aux réserves obligatoires, allant parfois de pair avec des restrictions de vente, va donc croissant. Un problème tout particulier se dessine en outre concernant les immunoglobulines non spécifiques⁶ : la demande de ces protéines onéreuses, dont la disponibilité est déjà critique, est vouée à croître ces prochaines années en raison de l'évolution démographique et des développements médicaux. C'est la raison pour laquelle des réserves obligatoires sont constituées depuis 2020.

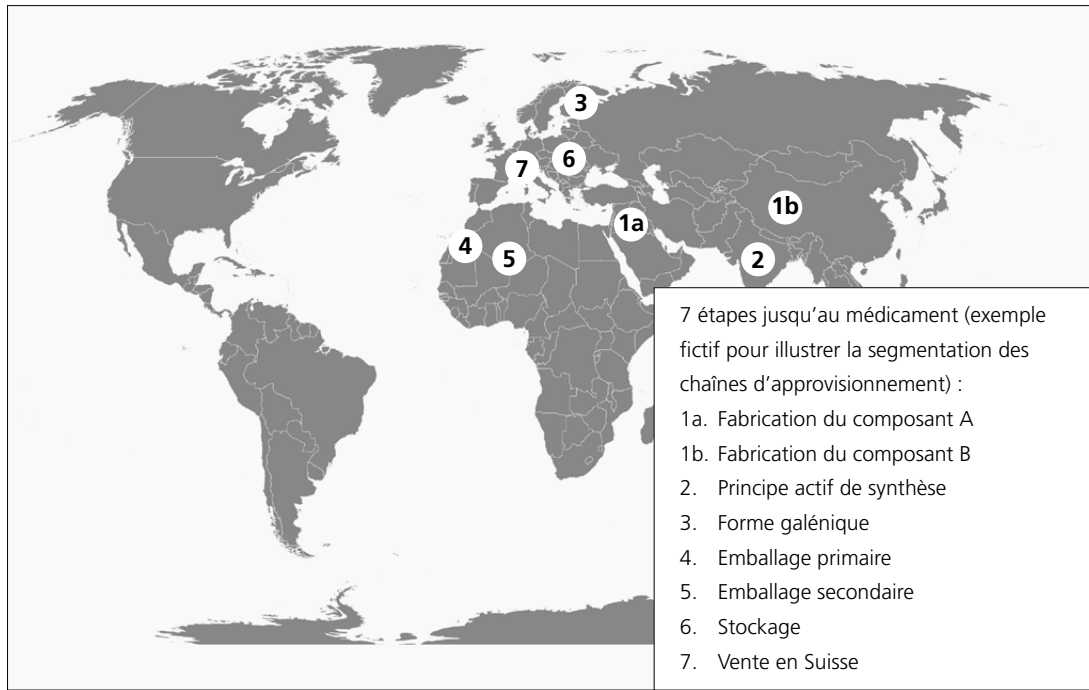
Depuis l'entrée en vigueur dans l'UE du règlement relatif aux dispositifs médicaux (RDM, 2017), bon nombre de dispositifs médicaux doivent être nouvellement certifiés afin de pouvoir continuer à être utilisés en toute légalité. Beaucoup d'entreprises vont donc probablement réduire leur assortiment de produits pour limiter la charge financière et administrative liée à la certification. S'ajoute à cela qu'en l'absence d'une actualisation de l'Accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (Confédération suisse, 1999) conclu entre la Suisse et l'UE dans le cadre des Bilatérales I, l'échange de dispositifs médicaux entre la Suisse et l'UE sans entraves techniques au commerce ne serait plus possible à l'avenir, ce qui risquerait de fragiliser l'approvisionnement et d'affaiblir la compétitivité des PME suisses actives dans ce secteur.

L'approvisionnement en produits thérapeutiques s'avère particulièrement délicat en cas de pandémie. En effet, la demande d'antiviraux, de masques de protection, de gants de protection, de désinfectants et d'antibiotiques pour lutter contre les infections secondaires subit en pareil cas une augmentation rapide et marquée. Comme la production de principes actifs destinés aux médicaments, l'approvisionnement mondial en équipement de protection à usage unique est largement dépendant des fournisseurs de la zone asiatique. Durant la crise du coronavirus, la Suisse a donc dû se procurer le matériel dont elle avait urgemment besoin sur le marché mondial, déjà très tendu.

En Suisse, la crise du coronavirus a suscité la volonté de mettre en place une production de masques indigène, mais à ce jour celle-ci ne suffit pas à couvrir les besoins. Au début de 2021, la capacité de production suisse mensuelle était d'environ 25 millions de masques chirurgicaux (type II R) et de 2 millions de masques de protection respiratoire (FFP2). Le maintien durable de la production suisse dépendra entre autres de la propension, sur le long terme, des acheteurs à payer davantage pour des produits fabriqués en Suisse. L'Allemagne et d'autres pays européens ont augmenté les capacités de production des matières premières nécessaires à la production de masques, mais la Suisse demeure tout de même dépendante de l'étranger dans une certaine mesure. La constitution de réserves d'équipements de protection en Suisse restera donc indispensable. Il semble par conséquent indiqué d'examiner le remplacement des recommandations en matière de stockage à l'attention des établissements de santé, prévus par le Plan suisse de pandémie Influenza de l'OFSP (OFSP, 2018), par des directives fédérales et cantonales plus contraignantes. Des réserves supplémentaires à celles recommandées seront éventuellement à prévoir, sachant que les dispositions susceptibles d'être prises à cet effet par l'AEP ne pourront qu'apporter une contribution subsidiaire.

En Suisse, 5 grands grossistes pharmaceutiques couvrent environ 80 % des livraisons de produits thérapeutiques aux établissements de santé. Lorsque l'un des grossistes fait défaut, les autres compensent en principe ses livraisons en vertu d'un accord conclu au sein de la branche. Le cas échéant, les grossistes peuvent décider de prioriser la distribution de médicaments vitaux.

Illustration 9 : Segmentation des chaînes d'approvisionnement (exemple fictif)



4.7 Logistique

Les processus logistiques sont fortement tributaires de la disponibilité des diverses sources d'énergie. Le carburant, notamment, est une ressource indispensable pour les transports routiers ou aériens. Les perturbations de l'approvisionnement électrique risquent de bloquer le transport ferroviaire et d'entraver le transport routier, dans la mesure où elles peuvent conduire à une panne des installations de signalisation ou au blocage de tunnels. Par ailleurs, la logistique liée au stockage et au transbordement, tout comme les stations-service, nécessite de l'électricité. Les marchandises de grande consommation comme les produits pétroliers, les fourrages ou les engrais sont en large partie acheminées sur le Rhin. Le niveau de l'eau peut avoir un impact considérable sur les capacités de transport disponibles, sachant que l'étiage est alors plus problématique que les crues.

Le principe des flux tendus implique des processus efficaces dans la logistique et les transports, ce qui présuppose que chaque maillon de la chaîne

d'approvisionnement fonctionne sans entrave. La dépendance à l'égard des sous-processus (production, achats, stockage, préparation des commandes, transbordement, distribution, dédouanement, etc.) est donc grande : si l'un d'eux est perturbé, en raison de l'absence d'une ressource, par exemple, toute la chaîne logistique peut être bloquée. Les processus logistiques requièrent en outre généralement du personnel qualifié, comme les conducteurs de train. Si les effectifs sont réduits à cause d'une pandémie, cela peut bouleverser tout le processus.

Les volumes transportés vont croissant et les transports de personnes et de marchandises partagent souvent les mêmes infrastructures, toujours plus sollicitées, ce qui peut accroître le risque de pannes.

La planification et l'exécution des processus logistiques complexes, requérant différents modes de transport transfrontière, via diverses entreprises, ne peuvent aujourd'hui fonctionner que grâce aux infrastructures d'information et de communication. Efficacité accrue, traçabilité et disponibilité des marchandises en tout temps accroissent les

exigences posées aux systèmes TIC. Parallèlement aux pannes de courant, le dysfonctionnement des services TIC constitue donc le principal risque en logistique.

4.8 TIC

Les systèmes informatiques et de télécommunications sont eux-mêmes une infrastructure critique devenue indispensable à la sécurité de la population (appels d'urgence ou communication de crise, p. ex.) ainsi qu'au bon fonctionnement de l'économie et de l'État. Par ailleurs, les services TIC sont une ressource essentielle pour les processus d'approvisionnement nationaux tels que l'approvisionnement en électricité, les processus logistiques ou les opérations de paiement.

Toutes sortes de menaces planent aujourd'hui sur les services TIC :

Risques physiques

Les services TIC reposent sur une infrastructure physique, comme les centres de calcul, les câbles pour la transmission de données ou les émetteurs de téléphonie mobile. Ces éléments de l'infrastructure physique peuvent être endommagés par des événements naturels tels que les tempêtes, les inondations, la foudre ou les glissements de terrain. Les accidents aussi sont fréquents : sectionnement de câbles de transmission pendant des travaux de construction, par exemple. Dans le cas des systèmes informatiques qui surveillent ou contrôlent les processus industriels, les capteurs font également partie des éléments informatiques critiques exposés à un risque physique.

Pannes d'électricité

Il existe une forte interdépendance entre les services TIC critiques et l'approvisionnement en électricité. Une panne d'électricité est une menace majeure pour la fourniture de services TIC et, inversement, sans services TIC, contrôler la distribution d'électricité, en particulier, est inconcevable.

Erreurs humaines

Les pannes de services TIC peuvent découler de toutes sortes d'erreurs humaines : installation d'une mise à jour incorrecte, suppression involontaire de fichiers ou de composants logiciels, etc. Mais des erreurs humaines peuvent également se manifester a posteriori, par exemple si des erreurs dans le code source d'un logiciel ne sont pas découvertes.

Cyberattaques

La menace des cyberattaques s'est considérablement accrue. Les cyberattaques peuvent être d'ordre financier, terroriste, ou militaire, ou répondre à des fins d'idéologie politique, d'impérialisme ou d'espionnage. Elles peuvent menacer la confidentialité des données ainsi que l'intégrité et la disponibilité des données et des systèmes. Si un système critique est attaqué par un logiciel malveillant qui crypte des données afin d'extorquer une rançon (dit « ransomware »), par exemple, la disponibilité des données n'est plus garantie.

Risques systémiques et politiques

En matière informatique, tant pour le matériel que pour les logiciels, nous sommes tributaires d'un nombre relativement restreint de fabricants. Presque toutes les entreprises implémentent notamment le système Windows de Microsoft. Cela signifie qu'une erreur dans un logiciel, par exemple, risque de causer des problèmes simultanément à un grand nombre d'entreprises. Le matériel TIC est principalement produit en Asie, surtout en Chine. La plupart des grands producteurs de logiciels sont américains (Microsoft, Apple, Google, Oracle, etc.), à l'exception notamment de la société allemande SAP. Les principaux fournisseurs de solutions de cloud computing, Amazon, Microsoft et Google, sont également basés aux États-Unis.

4.9 Interventions de l'AEP (2017 à 2020)

Année	Incident	Mesures de l'AEP
2017	Perturbations de l'approvisionnement en produits thérapeutiques	22 recours aux réserves obligatoires (anti-infectieux)
2018	Navigation rhénane limitée en raison du faible niveau des eaux	Recours aux réserves obligatoires d'essence, de diesel, de mazout, de kérosène et d'engrais azoté Libération de réserves obligatoires d'huiles comestibles et de protéagineux destinés à l'affouragement (leur utilisation n'a finalement pas été nécessaire, car le niveau du Rhin a crû)
	Perturbations de l'approvisionnement en produits thérapeutiques	21 recours aux réserves obligatoires (anti-infectieux)
2019	Perturbations de la logistique du fret ferroviaire	Libération de réserves obligatoires de kérosène
	Perturbations de l'approvisionnement en produits thérapeutiques	63 recours aux réserves obligatoires (anti-infectieux)
2020	Perturbations de l'approvisionnement en produits thérapeutiques	92 recours aux réserves obligatoires (anti-infectieux ; masques de protection respiratoire)
	Pandémie de coronavirus	Dérogations temporaires à l'interdiction de circuler le dimanche ou de nuit Autorisation temporaire de la charge des camions jusqu'au poids garanti Assouplissement temporaire des règles relatives au travail et au repos des routiers Attestation pour les entreprises importantes pour l'approvisionnement, en particulier en vue de faciliter l'entrée en Suisse des collaborateurs de ces entreprises

5 Instruments et mesures

5.1 Instruments de suivi systématique de la situation

Contexte

Vu l'interdépendance des processus d'approvisionnement modernes, le temps de réaction doit être rapide en cas de perturbation. Il est dès lors crucial pour l'AEP de détecter les perturbations des services ou les pénuries de marchandises qui se profilent, afin d'être en mesure de prendre rapidement les mesures requises pour atténuer l'impact sur la population. Une grande partie des membres de l'organisation de milice qu'est l'AEP sont actifs dans des branches économiques clés pour l'approvisionnement et donc parfaitement au courant de la situation. L'AEP se fonde toutefois aussi sur d'autres sources pour évaluer la situation.

Degré de préparation

La société nationale du réseau de transport, Swissgrid, fournit des informations notamment sur la consommation nationale d'électricité, les réserves d'énergies mobilisables ou les capacités de transport disponibles. Ces informations servent ensuite de base à l'évaluation de la situation par l'AEP.

En juin 2014, en réponse au nombre croissant de perturbations de l'approvisionnement en médicaments à usage humain, le Conseil fédéral avait chargé le DEFR de créer une plateforme d'information et de coordination pour les médicaments vitaux à usage humain. Cette plateforme en ligne est opérationnelle depuis juin 2016 ; elle a été mise sur pied par le domaine Produits thérapeutiques de l'AEP avec les services fédéraux⁷ et les autres acteurs concernés⁸. Depuis, les entreprises pharmaceutiques sont tenues de signaler les perturbations de l'approvisionnement en médicaments vitaux à usage humain (Conseil fédéral, 2015). La plateforme permet de détecter les difficultés d'approvisionnement touchant ces médicaments, si bien que l'AEP peut rapidement arrêter les mesures à prendre, que ce soit la libération de réserves obligatoires, le contingentement de médicaments vitaux, ou autre. Les entreprises pharmaceutiques signalent les pénuries ou les ruptures de stock au moyen d'un formulaire électronique. Elles peuvent directement déposer une demande de recours aux réserves obligatoires. Les hôpitaux et les grossistes ayant également la possibilité d'annoncer les difficultés d'approvisionnement, sur une base volontaire, l'AEP peut aussi enregistrer les perturbations qui n'ont pas été signalées par les entreprises

Bureau de notification pour les médicaments vitaux à usage humain

Monitoring de l'approvisionnement en électricité par Swissgrid

Illustration 10 : Évolution des perturbations de l'approvisionnement signalées

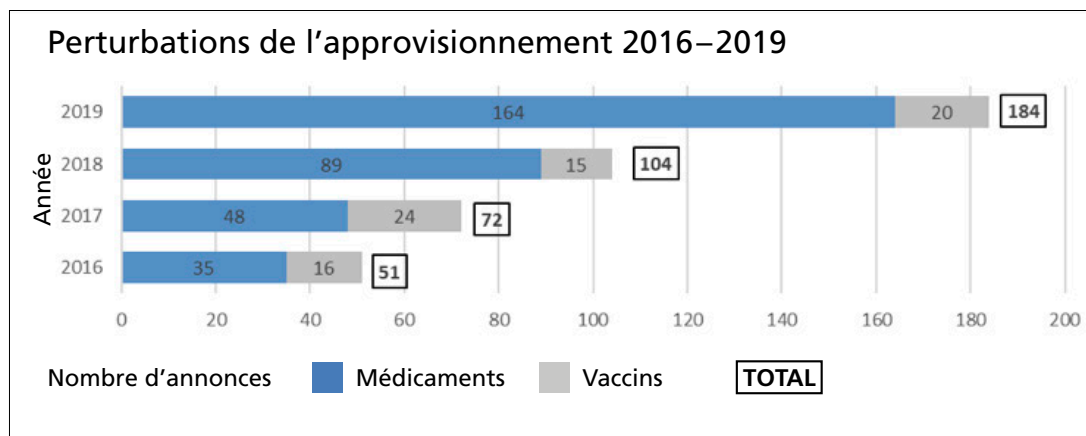
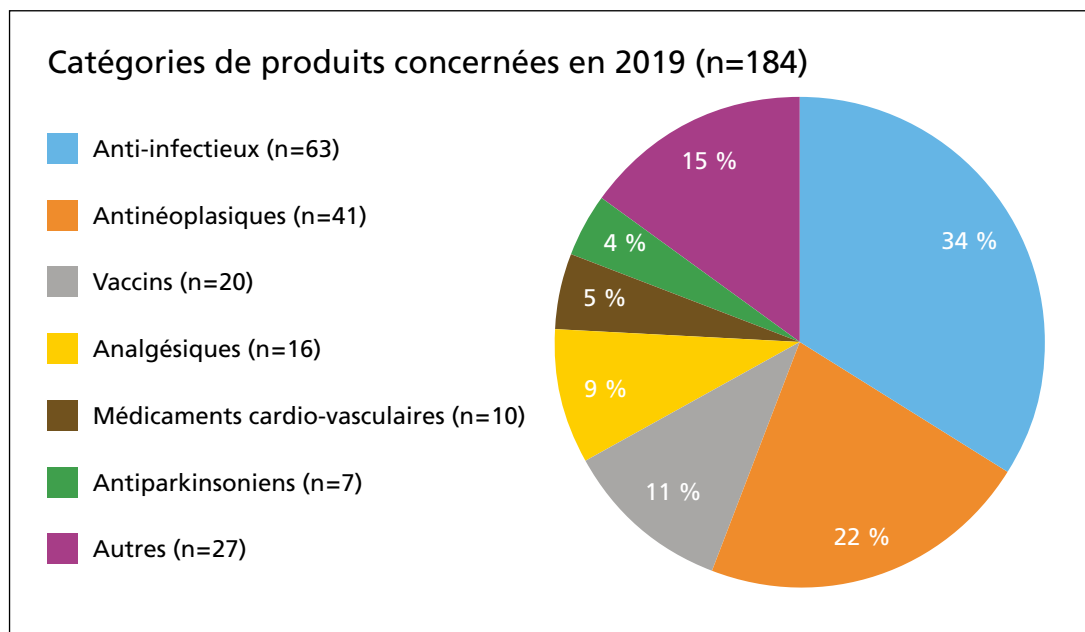


Illustration 11 : Catégories de produits touchés par des perturbations de l'approvisionnement



soumises à cette obligation. Il obtient ainsi une vue d'ensemble de la situation pour ce qui est des médicaments non vitaux. Lorsque la situation est critique, les stocks disponibles dans les entreprises sont périodiquement relevés via la plateforme électronique, ce qui permet de surveiller de près le marché, y compris les chiffres de ventes. L'AEP peut alors prendre les mesures et émettre les recommandations qui s'imposent.

L'annexe de l'ordonnance sur le bureau de notification pour les médicaments vitaux à usage humain contient la liste des principes actifs à notifier. Le domaine Produits thérapeutiques analyse régulièrement les chaînes d'approvisionnement et la nécessité médicale des principes actifs et déclenche, le cas échéant, une mise à jour de l'ordonnance. En 2015, la Confédération a introduit une obligation de notifier pour tous les principes actifs soumis au stockage obligatoire. Lors de la dernière modification de l'ordonnance, en 2020, l'obligation de notifier a été étendue aux insulines, à certaines immunoglobulines et aux produits de contraste.

Le nombre de perturbations de l'approvisionnement n'a cessé d'augmenter depuis la mise en service de la plateforme (cf. illustration 10). Si en 2016, 51 déclarations avaient été enregistrées, elles étaient déjà au nombre de 184 en 2019. Quant aux déclarations volontaires soumises par les hôpitaux et les grossistes en 2019 (38), elles ont plus que sextuplé par rapport à l'année précédente (OFAE, 2019).

Hausse des perturbations de l'approvisionnement en produits thérapeutiques

Ces dernières années, les anti-infectieux (antibiotiques, notamment) et les médicaments contre le cancer ont été particulièrement souvent touchés par des situations de sous-approvisionnement (cf. illustration 11).

Suivi de l'approvisionnement en services TIC

Les perturbations, plus ou moins sérieuses, sont relativement courantes dans le domaine des TIC. Selon les directives techniques et administratives, les exploitants de services de télécommunication doivent signaler rapidement les perturbations affectant les réseaux et services de télécommunication à l'Office fédéral de la communication (OFCOM). Le domaine TIC est tributaire de ces notifications pour préparer ou appliquer à temps des mesures en vue de la gestion de la crise. Selon un accord passé en mai 2014 avec l'OFCOM, celui-ci communique immédiatement à l'OFAE toutes les perturbations de TIC qui lui sont signalées.

Centrale d'enregistrement et d'analyse pour la sûreté de l'information

Autre service de l'administration à s'occuper du suivi des services TIC, la Centrale d'enregistrement et d'analyse pour la sûreté de l'information (MELANI) fait partie du Centre national pour la cybersécurité (NCSC). MELANI centralise et analyse les notifications concernant les perturbations des services TIC émanant de la population et des milieux économiques ainsi que les informations fournies par les services de renseignements. Elle informe l'AEP des incidents susceptibles d'avoir un impact sur l'approvisionnement. Le domaine TIC de l'AEP est en contact régulier avec MELANI et le NCSC dans le cadre de la stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques (SNPC).

5.2 Assurer l'approvisionnement en électricité

Contexte

Le secteur de l'électricité gère en général lui-même les pannes de courte durée ; l'AEP entre en jeu pour gérer les pénuries d'électricité, lorsque pendant plusieurs semaines ou mois, l'offre ne correspond plus à la demande pour des raisons de capacités de production, de transport ou d'importation. En cas de pénurie d'électricité, l'AEP ordonne des mesures de gestion réglementée afin que l'offre puisse couvrir la demande, à un niveau réduit. Il agit toujours dans le respect du principe de subsidiarité et intervient dans les rouages de l'économie uniquement autant que cela est nécessaire pour surmonter la crise.

Degré de préparation

L'offre et la consommation peuvent être gérées pour garantir l'approvisionnement en électricité en cas de pénurie. Comme il n'est pas possible de stocker directement l'électricité, la production doit couvrir la demande en tout temps.

Étant donné qu'en cas de pénurie d'électricité, il n'est d'emblée plus possible d'assurer un approvisionnement intégral, la première mesure qui s'impose est d'agir sur la demande. L'AEP commence alors par inciter la population à réduire sa consommation d'électricité. Il applique ensuite les mesures de gestion réglementée nécessaires pour gérer l'offre et la consommation. Ces dernières peuvent, grosso modo, être classées en deux catégories :

Gestion de la consommation

Les mesures visant à gérer la consommation comportent les appels à réduire la consommation, les restrictions de la consommation et l'interdiction d'utiliser l'électricité pour des usages spécifiques (et donc de recourir à certains appareils), le contingentement de l'électricité pour les gros consommateurs et, en dernier recours, les délestages (interruptions de l'alimentation).

Gestion de l'offre

L'AEP a deux instruments à sa disposition pour gérer l'offre : premièrement, il peut ordonner qu'un organe opérationnel central gère les réserves d'énergie disponibles en Suisse, ce qui revient à déroger aux principes de l'économie de marché. L'organe en question concentre alors toutes les compétences d'achat et de distribution d'électricité. Deuxièmement, l'AEP peut restreindre temporairement l'exportation d'énergie électrique, garantissant ainsi que les réserves énergétiques soient utilisées exclusivement pour couvrir les besoins des consommateurs en Suisse.

Organisation pour l'approvisionnement en électricité en cas de crise (OSTRAL)

L'AEP requiert l'expertise du secteur privé pour mettre au point et appliquer les mesures de gestion réglementée de l'électricité, raison pour laquelle la Confédération a confié l'exécution de ces mesures à l'Association des entreprises électriques suisses (AES), qui a créé OSTRAL à cet effet.

En tant qu'organisation de l'économie privée appelée à prêter son concours, OSTRAL agit en vertu du droit public, sous la surveillance du domaine Énergie de l'AEP. Pour plus de détails, veuillez consulter le site www.ostral.ch.

Les mesures peuvent être appliquées, même si le potentiel est dans certains cas limité. En cas de crise, l'AEP confie leur exécution à la branche de l'électricité (cf. OSTRAL).

Mesures à prendre et perspectives

Pour que l'application des mesures se déroule sans accroc, tous les acteurs impliqués doivent être précisément informés. L'AEP et OSTRAL s'attacheront ces prochaines années à mieux informer et former toutes les parties prenantes en prévision d'une pénurie d'électricité. L'AEP contrôle en outre régulièrement les mesures de gestion réglementées et les adapte si nécessaire aux nouvelles réalités politiques, sociétales et techniques. Il s'agit en outre de clarifier la transition des compétences ordinaires, définies par la loi sur l'approvisionnement en électricité, à celles prévues par l'AEP en cas de pénurie grave.

5.3 Assurer la disponibilité des technologies de l'information et de la communication

Degré de préparation

Les perturbations des services TIC interviennent généralement de manière subite. Or une indisponibilité de ces services a des conséquences directes sur le bon fonctionnement des autres processus d'approvisionnement et, plus globalement, sur l'économie et l'État. Contrairement à ce qui est le cas pour les autres domaines, on ne peut constituer de réserves à titre préventif.

En vertu de la loi sur l'approvisionnement du pays, les services TIC cruciaux pour l'approvisionnement sont l'accès aux services d'appel d'urgence, le service de téléphonie publique, la transmission de données dans les réseaux publics (internet) et l'accès aux services correspondants ainsi que la transmission de programmes de radio et de télévision. Sur le plan technique, il n'y a aujourd'hui pratiquement plus de différences entre ces services.

Le domaine TIC de l'AEP distingue entre les mesures préventives qui réduisent la probabilité qu'un incident se produise, celles qui visent à limiter les dommages après qu'un incident se soit produit, et les mesures réactives, qui visent à rétablir l'état normal aussi efficacement que possible.

Comme les perturbations des services TIC interviennent de manière subite et qu'elles ont un impact immédiat, les mesures préventives sont particulièrement importantes. Durant la période couverte par le rapport précédent, le domaine TIC s'est donc concentré sur l'identification des risques et a réalisé des analyses de vulnérabilité en matière de TIC dans les processus d'approvisionnement critiques. Ces travaux ont été réalisés dans le cadre de la stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques (SNPC). Se fondant sur les résultats, le domaine TIC a mis au point, à titre préventif, des normes minimales TIC à l'attention de diverses branches, en collaboration avec les associations faitières correspondantes. Ces normes minimales, adaptées aux besoins des branches, ont pour l'heure été définies pour l'approvisionnement en électricité, en denrées alimentaires, en eau

Services TIC pertinents pour l'approvisionnement

Normes minimales pour les TIC destinées à plusieurs branches

potable, en gaz naturel, pour les transports publics et pour l'évacuation des eaux usées. D'application universelle, elles permettent aux entreprises et aux organisations de constater, d'évaluer et d'améliorer leur résilience à une panne de TIC.

Le domaine TIC œuvre par ailleurs avec l'OFCOM, OFPP et les entreprises de télécommunications pertinentes pour l'approvisionnement à mettre au point une mesure préventive afin d'améliorer la résilience de l'infrastructure de téléphonie mobile. Leur but est de parvenir à maintenir, à moindre niveau, les services TIC pertinents pour l'approvisionnement en cas de panne d'un grand nombre de stations émettrices. Afin d'être prêt à réagir efficacement en cas de crise, le domaine TIC organise régulièrement des exercices associant les entreprises pertinentes pour l'approvisionnement et les représentants de diverses autorités.

Mesures à prendre et perspectives

La mise au point et l'application des normes minimales TIC ne sont pas encore achevées dans plusieurs branches pertinentes pour l'approvisionnement. Une fois terminés les travaux en cours pour l'approvisionnement en gaz naturel et les transports publics, une norme minimale TIC sera établie pour les hôpitaux. Il est par ailleurs prévu de mettre sur pied une banque de données en ligne afin que les professionnels se référant à ces normes puissent se faire une idée de la situation au sein de leur branche.

5.4 Assurer la logistique

Contexte

Pour l'économie suisse, il est capital que les marchandises circulent librement. Les autorités publiques peuvent prendre des mesures pour influencer sur les services de logistique nationaux. Par ailleurs, comme la Suisse doit également pouvoir compter sur le bon fonctionnement des échanges de marchandises transfrontières, l'AEP intègre la logistique internationale dans ses réflexions. Si, lors d'une crise, les services logistiques vitaux ne sont plus disponibles en quantité suffisante, le domaine Logistique doit épauler la branche des transports afin qu'elle puisse restaurer les flux de marchandises au volume requis.

À cet effet, le domaine Logistique encourage la coordination des services logistiques tout au long des chaînes d'approvisionnement en biens vitaux, d'une part. D'autre part, il met au point des mesures, notamment pour les prestataires de transport, et crée des bases légales pour faciliter l'acheminement de biens vitaux le long des principaux axes et nœuds logistiques, et pour les prioriser si nécessaire.

Degré de préparation

Selon le principe de subsidiarité, les autorités n'interviennent que lorsque les entreprises de logistique ont épuisé leur potentiel de coopération. C'est pourquoi le domaine Logistique a aidé à créer l'Organisation chargée de la logistique des transports face à une situation extraordinaire (abrégiée OTRAL) qui, en optimisant l'acheminement des biens grâce à la coordination des opérations, doit permettre d'accroître les capacités de transport. Cela implique que les entreprises soient prêtes à coopérer étroitement en temps de crise ; la collaboration est consignée dans des accords de branche :

Coordination
des services
et priorisation
des marchandises

Accords
de branche

■ OTRAL Produits pétroliers assure la coordination du volet logistique si la pénurie est due à un manque de services de cette nature. Cette entité réunit, sur la base d'un accord conclu en 2015, des entreprises ferroviaires, les exploitants de l'infrastructure ferroviaire et ceux des citernes dans les ports rhénans.

■ OTRAL Terminaux coordonne en cas de manque de capacités les services de transbordement de marchandises et de conteneurs dans les principaux nœuds logistiques de Suisse.

■ OTRAL Grue automobile coordonne l'affectation de grues automobiles en cas de crise pouvant entraîner une pénurie de ces grues (séisme, panne de courant, etc.). Un accord a été signé en 2016.

Le domaine Logistique agit de façon subsidiaire au secteur privé, mais aussi à d'autres offices fédéraux. L'AEP est convenu de certaines procédures avec l'Office fédéral des transports (OFT) et l'Office fédéral des routes (OFROU) afin que des mesures puissent être prises dans le respect des bases légales de ces offices : déroger provisoirement à l'interdiction de circuler le dimanche et de nuit, autoriser provisoirement une charge des camions jusqu'au poids garanti et assouplir temporairement les horaires de travail des conducteurs de locomotives et de camions. Par ailleurs, l'AEP et l'Administration fédérale des douanes sont convenus d'étendre les horaires d'ouverture des postes de douane en cas de perturbations de l'approvisionnement.

Le domaine Logistique a mis au point les mesures suivantes, sur la base de la LAP :

■ prioriser les sillons ferroviaires, afin de libérer rapidement, en cas de crise, des capacités sur les sillons pour transporter des biens cruciaux pour l'approvisionnement.

■ prioriser le transbordement des biens vitaux dans les terminaux, afin d'optimiser (du point de vue de l'AEP) l'utilisation des capacités de transbordement restantes en cas de crise dans les ports rhénans, les gares de triage et les terminaux du trafic combiné.

Mesures à prendre et perspectives

Les mesures décrites sont aujourd'hui connues de l'AEP et des autres offices directement impliqués ; elles peuvent rapidement être mises en œuvre en cas de crise. Par contre, les entreprises touchées par les mesures ne sont pas encore suffisamment impliquées en amont. La priorisation du transbordement de biens vitaux dans les terminaux n'affecte pas seulement les exploitants : un grand nombre d'autres utilisateurs des terminaux, comme les transitaires et les transporteurs, seront aussi impactés. Ils doivent donc être informés à temps des mesures décidées afin de pouvoir intervenir au plus vite, par exemple pour stopper encore à l'étranger l'acheminement vers les terminaux des marchandises non prioritaires.

Le crédit-cadre pour le cautionnement des navires de haute mer est arrivé à échéance en 2017 sans être renouvelé. Les derniers cautionnements pour financer des navires de haute mer battant pavillon suisse arriveront à échéance en 2032. Le rapport du DEFR sur l'importance de la navigation maritime pour la politique d'approvisionnement, présenté au Conseil fédéral en 2016, a été actualisé en 2020. Il a confirmé que la navigation maritime était le maillon le moins vulnérable de la chaîne logistique et qu'une flotte de haute mer battant pavillon suisse n'avait aucune influence sur les difficultés observées dans les chaînes d'approvisionnement. Ces constats restent d'actualité.

Information
des entreprises

Cautionnements
des navires
de haute mer

5.5 Stockage stratégique

Contexte

Importance du stockage

Le stockage stratégique est une mesure de prévention capitale pour un pays tributaire des importations comme la Suisse. Si, à la suite d'une crise, le marché ne permet plus de couvrir la demande de biens vitaux, la possibilité de libérer, si nécessaire, des réserves préalablement constituées figure parmi les instruments privilégiés de l'AEP. La Confédération ne gère pas elle-même ces réserves, mais délègue cette tâche aux entreprises qui fabriquent ou commercialisent les marchandises à stocker. Les réserves sont donc intégrées dans le réseau de distribution et peuvent, au besoin, être mobilisées rapidement. Il existe plusieurs modes de stockage, le plus important et le mieux connu étant le stockage obligatoire (réserves obligatoires au sens de la LAP).

Stockage obligatoire

Sous l'angle quantitatif, les réserves obligatoires constituent la forme de stockage la plus importante pour l'AEP. Dans ce cadre, c'est la Confédération qui détermine quels sont les biens à stocker. Elle définit en outre le volume des réserves obligatoires, en fixant le laps de temps durant lequel les quantités stockées doivent couvrir la consommation intérieure moyenne (couverture des besoins). Sont soumis au stockage obligatoire certains aliments de base, engrais, agents énergétiques et médicaments. Toute entreprise qui importe ou met pour la première fois sur le marché suisse au-delà d'un certain volume de marchandises soumises au stockage obligatoire (responsable de la première mise sur le marché) est tenue de conclure un contrat avec l'OFAE. Le contrat établit la nature, la quantité et la qualité des marchandises à stocker et le lieu de stockage. Début 2020, quelque 300 entreprises détenaient pour l'AEP des réserves obligatoires dont la valeur marchande avoisinait 3 milliards de francs.

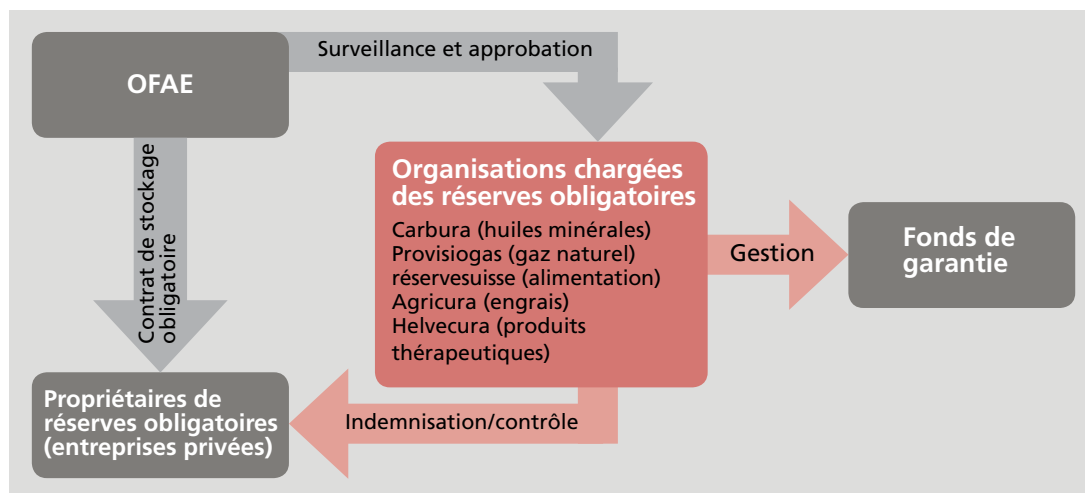
Les branches économiques astreintes au stockage obligatoire peuvent créer des organisations d'entraide de droit privé (organisations chargées des réserves obligatoires). Il en existe à ce jour pour les carburants et combustibles liquides (Carbura), les denrées alimentaires et les fourrages (réservesuisse), les produits thérapeutiques (Helvecura), les engrais (Agricura) et le gaz naturel (Provisiogas). Les organisations chargées des réserves obligatoires peuvent, en vertu de la LAP, créer et gérer des fonds de garantie pour couvrir les frais et les baisses de prix liés au stockage. Ces fonds sont alimentés par les contributions des entreprises qui importent ou mettent pour la première fois sur le marché suisse des marchandises soumises au stockage obligatoire. Les organisations chargées des réserves obligatoires effectuent en outre des contrôles sur mandat de la Confédération pour vérifier que les obligations liées au stockage sont respectées. En tant qu'autorité de surveillance, l'OFAE veille, quant à lui, à ce que le montant des contributions versées soit adapté aux divers fonds de garantie, et à ce que les avoirs des fonds soient utilisés à bon escient, le tout dans le respect des obligations internationales de la Suisse.

Organisations chargées des réserves obligatoires

Si la constitution de réserves obligatoires est ordonnée par la Confédération, le stockage d'autres biens vitaux peut être convenu sur une base volontaire entre l'AEP et certaines entreprises. Des réserves complémentaires peuvent être ainsi constituées pour le stockage de marchandises critiques sujettes, en temps normal, à une faible demande ou fournies par un petit nombre d'acteurs sur le marché (parmi lesquelles certains dispositifs médicaux ou ingrédients servant à la production de levure). Dans ce cas, les entreprises ne sont pas tenues de conclure un contrat avec l'OFAE, à l'inverse des entreprises soumises au régime du stockage obligatoire. Toutefois, dès lors qu'elles signent un contrat de stockage complémentaire, elles ont les mêmes engagements à tenir que dans le cadre des réserves obligatoires.

Stockage complémentaire

Illustration 12 : Mécanisme du stockage obligatoire



Autres formes de stockage

Il existe en outre d'autres formes de stockage, dont les contrats de garantie, par lesquels des producteurs, entrepositaires ou prestataires de services s'engagent à constituer des réserves de certains biens. L'instrument des stocks minimaux permet en outre à la Confédération d'astreindre certaines entreprises à stocker des biens, que ce soit pour une durée déterminée ou illimitée. Si, par exemple, une pandémie se profile, il lui est ainsi possible d'ordonner aux établissements de santé de déte-

nir des stocks minimaux de désinfectant. Enfin, une dernière forme de stockage passe par la conclusion d'accords au sein de la branche régissant la constitution de réserves ; les entreprises d'approvisionnement en électricité se sont ainsi engagées, pour assurer le fonctionnement du réseau de transport, à stocker des pylônes de secours et à s'entraider en cas de crise.

Illustration 13 : Marchandises stockées et couverture des besoins

Réserves obligatoires de l'AEP :			
	Produit stocké	Couverture des besoins ⁹	
Alimentation	Sucre	3 mois	
	Riz	4 mois	
	Huiles et graisses comestibles	4 mois	
	Café	3 mois	
	Blé tendre pour l'alimentation humaine	4 mois	
	Blé dur pour l'alimentation humaine	4 mois	
	Blé tendre à double usage	3 à 4 mois	
	Oléagineux destinés à l'affouragement	2 mois	
	Protéagineux destinés à l'affouragement	2 mois	
	Engrais azotés	1/3 des besoins pour une période de végétation ¹⁰	
	Ingrédients servant à la production de levure	1 mois	
	Énergie	Essence	4,5 mois
Kérosène		3 mois	
Diesel		4,5 mois	
Mazout		4,5 mois	
Mazout extra-léger (en remplacement du gaz naturel pour les installations bicom bustibles) ¹¹		4,5 mois	
Barres d'uranium		Recharges pour 2 réacteurs ¹²	
Produits thérapeutiques		Anti-infectieux à usage humain : – dosages commerciaux – principes actifs	3 mois 2 à 3 mois
	Inhibiteurs de neuraminidase	Traitement pour 25 % de la population et prophylaxie pour le personnel de santé pendant 40 jours	
	Analgésiques et opiacés puissants	3 mois	
	Vaccins	4 mois	
	Anti-infectieux à usage vétérinaire	2 mois	
	Kits pour dons du sang	3 mois	
	Masques de protection respiratoire FFP2 et FFP3	168 400 pièces	
	Industrie	Plastiques : Polyéthylène (PE) et divers additifs	81 t

(OFAE, 2019)

Financement du stockage obligatoire

La Confédération permet aux entreprises de financer le stockage obligatoire à des conditions avantageuses en garantissant les prêts pour les 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 dispositions afin d'atténuer autant que possible les pertes financières de la Confédération en cas de faillite. Ces dernières années, la Confédération n'a subi aucune perte liée aux garanties accordées dans le cadre du stockage obligatoire.

Coût du stockage obligatoire

Le coût du stockage obligatoire englobe l'indemnisation des propriétaires de réserve par le fonds de garantie ainsi que les frais de gestion des organisations chargées des réserves. Ces 25 dernières années, le volume des réserves obligatoires dans les domaines de l'alimentation et de l'énergie a été réduit, et l'assortiment des marchandises stockées, limité. Cette tendance résulte, d'une part, d'un abaissement de la couverture des besoins prescrite par la Confédération et, d'autre part, de la baisse générale de la consommation d'huiles minérales, qui fait que, pour une couverture des besoins inchangée, les volumes à stocker sont moindres. Dans le domaine des produits thérapeutiques, les réserves obligatoires, dont le volume a été augmenté depuis 2013, incluent par ailleurs de nouveaux médicaments. Néanmoins, la hausse des coûts liés au stockage de produits thérapeutiques reste faible par rapport à la baisse des coûts dans les deux autres domaines. La réduction générale du volume des réserves obligatoires est un autre facteur participant à la réduction des coûts, auquel s'ajoute le faible niveau actuel des taux d'intérêt. Les entreprises qui importent ou sont les premières à mettre sur le marché des biens soumis au stockage obligatoire répercutent généralement leurs frais sur le prix de vente des produits concernés.

Évolution des réserves obligatoires

En 2019, l'OFAE a établi un rapport sur le stockage stratégique, qui présente en détail l'évolution et les degrés de préparation pour ce qui est des réserves détenues. Les principales modifications apportées aux réserves ces quatre dernières années peuvent être résumées comme suit :

Adaptation des réserves obligatoires

■ Pour ce qui est des huiles minérales, la demande d'essence et de mazout a régressé dans la période sous revue, alors que la demande de diesel et de kérosène a augmenté. Ces tendances reflètent l'évolution du marché. En effet, ces dernières années, la part des voitures de tourisme roulant au diesel a progressé au détriment des véhicules à essence. Les besoins en kérosène ont augmenté de manière constante dans le sillage de la demande croissante de prestations de transport aérien. La consommation de mazout s'est inscrite, quant à elle, en nette baisse, étant donné que l'on n'installe pratiquement plus de nouvelles chaudières à mazout. Le volume des réserves obligatoires a été fortement réduit en conséquence.

■ Pour des raisons aussi bien techniques qu'économiques, du mazout extra-léger est stocké à titre obligatoire en substitution au gaz naturel. En cas de pénurie, les entreprises industrielles équipées d'installations bicombustibles (pouvant fonctionner au gaz naturel et au mazout) peuvent se voir astreintes à commuter sur le mazout afin d'assurer l'approvisionnement d'autres consommateurs de gaz naturel, parmi lesquels les entreprises et ménages équipés d'un chauffage au gaz. Le volume des réserves obligatoires détenues est fonction de la consommation de gaz naturel des installations bicombustibles. Or la part de consommation des installations bicombustibles est à la baisse depuis des années, ce qui limite l'efficacité des réserves obligatoires. L'obligation de stocker visant l'industrie gazière demande donc à être réévaluée.

■ Les vaccins ont été ajoutés à l'assortiment des produits thérapeutiques soumis au stockage obligatoire le 1^{er} octobre 2016.

Mesures à prendre et perspectives

Aucun changement majeur n'est prévu sur le plan du stockage stratégique dans les années à venir. Par contre, les volumes des réserves obligatoires de tous les groupes de marchandises seront appelés à être adaptés en fonction de l'évolution du marché. Par ailleurs, l'assortiment des marchandises soumises au stockage obligatoire fera l'objet de réexamens réguliers, qui pourront conduire à l'instauration ou à la suppression du stockage obligatoire pour certains produits.

Depuis l'automne 2020, la Confédération constitue, à titre transitoire et avec la collaboration d'une entreprise privée, des réserves de 6000 tonnes d'éthanol afin de pouvoir assurer la disponibilité des quantités requises, dans le cadre de la pandémie, pour la fabrication de désinfectant et couvrir les besoins de l'industrie pharmaceutique. Diverses interventions parlementaires ont été présentées en 2020, qui demandent la constitution de réserves d'éthanol¹³. Il est prévu d'abandonner cette solution transitoire début 2022 au profit d'un stockage obligatoire ordinaire.

Demande de modification des réserves obligatoires dans le secteur alimentaire

Après un réexamen global de la stratégie en matière de stockage obligatoire, le domaine Alimentation conclut dans le Rapport 2019 sur le stockage stratégique à la nécessité de divers ajustements des réserves obligatoires. Il a demandé une adaptation des volumes de céréales, d'huiles et graisses comestibles et de protéagineux stockés. Il propose également la mise en place de réserves obligatoires de semences de colza.

Maintien des réserves obligatoires de café

En été 2019, le Conseil fédéral a mené une consultation au sujet d'une proposition de l'AEP concernant les réserves obligatoires de café, dans laquelle il était prévu que le café ne soit plus soumis au stockage obligatoire. Toutefois, sur la base des résultats de la consultation, le DEFR a décidé de maintenir le stockage obligatoire sous sa forme actuelle. Le volume des réserves de café doit par conséquent être adapté pour tenir compte de l'augmentation de la consommation.

Par ailleurs, les modifications des réserves obligatoires existantes et la constitution de nouvelles réserves doivent être conformes aux engagements internationaux de la Suisse vis-à-vis de l'Organisation mondiale du commerce et de ses partenaires de libre-échange, notamment lorsque les réserves concernées sont financées par des taxes douanières.

La Stratégie énergétique 2050 va, a priori, entraîner des changements radicaux dans le secteur de l'électricité. Vu qu'elle implique une réduction de la durée d'exploitation des centrales nucléaires, il faudra décider avec les exploitants de centrales concernés à quel moment supprimer les réserves obligatoires restantes de barres d'uranium. La Stratégie énergétique 2050 aura également un impact durable sur le stockage obligatoire des huiles minérales. Les quantités à stocker devront être adaptées en permanence à l'évolution de la demande. Les réserves obligatoires de produits pétroliers pourront faire l'objet de réajustements quantitatifs supplémentaires, compte tenu de l'augmentation attendue des besoins en diesel et de la diminution de la demande d'essence et de mazout. S'agissant du kérosène, la branche concernée a créé ces dernières années des capacités supplémentaires de stockage décentralisé afin d'assurer la couverture des besoins requise. Cependant, la pandémie de coronavirus a mis un terme, du moins temporaire, à la flambée des ventes de kérosène, qui a duré près de vingt ans.

L'approvisionnement en produits thérapeutiques est de plus en plus souvent frappé par des perturbations ponctuelles, qui appellent à de nombreuses libérations de réserves obligatoires. Les anti-infectieux à usages humain et vétérinaire et les virostatiques sont soumis de longue date au stockage obligatoire. En 2013, la liste des produits à stocker s'est allongée pour inclure les analgésiques et les opiacés puissants, puis certains vaccins, en 2016. Cela dit, les problèmes d'approvisionnement en produits thérapeutiques se font de plus en plus fréquents. L'OFAE suit l'évolution de la situation et, au besoin, demandera une extension du stockage obligatoire en fonction de la nécessité médicale de

Financement conforme aux engagements internationaux de la Suisse

Conséquences de la stratégie énergétique de la Confédération

Prise en considération des pénuries de produits thérapeutiques

chaque groupe de médicaments et du risque de sous-approvisionnement encouru. Pour ce qui est des réserves de matériel de protection en prévision d'une pandémie, crise du COVID-19 a montré qu'il était nécessaire de définir plus clairement les rôles et les compétences au niveau fédéral.

5.6 Recours aux réserves obligatoires

Contexte

Les réserves obligatoires peuvent être libérées en cas de problème sérieux d'approvisionnement touchant un ou plusieurs produits stockés ou lors d'une pénurie grave généralisée. Cette mesure permet d'éviter ou au moins d'atténuer les crises d'approvisionnement affectant les biens vitaux stockables. Susceptible d'être mise en œuvre rapidement, elle représente une intervention moins drastique sur le marché que la plupart des autres mesures de l'AEP.

Lorsqu'une perturbation de l'approvisionnement se dessine, l'AEP procède à une analyse de la situation. Pour ce faire, les domaines de l'organisation travaillent de concert avec des associations économiques, des organisations chargées des réserves obligatoires, des organisations commerciales, des importateurs et des producteurs suisses. En fonction des résultats, la décision est prise de libérer ou non des réserves obligatoires.

Pour pallier une pénurie subite, l'OFAE peut autoriser un découvert provisoire dans les réserves obligatoires ne dépassant pas, par groupe de marchandises, 20 % du volume total des stocks. Si des quantités plus importantes doivent être mises à disposition, le délégué à l'approvisionnement économique du pays demande au DEFR de libérer des réserves obligatoires. Le DEFR approuve la libération de réserves par voie d'ordonnance. En vertu de cette ordonnance, le domaine compétent fixe les quantités maximales pouvant être libérées et la période durant laquelle le recours aux réserves obligatoires est admis.

Degré de préparation

Ces quatre dernières années, diverses perturbations sectorielles de l'approvisionnement ont nécessité un recours aux réserves obligatoires. La libération de réserves obligatoires s'est avérée être une mesure pragmatique et efficace de l'AEP, tout en étant applicable à brève échéance.

Dans le secteur des produits thérapeutiques, le recours aux médicaments issus de réserves obligatoires s'est imposé en de nombreuses occasions en vue de pallier les pénuries. L'approvisionnement en antibiotiques a été particulièrement perturbé ces quatre dernières années. À l'échelle européenne, la situation en matière d'approvisionnement s'est régulièrement avérée critique pour certains principes actifs ou formes galéniques à cause d'arrêts de production ou de rappels de lots. Les entreprises étant souvent peu nombreuses à commercialiser un médicament ou à fabriquer un principe actif donné, la compensation d'un brusque arrêt de la production par d'autres acteurs économiques peut s'avérer impossible, ou, au mieux, nécessiter un certain délai. De plus, la pénurie d'un médicament entraîne une disponibilité réduite des spécialités ayant un spectre d'action similaire. Le recours aux réserves obligatoires a permis jusqu'ici d'assurer un approvisionnement suffisant des hôpitaux suisses.

En automne 2018, une baisse prolongée du niveau des eaux a fortement limité la navigation sur le Rhin. Les importations par cette voie fluviale ont été fortement affectées des mois durant, ce qui a conduit à des perturbations de l'approvisionnement en huiles minérales, en huiles et graisses comestibles, ainsi qu'en fourrage et engrais. La Confédération a par conséquent autorisé le recours temporaire aux réserves obligatoires. Elle a libéré au total des stocks de 235 000 m³ de diesel, 80 500 m³ d'essence, 30 000 m³ de kérosène et 4000 t d'engrais azotés. En fin de compte, les propriétaires ont puisé 191 000 m³ de diesel, 58 000 m³ d'essence, 8000 m³ de kérosène et 13 t d'engrais azotés dans leurs réserves. Le DEFR a de plus libéré des réserves obligatoires de fourrages protéagineux et d'huiles et

Recours aux réserves obligatoires

Produits thérapeutiques : problèmes structurels

Étiage du Rhin

graisses comestibles. Des pluies abondantes ayant toutefois amélioré la situation pour la navigation rhénane durant la procédure d'autorisation, seule une partie des réserves obligatoires libérées de carburant liquide et d'engrais ont été utilisées, et le recours aux fourrages et aux huiles et graisses comestibles n'a pas été nécessaire.

Au printemps 2020, les établissements de santé ont dû recourir aux réserves complémentaires de masques FFP suite à la pandémie de COVID-19. La pharmacie de l'armée a acheté ces masques aux propriétaires des réserves avant de les remettre aux cantons via l'organe centralisé de gestion fédérale des ressources. Les masques FFP ainsi acquis sont venus compléter les réserves détenues par les hôpitaux et d'autres établissements de santé en prévision d'une pandémie.

Mise en œuvre des exigences de l'AIE

En tant que membre de l'Agence internationale de l'énergie (AIE), la Suisse est tenue de participer aux plans d'urgence adoptés par l'AIE. La Suisse est à tout moment prête à remplir ces engagements, grâce aux réserves obligatoires d'huiles minérales et aux mesures de gestion de la demande prévues à cet effet.

Mesures à prendre et perspectives

Afin de pouvoir tenir compte au mieux de la situation en matière d'approvisionnement, l'AEP continue d'optimiser le recours aux réserves obligatoires et de le rendre plus ciblé. Il faut garder à l'esprit que les réserves obligatoires ne dispensent pas les entreprises de constituer leurs propres stocks. Il est généralement difficile de définir le bon moment pour la libération des réserves obligatoires. Une libération trop rapide envoie un mauvais signal aux acteurs économiques. Rassurés par ce filet de sécurité, ces derniers sont alors moins incités à constituer leurs propres stocks, ce qui a des répercussions négatives sur la sécurité de l'approvisionnement. Les réserves ne devraient donc être libérées que lorsqu'il n'y a aucun autre moyen de garantir l'approvisionnement de la Suisse. C'est pourquoi l'AEP s'attache à définir plus précisément les conditions à réunir pour la

Les réserves obligatoires ne remplacent pas les stocks des entreprises

libération de réserves obligatoires et les modalités de celle-ci, pour que les entreprises puissent adapter leurs stocks en conséquence.

5.7 Facilitation des importations

Contexte

La libération des réserves obligatoires est souvent la première mesure à prendre en cas de pénurie émergente ou existante. Si elle ne permet pas de combler suffisamment une pénurie de biens vitaux ou si les biens sujets à pénurie ne sont pas soumis au stockage obligatoire, il est possible de stimuler l'importation des marchandises concernées en collaborant avec les services fédéraux compétents (notamment l'Administration fédérale des douanes). Les mesures de promotion des importations comprennent l'augmentation des contingents tarifaires, la réduction des droits de douane, la simplification des procédures douanières et l'abrogation temporaire des ordonnances limitant les importations. En cas de crise, l'AEP peut en outre soutenir les transports et les chaînes logistiques liés aux importations.

Degré de préparation

En collaboration avec l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), le domaine Alimentation peut prendre des dispositions pour faciliter les importations. Les restrictions étatiques et les autres entraves au commerce qui empêchent l'importation de denrées alimentaires peuvent être adaptées à titre temporaire. En 2020, l'OFAG a par exemple augmenté les contingents tarifaires partiels pour le beurre et les œufs. Cette collaboration a fait ses preuves lors de la pandémie de COVID-19. Ces prochaines années, le domaine analysera les enseignements tirés de la crise sanitaire et mettra au point d'autres mesures ciblées.

Denrées alimentaires

Les produits thérapeutiques englobent les médicaments et les dispositifs médicaux. En application de l'Accord relatif à la reconnaissance mutuelle dans les Accords bilatéraux I (Confédération suisse, 1999), la Suisse est liée au système de contrôle et

Produits thérapeutiques

au marché intérieur de l'UE et bénéficie, de ce fait, d'une certaine protection face aux perturbations de l'approvisionnement en dispositifs médicaux. Suite à la révision du droit européen en matière de dispositifs médicaux, qui entre en vigueur en 2021, le droit suisse sera adapté en vue de maintenir l'équivalence dans ce domaine. En parallèle, il est aussi prévu d'actualiser l'Accord relatif à la reconnaissance mutuelle avec l'UE afin de continuer à garantir la libre circulation des marchandises pour ce qui est des dispositifs médicaux. Pour les médicaments, par contre, faciliter les importations s'avère très compliqué, en raison des limites strictes posées par le régime suisse d'autorisation de mise sur le marché. Si une entreprise agréée en Suisse lui en fait la demande, Swissmedic peut, en vertu de la loi sur les produits thérapeutiques, autoriser l'importation temporaire d'un médicament identique sous emballage étranger (Assemblée fédérale, 2000). L'autorisation peut être accordée à condition que les concurrents ne soient pas en mesure de combler le manque et que l'indisponibilité du médicament concerné ait des conséquences graves pour les patients. Dans ce contexte, la Plateforme médicaments vise à déceler suffisamment tôt les perturbations de l'approvisionnement en médicaments. En outre, les personnes exerçant une profession médicale ont la possibilité d'importer un médicament étranger en petites quantités, à condition que ce médicament ait été approuvé par un pays ayant institué un contrôle des médicaments équivalent et qu'il ne soit pas disponible en Suisse à ce moment-là (Conseil fédéral, 2018).

5.8 Gestion de la production

Contexte

Gérer la production pour assurer l'approvisionnement en biens vitaux constitue une intervention très drastique dans l'économie. En cas de crise, il est possible d'encourager la production de certains biens par des incitations ciblées. La LAP permet en outre d'adapter la nature et la quantité des produits fabriqués ou transformés ainsi que leur affectation.

Degré de préparation

Optimiser la production agricole est une mesure qui relève de l'étape C de la phase d'intervention (cf. illustration 2). Elle est réservée aux pénuries graves et prolongées de denrées alimentaires. Elle vise à élever le taux d'auto-approvisionnement de la Suisse. Le domaine Alimentation travaille depuis 2019 à des mesures allant dans ce sens. En se basant sur les biens et facteurs de production disponibles, le modèle informatique DDSS-ESSA¹⁴ peut calculer en tout temps les adaptations requises de la production agricole suisse et ainsi fournir des données en vue de surmonter des pénuries graves (OFAG/Agroscope, 2015).

En cas de grave crise énergétique dans le domaine des combustibles fossiles, la demande de bois-énergie augmentera, induisant une potentielle multiplication des besoins. Dans un premier temps, à l'étape A, les réserves de bois disponibles dans les forêts, qui permettent de couvrir les besoins courants durant deux ans, peuvent être utilisées pour répondre à l'augmentation de la demande (cf. illustration 2). À l'étape B, une exploitation accrue du bois est recommandée (davantage de coupe de bois), puis au besoin ordonnée, à l'étape C.

5.9 Restrictions de la consommation

Contexte

Si la pénurie perdure en dépit des mesures prises pour gérer l'offre, la stratégie de l'AEP prévoit des mesures agissant sur la demande. Ces mesures visent à assurer une distribution contrôlée des biens disponibles. Suivant la gravité de la crise, divers instruments peuvent être employés selon le principe de proportionnalité.

Restrictions des ventes

La stratégie prévoit, dans une première étape, que des appels soient lancés pour enjoindre la population à réduire sa consommation. C'est un moyen plutôt simple de limiter la demande. La mesure

Optimisation
de la production
agricole

Exploitation
du bois-énergie

Appels à réduire
la consommation

consiste essentiellement à sensibiliser la population de l'ensemble du pays à la situation de crise et à l'inciter à modérer sa consommation.

Gestion réglementée de l'électricité

Outre les appels à réduire la consommation, d'autres mesures de gestion réglementée sont prévues dans un second temps en cas de pénurie d'électricité. Elles comprennent les restrictions de la consommation via l'interdiction de certains usages de l'électricité, le contingentement des gros consommateurs et, en dernier ressort, des interruptions de l'alimentation (délestages).

Commutation d'installations bicom bustibles fonctionnant au gaz naturel

Face à une pénurie de gaz naturel, la Confédération peut ordonner de commuter les installations bicom bustibles du gaz naturel au mazout, ce qui permet de réduire de manière notable la consommation de gaz naturel à brève échéance.

Restrictions des ventes

Si une pénurie se profile, des restrictions des ventes peuvent être mises en place relativement rapidement, sans occasionner de trop grandes distorsions du marché. Si des achats en masse sont à prévoir dans le sillage d'une rupture de stock temporaire d'un produit, la Confédération peut, par exemple, ordonner aux commerces concernés de restreindre la vente du produit à une quantité donnée par personne en vue d'éviter une ruée sur les étals. Bien que cette mesure n'empêche pas les gens de se présenter plusieurs fois à la caisse, elle permet néanmoins de calmer quelque peu la situation.

Le domaine Alimentation, par exemple, a revu intégralement les documents de base prévus à cet effet en 2019 et 2020, et les a complétés tout au long de la pandémie de COVID-19 en vue d'être préparé au mieux à une éventuelle mise en œuvre. Toutefois, les mesures n'ont finalement pas dû être appliquées.

Les ventes ont été en revanche restreintes dans le secteur des produits thérapeutiques en vue d'assurer un approvisionnement équilibré de l'ensemble du pays en certains médicaments (cf. ch. 8.3). Des restrictions peuvent également être appliquées aux quantités prélevées dans les réserves obligatoires de

médicaments à des fins d'alimentation du marché pour permettre une meilleure gestion de la couverture de stock des réserves. Au besoin, il est possible d'appeler à utiliser des alternatives thérapeutiques ou à limiter la consommation de certains médicaments, moyennant une adaptation des recommandations thérapeutiques émises par les sociétés de médecine. Ainsi, les médicaments disponibles uniquement en faibles quantités peuvent être utilisés de manière ciblée, là où ils sont le plus urgemment requis.

Si restreindre les ventes ne suffit pas à assurer l'approvisionnement en cas de crise, la Confédération peut infléchir indirectement la demande de biens vitaux en instaurant un contingentement. Elle limite alors, pour le produit concerné, les quantités que les fournisseurs (commerçants, importateurs et producteurs) sont autorisés à mettre sur le marché et, selon les circonstances, restreint la livraison à certains clients. Atteintes importantes à la liberté économique, les contingentements visent à prioriser l'approvisionnement des cantons dans les domaines sanitaire (Tamiflu, masques de protection respiratoire) et énergétique (kérosène, mazout, gaz naturel et électricité).

Le rationnement, qui implique une intervention très drastique sur le marché, consiste à remettre à chaque habitant un coupon lui permettant d'acheter une certaine quantité d'un produit pendant une période limitée. Des rationnements des denrées alimentaires, de l'essence et du diesel sont par exemple prévus en cas de pénurie grave de longue durée. Il s'agit là d'une mesure administrative complexe et très lourde, qui requiert une assez longue phase préparatoire. Le domaine Alimentation de l'AEP est en train de revoir radicalement les fondements de cette mesure. En effet, il était jusqu'alors prévu que les cantons se chargent de remettre les coupons en cas de rationnement. Compte tenu des changements structurels, l'envoi centralisé des coupons par la poste à l'échelle nationale semble la plus convaincante des solutions étudiées.

Contingentement

Rationnement

5.10 Approvisionnement en eau potable en temps de crise

L'eau est un bien public relevant de la compétence des cantons et des communes. Selon la nouvelle ordonnance sur la garantie de l'approvisionnement en eau potable lors d'une pénurie grave (OAP), les prescriptions de la Confédération doivent contribuer à garantir que l'approvisionnement en eau potable est maintenu aussi longtemps que possible, que l'eau potable est, en tout temps, disponible en quantité suffisante et que les pénuries graves sont évitées, ou du moins vite maîtrisées. L'OAP demande aux gestionnaires d'installations indispensables pour l'approvisionnement de veiller à disposer d'une source de captage supplémentaire indépendante du point de vue hydrologique afin d'améliorer la résilience de l'approvisionnement en eau en cas de pénurie grave. Cette disposition devrait permettre de remédier plus facilement aux pénuries liées à la sécheresse.

L'AEP part du principe qu'il incombe à la population de constituer des réserves d'eau potable pour tenir durant les trois premiers jours d'une pénurie. Toutefois, des sondages ont montré que la plupart des ménages ne disposaient pas de suffisamment de provisions domestiques à cet effet. L'AEP a donc conclu un accord avec l'Association suisse des sources d'eaux minérales et des producteurs de soft drinks (SMS) afin d'assurer à la population l'accès à une quantité minimale d'eau potable, notamment en cas de perturbations régionales de l'approvisionnement, y compris entre le premier et le quatrième jour de pénurie.

5.11 Assurer la disponibilité de biens industriels en temps de crise

L'industrie pharmaceutique utilise de l'éthanol pour la fabrication de médicaments. L'éthanol est en outre indispensable en cas de pandémie puisqu'il est utilisé en grande quantité pour fabriquer des produits désinfectants. Les désinfectants à base d'alcool sont composés d'un mélange d'éthanol

(70 %) et de matières auxiliaires. Dans l'industrie alimentaire, l'éthanol sert à produire ou à diluer des arômes et des essences ainsi qu'à fabriquer du vinaigre de table. Il est également utilisé comme agent de conservation et produit de nettoyage. Enfin, l'éthanol est, du fait de ses caractéristiques, un des principaux solvants employés dans l'industrie chimique, et il sert de substance de départ pour la fabrication de nombreux produits chimiques.

Au printemps 2020, la demande d'éthanol a explosé en raison de la pandémie de COVID-19, dépassant de loin l'offre disponible. Depuis l'automne 2020, la Confédération a mis en place des réserves transitoires pour tenter de couvrir l'augmentation des besoins en éthanol pour la production de médicaments et de désinfectants dans le contexte de la pandémie. Il est prévu de remplacer cette solution transitoire par un régime durable de stockage obligatoire ordinaire.

En cas de panne d'électricité prolongée, la population et les autorités et organisations chargées du sauvetage et de la sécurité (AOSS) auront besoin de pouvoir se ravitailler en carburant. L'AEP encourage donc les cantons à équiper certaines de leurs stations-service d'une alimentation électrique de secours. À cette fin, il a élaboré des recommandations à mettre en œuvre sur une base volontaire par les cantons, qu'il a compilées dans un guide. Publié en 2020, le guide comprend des mesures de prévention qui peuvent être prises aux niveaux cantonal et communal pour soutenir le ravitaillement en carburant des AOSS en cas de panne électrique. Les recommandations sont divisées en trois sous-domaines : (1) examen de la volonté politique, fixation des objectifs et planification ; (2) analyse de la situation concernant l'approvisionnement en carburant des AOSS et (3) transformation des stations-service pour le raccordement à une alimentation de secours, organisation du ravitaillement en carburant, élaboration de concepts d'exploitation. Enfin, le guide contient également des informations sur les solutions de financement et des projets de référence ainsi qu'une FAQ.

Alimentation électrique de secours pour les stations-service

Ethanol

5.12 Opérations de paiement en temps de crise

Depuis l'entrée en vigueur de la révision de la loi sur l'approvisionnement du pays, à l'été 2017, il incombe à l'AEP de garantir le fonctionnement des opérations de paiement en cas de crise. Suite à une décision du Conseil fédéral, il a été décidé de sensibiliser les ménages et de les inciter à détenir une réserve d'argent liquide. La fonction hors ligne des cartes bancaires, qui permet de réaliser des paiements plafonnés à quelques centaines de francs même en cas de panne des systèmes de télécommunication, doit aussi, dans la mesure du possible,

être mieux exploitée. À cet effet, il faut néanmoins que les points de vente ou les distributeurs de billets soient équipés d'une alimentation électrique de secours. Fin 2018, l'AEP a formé un nouveau groupe de travail composé de représentants du secteur bancaire et de l'administration fédérale, qui a pour objectif de parvenir à un accord contraignant de portée générale avec l'implication de l'ensemble des acteurs économiques concernés et d'étudier l'utilisation de différents moyens de paiement pour l'achat de biens vitaux.

6 Intensification de la collaboration avec les cantons

Contexte

Les mesures préparées par l'AEP s'adressent aux acteurs économiques responsables de la fourniture ou de la production de biens et services vitaux. Les milieux économiques sont donc les premiers concernés pour ce qui est de la mise en œuvre des mesures. C'est pourquoi la collaboration avec les cantons s'est jusqu'ici limitée à la préparation et à l'exécution des mesures de rationnement s'appliquant aux carburants, au mazout et aux denrées alimentaires.

Or, la collaboration entre les cantons et l'AEP a été réévaluée à la lumière des conclusions tirées de l'exercice du Réseau national de sécurité 2014 et de la révision de la loi sur l'approvisionnement du pays, entrée en vigueur le 1^{er} juin 2017, qui permet à l'AEP d'intensifier ses activités en amont d'une pénurie dans l'optique de renforcer les chaînes d'approvisionnement. Dans son rapport final sur l'Exercice du Réseau national de sécurité, le Conseil fédéral a notamment souligné que la Confédération et les cantons devaient, de pair avec les milieux économiques, faire connaître les mesures prévues pour garantir, lors d'une pénurie, l'approvisionnement électrique et le ravitaillement en aliments et en biens de consommation courante, ainsi que les améliorations qui pouvaient y être apportées.

Nouvelles priorités

C'est dans ce contexte que l'AEP a intensifié sa collaboration avec les cantons, mettant désormais l'accent sur les domaines de l'approvisionnement en électricité, des TIC et de la logistique. Par ailleurs,

la fonction de délégué cantonal à l'approvisionnement économique du pays (DCAE) a été créée à l'échelle des cantons, selon les principes suivants :

- Personne de contact pour toutes les questions qui relèvent de l'AEP au niveau cantonal, le DCAE relaie la position de l'AEP au sein des organes de conduite cantonaux.
- Le DCAE est un généraliste informé des thématiques couvertes par l'AEP, appelé à jouer un rôle dans son canton aussi bien en amont d'une crise qu'en phase d'intervention.
- Le profil d'exigences pour la fonction de DCAE est le suivant :
 - savoir présenter les principes et le mode opératoire de l'AEP dans les organismes cantonaux concernés ;
 - pouvoir, si besoin est, activer un réseau analogue à celui de l'AEP au niveau cantonal afin d'appliquer les mesures dans les temps, conformément aux exigences de l'AEP ;
 - avoir accès au gouvernement cantonal et à l'organe de conduite du canton ;
 - disposer d'un réseau bien maillé dans l'administration cantonale ;
 - être en mesure de communiquer activement sur les tâches de l'AEP dans tous les milieux ;
 - être disponible environ deux jours par année pour assurer la coordination et la collaboration entre le canton et la Confédération.

Les nouvelles modalités de collaboration entre l'AEP et les cantons sont réglementées dans des directives du DEFR, qui sont entrées en vigueur au début de l'année 2020.

7 Coopération internationale

Agence internationale de l'énergie

L'OFAE soigne divers contacts avec l'étranger, notamment avec l'Agence internationale de l'énergie (AIE), dont la Suisse est un des membres fondateurs. En devenant membre de l'association, en 1974, la Suisse s'est engagée, en vertu du droit international, à participer activement aux mesures arrêtées par l'AIE dans le sillage du premier choc pétrolier en 1973, notamment à la constitution de réserves nationales d'huiles minérales. En tant que membre de l'AIE, la Suisse peut par exemple être appelée, au titre d'une action coordonnée par l'AIE, à libérer des réserves obligatoires pour parer à un manque de pétrole sur les marchés internationaux.

L'OFAE représente la Suisse au siège de l'AIE à Paris dans deux groupes de travail qui se réunissent plusieurs fois par an : le Standing Group on the Oil Market (SOM) et le Standing Group on Emergency Questions (SEQ). Le SOM suit l'évolution des marchés internationaux de produits pétroliers et aide les membres de l'AIE à réagir rapidement et efficacement aux changements. Le SEQ s'occupe de tous les préparatifs jugés utiles à l'échelle internationale en vue de permettre une intervention rapide en cas de signes de perturbations de l'approvisionnement.

À un rythme pluriannuel d'environ six ans, l'AIE évalue le degré de préparation de ses membres pour assurer l'approvisionnement en produits pétrolier en cas de crise. En 2016, la Suisse s'est soumise à un examen de ce type. À l'issue de l'évaluation, l'AIE a formulé des recommandations sur des mesures préventives de l'AEP, de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), et de la branche pétrolière et gazière. Fin 2019, l'AEP a présenté l'avancée de la mise en œuvre des recommandations à l'AIE, qui lui a réservé bon accueil. Notre pays devrait faire l'objet d'un nouvel examen en 2022 ou au début de 2023.

Le Partenariat pour la paix (PPP) est une organisation politique regroupant les 29 membres de l'OTAN ainsi que 22 États partenaires, dont la Suisse, qui y est associée depuis 1996. Ce programme de coopération a pour objectif d'instaurer un climat de confiance et de transparence dans le domaine sensible de la politique de sécurité et de défense en promouvant le dialogue en matière de politique de sécurité dans la région euro-atlantique et en contribuant, par une coopération effective, à la paix, à la démocratie et à la sécurité en Europe.

La Suisse utilise la plateforme offerte par le PPP pour faire valoir ponctuellement ses intérêts en matière de politique de sécurité auprès des instances de l'OTAN et des autres États partenaires et bénéficiaire de l'échange d'informations et d'expériences. L'OFAE participe directement ou par l'intermédiaire du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) à plusieurs groupes de travail. Durant les années sous revue, le Comité des plans d'urgence dans le domaine civil de l'OTAN (Civil Emergency Planning Committee) a continué d'approfondir ses travaux autour de la thématique de la résilience des sociétés et de l'infrastructure. Le groupe de travail Joint Health, Agriculture and Food Group a constitué un corpus de bonnes pratiques visant à améliorer la résilience et à atténuer les perturbations de l'approvisionnement. Enfin, le groupe de travail Industrial Resources and Communications Service Group s'est essentiellement penché sur les interactions entre systèmes électriques, d'une part, et systèmes informatiques, de l'autre.

Outre sa collaboration avec l'AIE et le PPP, l'OFAE entretient des relations bilatérales. Durant les années passées en revue, il s'est entretenu sur le thème de l'approvisionnement économique en cas de pénurie grave avec des délégations finlandaise, qatarie, autrichienne, suédoise et sud-coréenne.

Partenariat pour la paix

Coopération bilatérale

8 Lutte contre le coronavirus (COVID-19)

8.1 Dénrées alimentaires

Dénrées
alimentaires

De février à juin 2020, la pandémie de COVID-19 a généré d'importantes turbulences sur les marchés agroalimentaires, aussi bien en Suisse qu'à l'étranger. La demande de produits de longue conservation a tendanciellement augmenté, tandis que les besoins du secteur de l'hôtellerie-restauration ont diminué. L'approvisionnement de la Suisse en denrées alimentaires et moyens de production vitaux a cependant pu être assuré en tout temps. Le domaine Alimentation a mis en place une surveillance continue afin d'être à même de déceler rapidement les premiers signes d'une pénurie grave en denrées alimentaires et fourrages vitaux. Il a également régulièrement adapté les mesures prévues à l'étape A de la phase d'intervention (cf. illustration 2) aux constats tirés de la pandémie.

En avril 2020, Agroscope a été chargé d'analyser les événements historiques ayant eu des répercussions sur l'approvisionnement en denrées alimentaires en vue d'en déduire les conséquences à moyen terme que la pandémie de COVID-19 serait susceptible d'avoir sur l'approvisionnement de la Suisse. De manière générale, l'analyse a montré que la pandémie ne présente guère de risques pour l'approvisionnement alimentaire de notre pays.

8.2 Énergie

Approvision-
nement
énergétique

S'agissant de l'approvisionnement en énergie, il a été crucial d'assurer la disponibilité du personnel nécessaire à l'exploitation des infrastructures d'importance systémique (gestionnaires du réseau électrique, centrales nucléaires, p. ex.). En Suisse, les employés des centrales d'exploitation des réseaux de transport d'électricité et de gaz et des centrales nucléaires proviennent, pour une bonne part, des pays voisins. Du fait des exigences élevées attachées à leur fonction et de la spécificité de leur savoir-faire, ces employés ne peuvent pas être remplacés à brève échéance par une main-d'œuvre suisse. Le domaine Énergie a donc délivré à ces entreprises

une attestation individuelle confirmant leur importance pour l'approvisionnement. En parallèle, des dispositions ont également été prises avec la Direction des affaires européennes du DFAE afin de garantir la mise en place rapide d'exceptions pour les employés particulièrement critiques des gestionnaires d'infrastructures en cas de durcissement de la réglementation du passage des frontières.

Lorsque des difficultés sont apparues lors du déchargement de cargaisons de pétrole destinées à la Suisse dans le port de Marseille en raison d'une priorisation de chargements pour la France, l'autorité française compétente a été contactée par l'intermédiaire du SECO et du DFAE afin que la livraison par oléoduc de la raffinerie suisse de Cressier puisse avoir lieu à temps.

Enfin, un dialogue régulier a été entretenu avec des représentants de l'OFEN, de l'EICOM, de l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN), de Swissgrid et du secteur de l'électricité dans le cadre du groupe de coordination « Sécurité de l'approvisionnement en électricité ». L'objectif était d'identifier rapidement les manques de main-d'œuvre et de possibles perturbations de l'approvisionnement liées à la situation à l'étranger afin de coordonner les éventuelles mesures entre les acteurs. Le groupe de coordination a également analysé les potentielles répercussions de la crise de COVID-19 sur la stabilité de l'approvisionnement pendant l'hiver 2020/2021.

8.3 Produits thérapeutiques

La brusque hausse de la demande mondiale de certains médicaments dans le sillage de la pandémie de coronavirus s'est reflétée dans le nombre de notifications reçues par le bureau de notification du domaine Produits thérapeutiques. Ce dernier a analysé les notifications et pris des dispositions lorsque la situation l'exigeait. Le traitement du COVID-19 a requis un grand nombre de principes actifs et de médicaments qui n'étaient, avant la pandémie, soumis

Suivi de l'appro-
visionnement
en produits
thérapeutiques

ni à l'obligation de notifier ni au stockage obligatoire. L'ordonnance 2 COVID-19 du 13 mars 2020 a donc instauré, à titre provisoire, une obligation de notifier pour les sédatifs et les myorelaxants utilisés pour le traitement des patients atteints de formes graves de coronavirus. Le domaine a demandé aux fournisseurs de communiquer hebdomadairement l'état de leurs stocks, de sorte à pouvoir optimiser la distribution des médicaments aux hôpitaux en fonction des besoins. Il a procédé de même auprès des fabricants et fournisseurs de matériel de protection et de dispositifs médicaux utilisés dans le cadre de la prise en charge des patients infectés au coronavirus (masques de protection, seringues à perfusion pour l'administration de médicaments aux patients hospitalisés, p. ex.).

Libération de réserves obligatoires de médicaments

En mars et avril 2020, les demandes de libération des réserves obligatoires, notamment d'antibiotiques, ont fortement augmenté. Davantage de médicaments ont été requis pour traiter les patients ayant développé une forme grave de COVID-19. En parallèle, les hôpitaux ont cherché à élargir leurs stocks dans un contexte d'approvisionnement tendu. Les fabricants se sont concentrés sur la production de médicaments utilisés pour le traitement du COVID-19, affectant également l'approvisionnement en autres médicaments. Les premiers touchés ont été les produits thérapeutiques dits essentiels, surtout des génériques. De mars à avril 2020, on dénombre au total 27 libérations de réserves obligatoires pour 19 produits, soit environ la moitié de l'ensemble des réserves libérées en 2019 (57 libérations pour 23 produits). Après consultation de la Société suisse d'infectiologie, des indications supplémentaires ont été délivrées concernant une consommation rationnelle et limitée de certains médicaments. La crise a cependant également montré que les succursales suisses de multinationales et les PME sont à même d'adapter leur production à brève échéance pour certains groupes de médicaments.

Mi-mars 2020, les volumes de ventes des grossistes de produits thérapeutiques ont enregistré une hausse telle que certains produits n'ont pu être livrés qu'en quantités réduites aux pharmacies. Afin d'assurer un approvisionnement uniforme à l'échelle nationale, la Confédération a imposé des restrictions à la vente de certains médicaments. Pour certains produits, les pharmacies et les cabinets médicaux n'ont été autorisés à délivrer qu'un seul emballage par achat (hormis aux patients souffrant d'une maladie chronique avec une ordonnance permanente, à qui ils pouvaient remettre plusieurs emballages des médicaments concernés, mais au maximum l'équivalent de deux mois de consommation). La restriction visait différents médicaments délivrés sur ordonnance, parmi lesquels des antihypertenseurs, des analgésiques ou fébrifuges, des antidiabétiques oraux ou encore des antitussifs.

Restrictions des ventes de certains médicaments

Le port de masques respiratoires (FFP2 et FFP3) est utile pour protéger le personnel hospitalier, notamment, d'une infection en cas d'exposition directe à des patients malades. Durant la crise du coronavirus, l'explosion de la demande mondiale de masques FFP a été telle qu'elle n'a pas pu être couverte, même après maximisation des capacités de production. Ces masques de protection, principalement fabriqués en Chine, ont été extrêmement difficiles à obtenir pendant la crise. Sans compter que certains pays avaient entre-temps instauré des restrictions à l'exportation pour le matériel de protection médicale, y compris les masques FFP, ce qui a conduit à la rétention temporaire de certaines livraisons destinées à la Suisse. L'OFAE et les trois propriétaires de réserves concernés ont autorisé, dès fin février 2020, la vente de quelque 170 000 masques FFP2 et FFP3 stockés à la pharmacie de l'armée, qui a ensuite transmis les masques aux cantons.

Libération des réserves complémentaires de masques de protection respiratoire (FFP2 et FFP3)

Durant la crise du coronavirus, la situation était également tendue s'agissant des désinfectants pour les mains et les surfaces, compte tenu de l'explosion de la demande. L'éthanol, notamment, manquait comme base pour la fabrication de désinfectant. Dans un contexte d'indisponibilité des canaux de distribution des grossistes, les hôpitaux ont été

Désinfectants

approvisionnés en priorité. C'est pourquoi les homes, les cabinets médicaux et les services d'aide et soins à domicile ont été particulièrement touchés par la pénurie au début de la crise. Il est prévu de réintroduire des réserves d'éthanol sur mandat étatique pour rendre la Suisse plus autonome sur ce plan.

8.4 Technologies de l'information et de la communication

Le télétravail, un défi à tous les niveaux

Au printemps 2020 et lors de la deuxième vague pandémique, en automne 2020, le Conseil fédéral a recommandé de travailler autant que possible à domicile pour enrayer la propagation du nouveau coronavirus. En conséquence, le trafic des données et des appels via le réseau de téléphonie mobile a nettement augmenté. Le domaine TIC de l'AEP a discuté de possibles mesures préventives avec les opérateurs de réseaux de télécommunication afin de pouvoir assurer les services TIC même en cas de demande très élevée de capacités. Il aurait, par exemple, été possible de prioriser certains usages des télécommunications cruciaux pour l'approvisionnement au détriment d'usages non essentiels et plus gourmands en données, à l'instar du streaming vidéo. Or la fourniture de services TIC a pu être assurée en tout temps dans le pays, à l'exception de quelques perturbations ponctuelles. Il est cependant apparu que certaines entreprises n'étaient pas prêtes pour le télétravail à large échelle, faute du matériel, des logiciels, des réseaux ou encore du savoir-faire requis à cet effet.

8.5 Industrie

Éthanol

Bien que les importations d'éthanol aient été supérieures à la moyenne pendant la pandémie de coronavirus, la demande liée à la production de désinfectants a largement dépassé l'offre très vite après l'éclatement de la crise. Ce n'est que grâce à des contingentements et à la livraison prioritaire des fabricants de désinfectants et de médicaments qu'il a été possible de fournir juste assez d'éthanol aux établissements sanitaires. Les ventes ont augmenté d'environ 65 % en mars 2020, et, en moyenne,

de respectivement 30 % et 20 % en avril et mai 2020. L'OFAE et d'autres services fédéraux (OFSP, AFD) ont donc soutenu les importateurs d'éthanol dans la recherche d'autres solutions ; le bioéthanol, généralement utilisé comme carburant, a été autorisé pour la fabrication de désinfectants destinés à la désinfection générale des mains hors du contexte médical.

La production de gaz médicaux requiert des installations de séparation d'air et de remplissage de bonbonnes. Il existe en Suisse quatre de ces installations de séparation d'air, qui fonctionnent en continu. Elles ne sont mises hors service qu'une fois par an, à des fins de maintenance. Tous les gaz médicaux consommés en Suisse sont produits dans le pays, mais les bonbonnes en acier résistantes à la pression sont, elles, importées de l'étranger. Durant la pandémie de coronavirus, il y a toujours eu suffisamment d'oxygène disponible pour les établissements de santé, mais les bonbonnes en acier ont failli manquer par moments. Swissmedic a donc temporairement autorisé l'utilisation d'autres conteneurs adaptés sur le plan technique. Afin de faire face aux défis logistiques, l'Office fédéral des routes (OFROU) a autorisé, sur demande de l'AEP, les entreprises produisant de l'oxygène médical à déroger temporairement à l'interdiction de circuler le dimanche, les jours fériés et de nuit.

Oxygène médical

Les fabricants de récipients ont été confrontés à une forte hausse des commandes, ce qui a parfois occasionné une prolongation des délais de livraison. Ils disposaient en revanche de suffisamment de main-d'œuvre, de matières premières et de machines pour atteindre une production maximale, même si certains d'entre eux ont poussé leurs capacités de production à leurs limites. Les difficultés passagères à l'importation de dispositifs de fermeture pour les pompes doseuses et les vaporisateurs ont été en large partie résolues avec le lancement de la production de ces dispositifs en Suisse.

Production de récipients pour les désinfectants

L'importation de granules de plastique pour la fabrication de bouteilles de désinfectant a été assurée en continu pendant la pandémie de coronavirus. Le recours aux réserves obligatoires de granules de plastiques n'a pas été nécessaire. L'approvisionnement en emballages a toujours été garanti, malgré la forte utilisation des capacités des fabricants concernés, la prolongation des délais de livraison et les problèmes logistiques.

8.6 Logistique

Au début de la pandémie de coronavirus en mars 2020, l'association des grossistes pharmaceutiques a contacté l'AEP pour avertir que, vu la forte demande, ses membres (pharmacies, cabinets médicaux et hôpitaux) ne pourraient continuer à être livrés dans les temps que si l'interdiction de circuler de nuit était temporairement suspendue pour les camions. Au début de la première vague de la pandémie, même les acteurs de la grande distribution n'ont plus été en mesure de transporter suffisamment de marchandises pour ravitailler leurs magasins pendant le week-end en vue de répondre à la demande exceptionnelle. Ils se sont donc également tournés vers l'AEP pour lui demander d'autoriser temporairement les poids lourds à circuler le dimanche et de nuit. Là-dessus, le domaine Logistique a pris des dispositions pour que les mesures nécessaires soient appliquées rapidement par les services compétents des cantons concernés.

En collaboration avec l'OFROU, l'AEP a veillé à ce que les poids lourds transportant des biens vitaux soient temporairement autorisés à déroger à l'interdiction de circuler le dimanche et de nuit, et à ce que les réglementations sur les temps de travail et de repos des routiers et le poids de charge autorisé des camions soient provisoirement suspendues. Pour bénéficier de ces dérogations, les entreprises devaient au préalable recevoir une attestation de l'AEP confirmant qu'elles effectuaient bien des

transports importants pour l'approvisionnement du pays. La dérogation à l'interdiction de conduire le dimanche et de nuit est restée en vigueur jusqu'au 2 juin 2020 ; les autres régimes dérogatoires avaient déjà cessé de s'appliquer à la fin du mois d'avril.

8.7 Cantons et communication

Durant la crise du COVID-19, le besoin de communication a été d'emblée très important, du côté du grand public comme du côté des cantons. Au printemps 2020, les cantons ont été informés quotidiennement des dernières évolutions de la situation en matière d'approvisionnement. Les mesures requérant une mise en œuvre au niveau cantonal ont été coordonnées par l'intermédiaire des DCAE, et les réponses aux questions des cantons ont été traitées par les spécialistes concernés ou transmises aux services compétents. Les questions des cantons ont principalement porté sur la distribution de médicaments et de matériel de protection ainsi que sur la répartition des compétences au sein de la Confédération.

En parallèle, les médias ont également voulu obtenir davantage d'informations, que ce soit au sujet des masques ou du matériel de protection, ou encore de l'éthanol, de la logistique ou de la prévention de crise de manière plus générale. Par ailleurs, des médias étrangers se sont aussi intéressés à la question, notamment, du système de réserves obligatoires mis en place en Suisse.

Le service Communication et cantons a à cette occasion pu compter sur un soutien interne ainsi que sur le service de communication du Secrétariat général du DEFR.

8.8 Enseignements et conséquences de la pandémie

Dans le contexte de la pandémie de COVID-19, diverses interventions parlementaires relevant directement du domaine d'activité de l'OFAE et de l'AEP ont été déposées, à savoir trois motions, quatre interpellations et un postulat.¹⁵

- Motion 20.3197 Burgherr « Réexamen du système des réserves obligatoires »
- Interpellation 20.3238 du Groupe libéral-radical « Covid-19. Réexamen du système des réserves obligatoires »
- Interpellation 20.3269 Romano « Reconstitution des stocks d'éthanol pour la production de désinfectant. Privilégier les acteurs locaux »
- Interpellation 20.3305 Müller Leo « Approvisionnement en denrées alimentaires. Réserves obligatoires »
- Motion 20.3448 Gigon Michaud « Pour une reconstitution des réserves obligatoires d'éthanol en Suisse »
- Motion 20.3906 Minder « Garantir l'approvisionnement du pays en cas de grandes crises »
- Postulat 20.4020 Grin « Stock de sécurité d'éthanol. Une solution durable ! »
- Interpellation 20.4585 von Siebenthal « Autoapprovisionnement de la Suisse et réserves obligatoires »

Une partie des interventions font référence à des projets déjà engagés par l'AEP avant la pandémie de COVID-19, dont le réexamen régulier des catégories de marchandises soumises au stockage obligatoire. Il est par exemple prévu, dans le secteur alimentaire, d'élargir les réserves obligatoires de céréales ainsi que d'huiles et de graisses comestibles. Le domaine compétent a déjà établi les bases à cet effet au cours des dernières années. Une consultation sera préparée dès le printemps 2021. Il est par ailleurs prévu d'imposer un stockage obligatoire pour les semences de colza. Une consultation séparée sera menée en 2021 à ce sujet.

Les demandes de constitution de réserves d'éthanol sont mises en œuvre depuis l'automne 2020. La Confédération a mis en place une solution de stockage transitoire avec le concours d'une entreprise privée afin de pouvoir assurer à court terme la disponibilité des quantités requises, dans le cadre de la pandémie, pour la fabrication de désinfectant et couvrir les besoins de l'industrie pharmaceutique. Il est prévu d'abandonner cette solution transitoire début 2022 au profit d'un stockage obligatoire associant toutes les entreprises qui commercialisent l'éthanol sur le marché suisse.

Durant la crise de COVID-19, le groupe de travail interdépartemental concernant les biens médicaux a coordonné les mesures visant à garantir la disponibilité de produits requis en grande quantité lors d'une pandémie, parmi lesquels les masques de protection respiratoire et les vêtements de protection, tandis que le groupe de travail de l'OFSP a entrepris d'assurer la disponibilité de médicaments spécifiques. Membre de ces deux groupes de travail, l'OFAE a été chargé d'effectuer un suivi de l'état des stocks des médicaments. Il est également associé aux travaux de la Commission fédérale pour la préparation et la gestion en cas de pandémie, qui est responsable de l'actualisation du plan de pandémie. Suivant les résultats de ces travaux, il étudiera la possibilité de mettre en œuvre des mesures en application de la LAP.

9 Évolution de l'AEP

9.1 Mégatendances

Le terme de mégatendance désigne des tendances et des évolutions marquantes à long terme qui sont le moteur des changements sociaux, économiques, politiques et technologiques à l'échelle mondiale. La littérature regorge de travaux consacrés à ces tendances lourdes qui se dessinent dans l'économie ou la société. La plupart de ces ouvrages définissent des tendances plus ou moins similaires, mais utilisent parfois des termes différents. Les principales mégatendances qui pourraient à l'avenir influencer les activités de l'AEP sont brièvement décrites ci-après. Cette présentation s'appuie sur des publications de la Société suisse pour des études prospectives (swissfuture, 2018), du Zukunftsinstitut à Francfort (Zukunftsinstitut, 2020) et sur un ouvrage du Secrétariat d'État à l'économie (SECO, 2019). Les notions de connectivité, mondialisation, individualisation, mobilité, sécurité, changement climatique et nouvelles formes de travail (trad.) se fondent sur la terminologie allemande du Zukunftsinstitut.

la logistique internationale. Même si, actuellement, des tendances protectionnistes sont de plus en plus sensibles, l'imbrication mondiale des processus économiques devrait continuer à prendre de l'ampleur.

L'individualisation est un principe essentiel du monde occidental, qui se répand de plus en plus au niveau mondial. Cette tendance remet en question les structures de notre société. Elle influence non seulement notre système de valeurs et notre quotidien, mais aussi notre façon de consommer. Elle est étroitement liée à une autre mégatendance, la connectivité. Pour l'AEP, il est important de prendre en considération l'évolution des modes de consommation et la modification du tissu social, en particulier. Il faut, par exemple, tenir compte de l'hétérogénéité grandissante de la société et des nouveaux canaux disponibles dans la communication de crise. Il convient également de relever que, aujourd'hui, la population attend un soutien de l'État dans des domaines où auparavant la famille ou le voisinage se sentaient responsables.

Individualisation

Connectivité

La connectivité est considérée comme la principale tendance de fond. Le principe de l'interconnexion domine l'évolution actuelle de la société et influence durablement la société et l'économie. Les technologies de communication numériques modifient profondément nos vies, créent de nouvelles interactions socioculturelles et économiques et font naître des modes de vie et des schémas comportementaux inédits. D'autres infrastructures techniques, comme les infrastructures électriques, sont, elles aussi, largement interconnectées. Une compréhension globale du changement technique est nécessaire pour adapter les mesures de prévention des crises et maintenir leur efficacité.

Notre société est en état de veille permanente sur le front médiatique. On a l'impression qu'il y a toujours des crises quelque part dans le monde. Parallèlement, nous jouissons aujourd'hui d'une aisance matérielle sans précédent. Mais en même temps, nous avons un grand besoin de sécurité. Une préparation aux crises avisée et une communication appropriée, de la part des pouvoirs publics en particulier, permettent de créer de la confiance et de la sécurité.

Diffusion de l'information

Mondialisation

Depuis longtemps déjà, la mondialisation fait partie des mégatendances et revêt donc une grande importance pour l'AEP. Un nombre toujours croissant de biens vitaux ne sont plus produits en Suisse, mais sont fabriqués seulement dans quelques sites de production situés dans d'autres pays ou même sur d'autres continents. La mondialisation rend donc la Suisse plus dépendante de certains fournisseurs et partenaires commerciaux ainsi que de

Le besoin de mobilité ne cesse d'augmenter, comme en témoigne la diversité croissante des formes de mobilité. L'individualisation, la connectivité et l'urbanisation influencent la mobilité du futur. Les innovations technologiques et les nouveaux besoins de la population modifient la manière dont nous concevons les transports et notre façon de nous déplacer. Il en résulte de nouvelles interdépendances et de nouveaux risques. D'un autre côté, la numérisation permet de plus en plus de réduire la mobilité à l'enseigne du télétravail.

Mobilité

Le changement climatique

Les États parties à l'Accord de Paris sur le climat se sont engagés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. La durabilité de l'économie et de notre mode de vie prend toujours plus de place dans l'agenda politique. D'ici à 2040, les deux tiers des investissements dans l'énergie au niveau mondial seront dédiés aux énergies renouvelables. La part de ces énergies dans la production mondiale s'élèvera alors à 40 %. La Suisse est très touchée par le changement climatique : l'augmentation des températures par rapport à l'ère préindustrielle y est deux fois plus élevée que la moyenne mondiale.

Nouvelles formes de travail

À l'avenir, de plus en plus de machines pourront effectuer certains travaux mieux que l'être humain. La société doit trouver un nouvel équilibre entre vie privée et vie professionnelle, ce qui engendra également une plus grande dépendance à l'égard de la technologie. Il s'agit de réfléchir aux conséquences de ces évolutions sociales sur la prévention des crises économiques et d'adapter cette dernière en conséquence.

9.2 Orientation stratégique future de l'AEP

Importance de l'AEP

L'AEP et son organisation ont joui d'une grande visibilité auprès de la population pendant la pandémie de coronavirus, dans une ampleur inégalée depuis la Seconde Guerre mondiale. Beaucoup de personnes – y compris au sein des services fédéraux et cantonaux – ont alors pris conscience de l'importance de l'approvisionnement économique du pays. Il est apparu que la structure complexe de l'AEP est encore trop peu connue en dépit des efforts soutenus consentis ces dernières années. La population dans son ensemble, mais aussi le monde politique, les administrations aux niveaux fédéral, cantonal et communal, les cadres de l'AEP, tout comme les milieux économiques et les organisations chargées des réserves obligatoires doivent mieux connaître les tâches de l'AEP ainsi que les limites de l'approvisionnement. L'AEP doit communiquer de manière plus active, ce qui permettra également de renforcer la responsabilité individuelle et la résilience au sein de la population.

La responsabilité individuelle des entreprises et des citoyens doit de nouveau gagner en importance. Il s'agit par exemple de faire mieux connaître la nécessité d'avoir des provisions domestiques et les standards de sécurité informatique. L'AEP développe des produits et des instruments supplémentaires, propres à créer assez de valeur ajoutée pour être eux aussi utilisés.

Il existe un certain antagonisme entre, d'une part, le mandat national d'approvisionnement et, d'autre part, la mondialisation croissante et la dépendance à l'étranger qui l'accompagne. Ainsi, pour son approvisionnement en carburants d'origine fossile, en produits thérapeutiques, en denrées alimentaires et en technologies de l'information et de la communication, la Suisse est très tributaire de l'étranger. En outre, dans de nombreux domaines, on observe des tendances monopolistiques, qui entraînent une plus grande dépendance à l'égard de certains fournisseurs. À l'avenir, l'AEP définira les mesures en prenant encore davantage en considération les évolutions d'un contexte en mutation rapide. De plus, il poursuivra ses activités de coopération internationale dans le cadre de l'Agence internationale de l'énergie et du Partenariat pour la paix, ainsi qu'au niveau bilatéral, activités qui seront ponctuellement renforcées.

L'AEP mettra à l'avenir un accent encore plus marqué sur la phase préventive, car les économies modernes, numérisées et tributaires de longues chaînes d'approvisionnement ne sont pas bien armées pour faire face aux crises. En cas de perturbations de l'approvisionnement, la population attend en principe de l'État qu'il assure intégralement l'approvisionnement. Les pénuries en biens vitaux doivent pouvoir être surmontées sans impact sur les prix. L'AEP se focalise donc de plus en plus sur la prévention des problèmes d'approvisionnement. Ces pro-

Renforcer la responsabilité individuelle

Mondialisation et dépendance à l'égard de l'étranger

Accent sur la phase préventive

blèmes surviennent parfois car, dans certains domaines comme l'électricité ou les technologies de l'information et de la communication, il n'est pas ou pas encore possible d'établir des priorités entre les consommateurs ou les groupes de consommateurs. La principale mesure de prévention de l'AEP pour constituer des réserves de biens vitaux est le stockage obligatoire. En raison de l'évolution du marché et à la suite des expériences issues de la pandémie de COVID-19, des adaptations, dont certaines sont déjà en cours, s'imposent. Parallèlement, des mesures de gestion réglementée visant à optimiser l'allocation des ressources pendant une pénurie sont développées en continu.

**Approche
axée sur
les processus**

L'approche axée sur les processus doit être encouragée au sein de l'AEP. Les différents processus et domaines de l'AEP doivent être mieux coordonnés et la communication relative aux mesures doit s'intensifier. Du point de vue institutionnel, l'AEP est toujours organisé selon des domaines d'approvisionnement calqués sur les structures économiques. Il convient donc d'étudier dans quelle mesure des adaptations de l'organisation de l'AEP sont indi-

quées en plus des mesures touchant la communication et de la collaboration au sein de projets communs. Cela permettrait de renforcer l'approche axée sur les processus et de concentrer les ressources sur les processus d'approvisionnement centraux. Ces réflexions doivent être intégrées aux travaux qui font suite à l'enquête administrative menée en 2020, qui a, entre autres, mis au jour la nécessité de prendre des mesures au niveau des structures de conduite et d'organisation de l'AEP et dans le domaine de la conformité et de la gouvernance.

10 Annexes

10.1 Organisation de l'Approvisionnement économique du pays

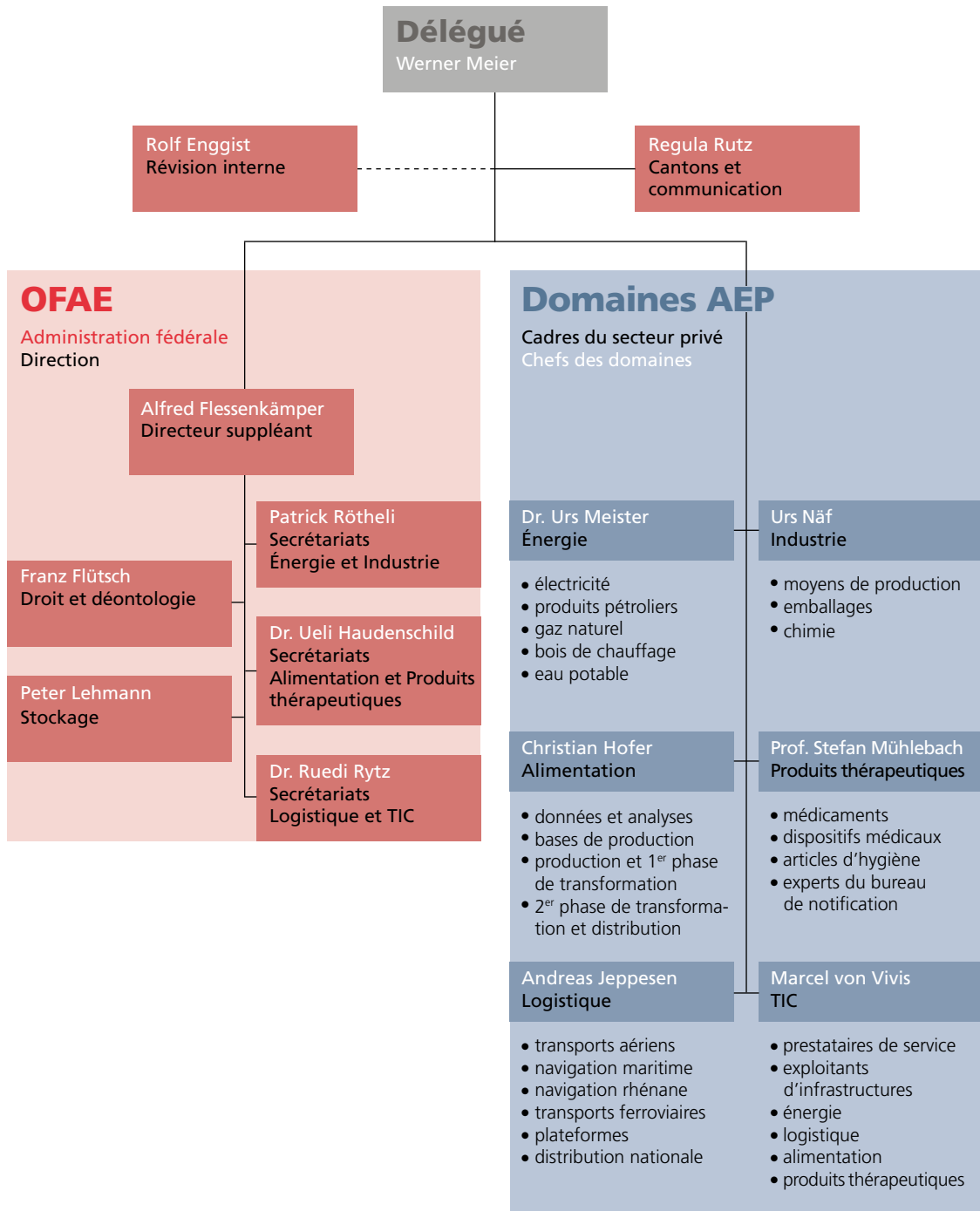


Illustration 14 : Organigramme de l'OFAE et de l'AEP

10.2 Données complémentaires sur le stockage stratégique

Voici un récapitulatif de la valeur des marchandises stockées, par secteur (fin 2019).

Stockage obligatoire	Mio CHF
Alimentation ¹⁶ : sucre, riz, huiles et graisses comestibles, céréales, café, oléagineux, protéagineux, engrais azotés	502
Énergie ¹⁷ : essence, kérosène, diesel, mazout ¹⁸	2330
Produits thérapeutiques ¹⁹ : anti-infectieux à usage humain et vétérinaire, inhibiteurs de neuraminidase, analgésiques et opiacés puissants, vaccins	44
Total	2876

Réserves complémentaires	Mio CHF
Alimentation : ingrédients servant à la production de levure	
Énergie : barres d'uranium	
Produits thérapeutiques : inhibiteurs de neuraminidase (emballages suisses), kits pour don du sang, masques de protection respiratoire	
Biens industriels : granules de plastique	
Total	56

Coûts du stockage obligatoire		
Année	Total (mio CHF)	Par habitant en CHF
1995	307	43
2000	164	23
2005	126	17
2010	116	15
2015	105	13
2019	108	13

Les coûts du stockage obligatoire comprennent l'indemnisation des propriétaires de réserve par le fonds de garantie ainsi que les frais de gestion des organisations chargée des réserves (cf. ch. 5.5).

10.3 Liste des mesures

Mesures prises pour l'approvisionnement en aliments

- Garantir l'approvisionnement en eau potable
- Encourager les provisions domestiques
- Libérer des réserves obligatoires d'aliments, de fourrage et d'engrais*
- Stimuler les importations
- Réduire globalement les quantités vendues (GABENA)
- Rationner les aliments (NARA)
- Optimiser la production agricole

Mesures prises pour l'approvisionnement en huiles minérales (énergie)

- Libérer des réserves obligatoires d'essence, de mazout, de diesel et de kérosène*
- Libérer des réserves obligatoires de produits pétroliers dans le cadre de l'AIE*
- Instaurer des mesures d'accompagnement
- Contingenter le kérosène
- Rationner l'essence et le diesel
- Instaurer une gestion réglementée du mazout

Mesures prises pour l'approvisionnement en gaz naturel (énergie)

- Lancer des appels pour réduire la consommation de gaz naturel
- Commuter hors contrat (du gaz naturel au mazout)
- Libérer des réserves obligatoires de mazout (constituées à titre supplétif)*
- Instaurer une gestion réglementée des installations ne fonctionnant qu'au gaz

Mesures prises pour l'approvisionnement en électricité (énergie)

- Lancer des appels pour réduire la consommation d'électricité
- Restreindre la consommation d'électricité
- Contingenter l'électricité
- Faire des délestages
- Gérer l'offre
- Restreindre les exportations

Mesures prises pour l'approvisionnement en bois (énergie)

- Accroître l'exploitation du bois-énergie

Mesures prises pour l'approvisionnement en produits thérapeutiques

- Surveiller les perturbations de l'approvisionnement
- Libérer des réserves obligatoires de produits thérapeutiques*
- Libérer des réserves de granules de polyéthylène*
- Constituer des réserves minimales de désinfectant
- Contingenter le Tamiflu®
- Mettre en vigueur une ordonnance pour prioriser les ventes

Mesures prises pour l'approvisionnement en logistique

- Étendre les horaires d'ouverture des douanes
- Permettre une déclaration manuelle en douane
- Autoriser provisoirement une charge des camions jusqu'au poids garanti
- Déroger provisoirement à l'interdiction de circuler le dimanche et de nuit
- Déroger provisoirement à la loi sur la durée du travail pour les ETF
- Flexibiliser provisoirement les horaires de travail des routiers
- Prioriser les sillons ferroviaires
- Prioriser le transbordement de biens vitaux dans les terminaux
- Mobiliser les navires de haute mer
- Mobiliser les bateaux rhénans

Mesures prises pour l'approvisionnement en TIC

- Appliquer la norme minimale pour améliorer la résilience informatique (norme minimale pour les TIC)
- Lancer des appels pour réduire la consommation en TIC
- Prioriser les services TIC
- Limiter la bande passante pour les clients finaux des télécoms
- Augmenter la puissance d'émission des antennes de téléphonie mobile (en cours de préparation)

Les mesures énumérées ci-dessus sont décrites plus en détail dans le rapport 2019 sur les mesures de l'AEP (OFAE, 2019).

* Le stockage stratégique constitue une mesure à part entière, mais n'est pas mentionné au titre des mesures pour des raisons de clarté. Une section spécifique lui est dédiée dans ce rapport, et il fait l'objet d'une présentation détaillée dans le rapport 2019 sur le stockage stratégique (OFAE, 2019).

10.4 Bibliographie

Agroscope, 2020 : Selbstversorgungsgrad im Verhältnis zur Landwirtschaftsfläche pro Kopf (2016/2017). Source originale du graphique: Office fédéral de l'agriculture, éd. Agroscope.

ASIG, 2019 : Gaz en chiffres: édition 2019. Zurich: Association suisse de l'industrie gazière. Consulté le novembre 8, 2020, sur https://gazenergie.ch/fileadmin/user_upload/e-paper/GE-GasInZahlen/GiZ_19_fr.pdf

ASIG, 2020 : Statistique annuelle de l'ASIG: édition 2020. Zurich: Association suisse de l'industrie gazière. Consulté le novembre 13, 2020, sur https://gazenergie.ch/fileadmin/user_upload/e-paper/GE-Jahresstatistik/VSG-Jahresstatistik_2020.pdf

Assemblée fédérale, 2000 : Loi du 15 décembre 2000 sur les produits thérapeutiques (LPT_H ; RS 812.21), art. 9b, al. 2 (Autorisation à durée limitée d'administration de médicaments et de mise sur le marché limitée). Berne: Confédération suisse.

Avenergy, 2020 : Statistiques de l'énergie: comment la Suisse consomme-t-elle de l'énergie, Pays de provenance pétrole brut. Zurich : Avenergy Suisse. Consulté le novembre 1er, 2020, sur <https://www.avenergy.ch/fr/prix-statistiques/statistiques/energie>

Confédération suisse, 1999 : Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (ARM ; RS 0.946.526.81). Consulté le octobre 21, 2020, sur <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19994644/index.html>

Conseil fédéral, 2015 : Ordonnance du 12 août 2015 sur le bureau de notification pour les médicaments vitaux à usage humain (RS 531.215.32). Berne : Confédération suisse.

Conseil fédéral, 2016 : Sécurité de l'approvisionnement en médicaments : rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Heim (12.3426) du 4 juin 20, p. 13.

Conseil fédéral, 2018 : Ordonnance du 14 novembre 2018 sur les autorisations dans le domaine des médicaments (OAMéd ; RS 812.212.1), art. 49 (Importation par les professionnels de médicaments prêts à l'emploi non autorisés). Berne : Confédération suisse.

FAO, 2020 : Données de l'alimentation et de l'agriculture. Rome: Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. Consulté le décembre 18, 2020, sur <http://www.fao.org/faostat/fr/#home>

Interpharma, 2019 : Le marché du médicament en Suisse, pp. 41-42. Bâle : Association des entreprises pharmaceutiques suisses pratiquant la recherche.

OFAE, 2018, décembre 1er : Orientation stratégique de l'Approvisionnement économique du pays. Berne: Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays.

OFAE, 2019, mai 29 : Bureau de notification pour les médicaments vitaux à usage humain: rapport 2019. Berne : Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays.

OFAE, 2019, novembre 1er : Rapport 2019 sur le stockage stratégique. Berne : Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays.

OFAE, 2019, septembre 1er : Rapport 2019 sur les mesures de l'AEP. Berne : Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays.

OFAE, 2020, février 20 : Jahresbericht 2019, Bericht über die Aktivitäten des BWL im Rahmen der NATO Partnership for Peace. Berne : Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays.

OFAG/Agroscope, 2015 : Poster Eco Naturkongress (en allemand). Consulté le novembre 17, 2020, sur <https://www.blw.admin.ch/blw/fr/home/politik/nachhaltiges-ernaehrungssystem-ch/ressourcenschonende-ernaehrung.html>

OFEN, 2019 : Statistique suisse de l'énergie 2019. Ittigen : Office fédéral de l'énergie. Consulté le novembre 3, 2020, sur <https://www.bfe.admin.ch/bfe/fr/home/approvisionnement/statistiques-et-geodonnees/statistiques-de-lenergie/statistique-de-l-electricite.html>

OFEN, 2020 : Statistique globale suisse de l'énergie 2019. Ittigen : Office fédéral de l'énergie. Consulté le novembre 3, 2020, sur <https://www.bfe.admin.ch/bfe/fr/home/approvisionnement/statistiques-et-geodonnees/statistiques-de-lenergie/statistique-globale-de-l-energie.html>

OFS, 2020 : Agriculture et alimentation: statistique de poche 2020. Neuchâtel : Office fédéral de la statistique. Consulté le novembre 4, 2020, sur <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/agriculture-sylviculture.gnpdetail.2020-0337.html>

OFSP, 2018 : Plan suisse de pandémie Influenza. Berne : Office fédéral de la santé publique. Consulté le octobre 15, 2020, sur <https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/das-bag/publikationen/broschueren/publikationen-uebertragbare-krankheiten/pandemieplan-2018.html>

PharmaSuisse, 2020 : Faits et chiffres: pharmacies suisses 2020, p. 48. Berne : PharmaSuisse.

RDM, 2017 : Règlement (UE) 2017/745 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2017 relatif aux dispositifs médicaux. Consulté le octobre 21, 2020, sur <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R0745>

SECO, 2019 : À quoi ressemblera la Suisse en 2040 ?, Cyril Lyner. La Vie économique, 5/2019. Consulté le décembre 7, 2020, sur https://dievolkswirtschaft.ch/content/uploads/2019/04/21_Lyner_FR.pdf

swissfuture, 2018 : Megatrends und Herausforderungen für die Schweiz. Société suisse pour des études prospectives. Consulté le décembre 7, 2020, sur https://digitalswitzerland.com/wp-content/uploads/2018/02/Megatrends_Report_Swissfuture.pdf

Swissgas, 2020 : Tout sur la gestion du transport. Zurich : Société anonyme suisse pour le gaz naturel. Consulté le novembre 9, 2020, sur <https://www.swissgas.ch/fr/prestations/gestion-du-transport/>

Zukunftsinstitut, 2020, janvier 17 : Megatrends. Frankfurt am Main. Consulté le décembre 7, 2020, sur <https://www.zukunftsinstitut.de/dossier/megatrends/>

10.5 Table des illustrations

Illustration 1 : Processus stratégique de l'AEP	5
Illustration 2 : Objectifs d'approvisionnement de l'AEP	7
Illustration 3 : Surface agricole par habitant	10
Illustration 4 : Consommation finale par source d'énergie (2019)	11
Illustration 5 : Chiffres de l'énergie en Suisse 2019	12
Illustration 6 : Le réseau de transport européen de gaz naturel	13
Illustration 7 : Électricité produite et consommée en Suisse, mois par mois, en 2019	14
Illustration 8 : Injection dans le gazoduc Transitgas	18
Illustration 9 : Segmentation des chaînes d'approvisionnement (exemple fictif)	21
Illustration 10 : Évolution des perturbations de l'approvisionnement signalées	24
Illustration 11 : Catégories de produits touchés par des perturbations de l'approvisionnement	25
Illustration 12 : Mécanisme du stockage obligatoire	31
Illustration 13 : Marchandises stockées et couverture des besoins	32
Illustration 14 : Organigramme de l'AEP et de l'OFAE	51

10.6 Abréviations

AEP	Approvisionnement économique du pays
AIE	Agence internationale de l'énergie
CEI	Communauté des États indépendants
CEPC	Civil Emergency Planning Committee (Comité des plans d'urgence dans le domaine civil de l'OTAN)
CRS	Croix-Rouge suisse
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
FMI	Fonds monétaire international
GNL	Gaz naturel liquéfié
industrie MEM	industrie des machines, des équipements électriques et des métaux
IRCSG	Industrial Resources and Communications Services Group (groupe de travail sur les ressources industrielles et les services de communication de l'OTAN)
JHAFG	Joint Health, Agriculture and Food Group (groupe de travail sur la santé, l'agriculture et les denrées alimentaires de l'OTAN)
LAP	Loi sur l'approvisionnement du pays
MELANI	Centrale d'enregistrement et d'analyse pour la sûreté de l'information
NCEP	plans civils d'urgence de l'OTAN (Civil Emergency Planning)
NCSC	Centre national pour la cybersécurité
OAP	Ordonnance sur la garantie de l'approvisionnement en eau potable lors d'une pénurie grave (OAP)
OFAE	Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays
OFCOM	Office fédéral de la communication
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFROU	Office fédéral des routes
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OSTRAL	Organisation pour l'approvisionnement en électricité en cas de crise
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
OTRAL	Organisation pour la logistique des transports face à une situation extraordinaire
PPP	Partenariat pour la paix (Partnership for Peace)
SCADA	Supervisory Control And Data Acquisition (système de contrôle et d'acquisition des données)
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
Swissmedic	Institut suisse des produits thérapeutiques, l'autorité d'autorisation et de contrôle des médicaments et dispositifs médicaux en Suisse
TENP	Trans-Europa-Naturgas-Pipeline
TIC	technologies de l'information et de la communication
UE	Union européenne
WEF	Forum économique mondial (World Economic Forum)

10.7 Notes

- ¹ Les pourcentages se basent sur la valeur des biens importés.
- ² Une fois le brevet d'une préparation originale échu, d'autres entreprises ont le droit de mettre sur le marché des génériques, qui sont meilleur marché la plupart du temps.
- ³ Le chiffre 75 % se fonde sur le nombre d'emballages vendus au cours de 2018.
- ⁴ Les pourcentages se basent sur la valeur des biens importés.
- ⁵ SCADA : Supervisory Control And Data Acquisition. On entend par là les systèmes informatiques servant à surveiller et piloter les processus. Les entreprises utilisent les systèmes SCADA pour piloter tous leurs sites et collecter des données sur leur exploitation.
- ⁶ Concentrés de divers anticorps tirés du plasma sanguin humain.
- ⁷ La plateforme en ligne a été mise au point avec l'OFSP, Swissmedic et la pharmacie de l'armée.
- ⁸ Cantons, Interpharma, Intergenerika, science-industries, Association suisse des pharmaciens de l'administration et des hôpitaux, Association faitière des hôpitaux, cliniques et institutions de soins suisses (H+), Association des entreprises pharmaceutiques en Suisse.
- ⁹ La couverture des besoins est exprimée soit en quantités fixées par la Confédération, soit en nombre de mois durant lesquels les réserves doivent, selon des critères fédéraux, satisfaire à la demande moyenne.
- ¹⁰ Les deux tiers restants sont couverts par les stocks usuels, notamment, des producteurs, importateurs, négociants et exploitants agricoles ainsi que par l'azote disponible dans le sol.
- ¹¹ Mazout extra-léger, stocké en tant qu'alternative au gaz naturel. Elle permet d'approvisionner durant 4,5 mois les consommateurs de gaz naturels équipés d'une installation bicom bustible.
- ¹² Les réserves obligatoires comprennent des recharges de barres d'uranium pour deux des quatre réacteurs de centrales nucléaires en Suisse. De manière générale, il y a besoin d'une recharge chaque année.
- ¹³ Motion Gigon Michaud du 5 mai 2020 (20.3448 « Pour une reconstitution des réserves obligatoires d'éthanol en Suisse ») : www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20203448 ; motion Burgherr du 4 mai 2020 (20.3197 « Réexamen du système des réserves obligatoires ») : www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20203197 ; interpellation Romano du 5 mai 2020 (20.3269 « Reconstitution des stocks d'éthanol pour la production de désinfectant. Privilégier les acteurs locaux ») : www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20203269 ; motion Minder du 19 juin 2020 (20.3906 « Garantir l'approvisionnement du pays en cas de grandes crises ») : www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20203906 ; postulat Grin du 17 septembre 2020 (20.4020 « Stock de sécurité d'éthanol. Une solution durable ! ») : www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20204020.

¹⁴ Système d'aide à la décision – Stratégie pour garantir l'alimentation en gérant l'offre développé par le département d'informatique de l'Université de Fribourg.

¹⁵ Motion Burgherr: www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20203197;
Interpellation du Groupe libéral-radical : www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20203238;
Interpellation Romano: www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20203269;
Interpellation Müller Leo: www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20203305;
Motion Gigon Michaud: www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20203448;
Motion Minder: www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20203906;
Postulat Grin: www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20204020;
Interpellation von Siebenthal: www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20204585

¹⁶ Les valeurs affichées pour le domaine Alimentation correspondent aux prix du marché.

¹⁷ Les valeurs affichées pour les produits pétroliers correspondent aux valeurs d'entrée et de sortie des réserves obligatoires, recueillies selon une procédure standardisée, hors impôt sur les huiles minérales.

¹⁸ Les indications comprennent les volumes de mazout extra-léger stockés à titre supplétif comme substitut au gaz naturel.

¹⁹ Les valeurs affichées pour les produits thérapeutiques correspondent aux prix coûtants.

Impressum

Éditeur : Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE)
Bernastrasse 28, 3003 Berne
info@bwl.admin.ch, www.ofae.admin.ch
+41 58 462 21 71

Avril 2021

