



Politique prévue en matière de réserves stratégiques pour la période 2008 à 2011

Résumé

Tous les quatre ans, le DFE présente au Conseil fédéral un rapport sur sa politique en matière de réserves stratégiques. Il dresse ici notamment un bilan de la mise en œuvre des mesures pour la période en cours (2004 à 2007) puis présente les grandes lignes de la politique prévue en matière de réserves stratégiques pour les années 2008 à 2011. Cette politique repose sur la stratégie de l'Approvisionnement économique du pays (AEP) – dont le Conseil fédéral a pris acte en 2003 – et sur l'analyse, réalisée au début 2007, des risques auxquels est exposé l'approvisionnement.

Cette analyse a montré que, ces trois à quatre dernières années, l'approvisionnement a été exposé pratiquement aux mêmes risques que durant la période précédente. Comme auparavant, il faut s'attendre, à tout moment, à ce que l'approvisionnement en biens vitaux soit perturbé par des événements politiques ou militaires, par des catastrophes naturelles ou anthropiques, par des actes terroristes ou autres. La rude concurrence, dans une économie mondialisée, a maintenu une pression énorme sur les coûts et généralisé la suppression des stocks. Or ces réserves inexistantes ou insuffisantes, à tous les niveaux, accroissent le risque d'une pénurie inopinée. La raréfaction des matières premières, accompagnée d'une tendance à nationaliser les ressources, ainsi que les incidences du changement climatique ont entraîné des incertitudes supplémentaires.

La stratégie de l'AEP est fondée sur ce tableau actuel des risques. De ce fait, les mesures prévues pour garantir l'approvisionnement en biens et services vitaux sont axées sur des pénuries sectorielles, à court et moyen termes. Les mesures agissant sur l'offre (libération des réserves stratégiques, conversion de la production suisse et stimulation des importations) sont censées garantir à la population, en cas de crise, une consommation à un niveau normal pendant au moins six mois. Si l'on ne peut plus alors maîtriser la crise par ces mesures, il faudra agir sur la demande, en instaurant un contingentement ou un rationnement.

Les entreprises qui importent des produits vitaux ou sont les premières à les commercialiser en Suisse, sont tenues de constituer durablement des réserves couvrant les besoins normaux pendant plusieurs mois. Ces marchandises relèvent principalement des domaines alimentation, énergie et produits thérapeutiques. L'AEP ayant dû concentrer ses tâches sur le strict minimum, il a rigoureusement axé, ces dernières années, les réserves stratégiques sur les trois domaines de l'approvisionnement de base. Ce processus a été mené largement à bien pendant la période sous rapport. On a liquidé les stocks de marchandises ne pouvant être affectées aux domaines de base tout en constituant des réserves nouvelles, surtout dans le domaine des produits thérapeutiques.

A la fin 2007, les réserves stratégiques de biens vitaux couvriront une consommation normale sur une période allant de 3 à 4,5 mois. Pour les antibiotiques, la plage est nettement plus grande, soit 6 à 8 mois, car en cas d'événements extraordinaires, la demande explosera à court terme, ce qu'on ne peut dire des autres biens de consommation. On estime que les réserves obligatoires, les stocks usuels et les importations encore possibles lors d'une crise devraient suffire pour assurer un approvisionnement normal pendant 6 mois. Vu le paysage actuel des risques, il faut garder cet objectif d'approvisionnement pour la période 2008 à 2011. Des études fouillées, menées avec les milieux économiques

concernés, ont montré clairement qu'à l'heure actuelle, aucune modification notable ne s'impose quant au choix des produits stockés, leur composition et leur volume (quantités). Si la situation devait visiblement s'aggraver, on n'exclut pas de prendre d'autres mesures, prévues dans la loi sur l'approvisionnement du pays. Le DFE procédera, en 2011, à une nouvelle révision de sa politique en matière de réserves stratégiques.

A part les frais de personnel, les réserves stratégiques n'entraînent, pour la Confédération, aucune dépense supplémentaire. Les propriétaires des réserves assument les frais de stockage et les coûts financiers. Ils peuvent toutefois répercuter sur les produits les coûts générés par ce stockage. Ainsi, pour les trois domaines de l'approvisionnement de base, cela a entraîné une majoration des achats estimée à 17 CHF par habitant et par an.

Ces dernières années, divers événements (arrêts des livraisons de pétrole ou de gaz, ouragans, pandémies) ont amené l'opinion publique, même au niveau international, à plus se préoccuper de l'approvisionnement. La Suisse, membre de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) s'engage donc, dans son propre intérêt, en s'associant activement aux mesures prises en vue d'un approvisionnement suffisant en pétrole. En outre, elle cultive ses relations au sein du conseil de partenariat euratlantique (transports, alimentation et industrie).

SOMMAIRE

Résumé	3
1 Introduction	6
2 Postulat Parmelin	6
3 Cadre de la politique en matière de réserves stratégiques	7
3.1 Risques	7
3.2 Garantir l'approvisionnement	7
3.3 Stratégie de l'AEP	8
3.4 Coopération internationale	8
4 Le principe des réserves stratégiques	9
4.1 La constitution de réserves obligatoires	9
4.2 La constitution de réserves librement convenues	9
5 Mise en œuvre de la politique en matière de réserves stratégiques (2004 à 2007)	10
5.1 Généralités	10
5.2 Réserves obligatoires	10
5.3 Stockage librement convenu	13
5.4 Evolution des coûts	14
5.5 Libération de réserves obligatoires	15
6 Politique en matière de stockage stratégique (2008 à 2011)	16
6.1 Stockage obligatoire	16
6.2 Stockage librement convenu	24
6.3 Perspectives sur les coûts du stockage obligatoire pour la période 2008 à 2011	27
7 Perspectives quant à la politique de prévention	28

1 Introduction

Tous les 4 ans, le DFE réexamine sa politique en matière de réserves stratégiques pour l'adapter à la nouvelle donne, le cas échéant. Le présent rapport passe notamment en revue la mise en œuvre des mesures sur la période 2004 à 2007 puis fixe les objectifs et mesures pour les années 2008 à 2011.

Pour élaborer ce rapport, on a sondé tout d'abord les milieux économiques concernés, liés aux domaines de l'approvisionnement de base. On a notamment consulté les cadres impliqués dans les domaines de l'AEP (alimentation, énergie, produits thérapeutiques, industrie et ICT-I ou *Information and Communication Technology Infrastructure*) ainsi que les entreprises membres des organisations chargées du stockage obligatoire. Les unités fédérales intéressées ont eu aussi leur mot à dire.

Cette politique repose sur la stratégie de l'AEP, dont le Conseil fédéral a pris acte en 2003, et sur l'étude des risques auxquels l'approvisionnement était exposé au début 2007.

2 Postulat Parmelin

Monsieur Parmelin, conseiller national, a déposé le 13 décembre 2006 un postulat avec 32 cosignataires. Il posait des questions sur les risques accrus en matière de sécurité alimentaire et énergétique (06.3699, sécurité alimentaire et énergétique : stratégie du Conseil fédéral). Dans sa prise de position, le 14 février 2007, le Conseil fédéral a renvoyé au présent rapport sur les réserves stratégiques, alors en cours d'élaboration, en demandant d'accepter ce postulat. Les réponses détaillées aux questions soulevées dans le postulat se trouvent au point 6.1.1.1 (passages en italique).

Libellé du postulat Parmelin :

« Je demande au Conseil fédéral de rédiger un rapport circonstancié sur les risques accrus en matière de sécurité alimentaire et énergétique, sur les moyens concrets à mettre en oeuvre tant à l'intérieur du pays qu'à l'extérieur du pays afin de réduire fortement ces risques et les conséquences financières que cela pourrait entraîner.

En particulier, il renseignera le Parlement sur la nécessité d'actualiser notre politique en matière de réserves obligatoires et sur les mesures permettant de réduire notre dépendance énergétique envers l'étranger, particulièrement la Russie qui semble vouloir utiliser l'énergie comme moyen de pression sur les pays de l'Europe occidentale. »

Justification

« L'approvisionnement alimentaire et énergétique du pays a régulièrement préoccupé les parlementaires (cf. interpellations Dunant 01.3462 et Ménétrety-Savary 05.3090). Mais l'année 2006 risque de bouleverser complètement et durablement bien des certitudes et de nombreux experts commencent à tirer la sonnette d'alarme; ainsi, on peut constater un changement fondamental et extrêmement rapide à l'échelon mondial quant aux stratégies des Etats traditionnellement exportateurs de matières premières agricoles; partout, on assiste au déplacement d'une importante partie de la production agricole vers la transformation en énergies de substitution au pétrole et autres énergies fossiles. Ainsi, à titre d'exemple, la Belgique a mis en fonction une usine capable de transformer en éthanol 750 000 tonnes de céréales, soit la moitié de sa production. Les conséquences sont que les stocks mondiaux de cé-

réales ont dramatiquement diminué (plus que 57 jours de nourriture pour toute la population mondiale) et que, en outre, ces deux dernières années, la consommation mondiale ayant été supérieure de 11 jours à la production, la tendance ne va pas vers une amélioration. Notre pays ayant un taux d'auto approvisionnement d'environ 60 pour cent et la politique de ces dernières années ayant visé une diminution drastique des stocks obligatoires pour des raisons de coûts, il semble urgent de réadapter la stratégie prévue en cas de problème majeur d'approvisionnement sur le marché international, aussi bien sur le plan alimentaire qu'énergétique. Actuellement, les prix de plusieurs matières premières agricoles ont fortement augmenté et la raréfaction de l'offre a même fait qu'un pays comme l'Inde qui se targuait il n'y a pas si longtemps de pouvoir assurer en tout temps l'approvisionnement complet de notre pays, a cherché sans succès à importer des céréales pour son propre usage interne. »

3 Cadre de la politique en matière de réserves stratégiques

3.1 Risques

Les **risques et dangers** auxquels est exposé l'approvisionnement de notre pays dans ses domaines vitaux résultent d'une donne en changement permanent. Certains risques anciens, comme des guerres en Europe, ne sont plus vraiment d'actualité. Ce sont plutôt des risques naturels, techniques, liés à l'économie extérieure et à une hégémonie mondialisée qui constituent un danger pour notre approvisionnement, vu les stocks extrêmement bas des entreprises et l'importance accrue des transports et moyens de communication au fonctionnement impeccable. Le boycottage, le chantage économique, les grèves qui perdurent, le sabotage, les mauvaises récoltes, les épizooties et épidémies, le bioterrorisme, les guerres et dangers hégémoniques hors d'Europe, les catastrophes naturelles et anthropiques (par ex. incident dans une centrale nucléaire) font toujours planer des menaces sur notre approvisionnement. Bien qu'on ne puisse complètement exclure les risques ayant des incidences à long terme, on s'est concentré sur ceux de durée courte à moyenne, qui n'entraînent pas forcément une pénurie dans tous les domaines. On estime donc qu'il y aura plutôt des pénuries partielles dans certains secteurs, pendant une période limitée. Toutefois, il faut s'attendre à ce que les consommateurs soient plus vite touchés, vu les nouvelles structures. Si, au cours des 4 dernières années, les pondérations ont évolué pour certains risques, l'évaluation actuelle ne diffère guère de celle faite en 2003.

3.2 Garantir l'approvisionnement

Il incombe à l'**économie privée** d'approvisionner le pays en biens vitaux, en temps normal comme lors d'une crise. L'Etat ne joue, dans cette affaire, qu'un rôle subsidiaire : tant que l'économie privée peut garantir elle-même l'approvisionnement, l'Etat n'a pas à intervenir. Et même lorsqu'il doit intervenir dans le mécanisme de la libre économie, il n'assume sa responsabilité que de façon subsidiaire et tant que cela est nécessaire pour restaurer un approvisionnement aussi équilibré que possible. L'Etat n'intervient pas à la place de l'économie privée, mais il crée les conditions nécessaires pour que cette dernière puisse continuer à remplir son mandat d'approvisionnement. L'organisation de l'AEP, reposant sur le principe de milice, prépare les mesures requises – en étroite collaboration avec le secteur privé.

3.3 Stratégie de l'AEP

La stratégie de l'AEP prévoit que les mesures pour garantir l'approvisionnement en biens et services vitaux¹ se concentrent sur des **pénuries sectorielles** de courte à moyenne durée. En l'occurrence, l'objectif primaire est **d'approvisionner, à 100 % et aussi longtemps que possible, le marché** en biens vitaux grâce à des mesures agissant sur l'offre. Cela signifie qu'on libérerait rapidement des réserves stratégiques, tout en stimulant les importations de façon ciblée et, si nécessaire, en convertissant la production, notamment dans le secteur agricole. Pour intervenir dans le marché, il faut donc disposer de **stocks obligatoires servant de réserves stratégiques disponibles immédiatement** : on pourra puiser dedans sans problème pour alimenter rapidement le marché. Associées à des mesures d'accompagnement (obligation de livrer pour les propriétaires de réserves stratégiques, par ex.), ces stocks peuvent très vite soulager le marché.

3.4 Coopération internationale

La forte imbrication de l'économie suisse dans l'économie mondiale oblige notre pays à coopérer avec l'étranger pour les questions d'approvisionnement. Il est crucial de nous assurer l'accès aux infrastructures d'approvisionnement (ports, par ex.) et le droit d'utiliser les voies de transport à l'étranger. Les mesures prises par la Suisse doivent en outre être **concertées avec celles prises dans les pays limitrophes** pour éviter que ces biens vitaux ne disparaissent à l'étranger sans compensation. La Suisse doit, dans son propre intérêt, échanger des informations et s'associer à des mesures communes. A l'échelle internationale, elle est d'ores et déjà impliquée dans **l'Agence internationale de l'énergie** (AIE) et le **Conseil de partenariat euratlantique** (transports, alimentation et industrie).

¹ La priorité aujourd'hui, c'est de garantir l'approvisionnement en biens vitaux dans les domaines de base que sont l'alimentation, l'énergie et les produits thérapeutiques. Les domaines infrastructure, soit transports, industrie, travail et technologie de l'information et de la communication soutiennent ceux de l'approvisionnement de base, de sorte qu'ils puissent assumer leur mandat. En outre, ils doivent aider l'économie privée à se procurer les biens vitaux, si elle n'en est plus capable (cf. Stratégie de l'AEP, point 3.2.4 Assurer l'approvisionnement en fonction des priorités).

4 Le principe des réserves stratégiques

4.1 La constitution de réserves obligatoires

Le Conseil fédéral a défini les points essentiels de l'approvisionnement (alimentation, énergie, produits thérapeutiques) en partant des besoins élémentaires de la population. Pour garantir l'approvisionnement dans ces domaines dits de base, on recourra tout d'abord aux réserves obligatoires. Chaque entreprise qui importe ou commercialise la première des marchandises pour lesquelles le Conseil fédéral a décrété un stockage obligatoire est **tenue** de passer un contrat spécial avec l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays.

Les entreprises soumises au stockage obligatoire se sont regroupées, par branche, en **organisations chargées des réserves obligatoires**². Ces organisations d'entraide (de droit privé) peuvent créer des **fonds de garantie**, alimentés par des cotisations prélevées sur les marchandises ainsi stockées. Comme aucune entreprise de la branche concernée ne peut faire exception, cela exclut toute distorsion de concurrence. Ce fonds de garantie permet de dédommager les entreprises des coûts financiers et des frais de stockage liées aux réserves obligatoires et de les assurer contre une baisse de prix des marchandises ainsi stockées. Les contributions au fonds de garantie entrent dans la formation du prix des produits.

4.2 La constitution de réserves librement convenues

L'ordonnance du 7 juillet 1983 sur la constitution de réserves obligatoires prévoit, outre le contrat de stockage obligatoire, un contrat sur la constitution des réserves « librement convenues ». Cette liberté signifie seulement que le Conseil fédéral ne prescrit pas de stockage obligatoire pour le type de produits concerné. En fait, le contrat est passé **sur la base d'un consentement mutuel** entre l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays et l'entreprise privée. Contrairement aux pratiques du stockage obligatoire, on ne crée pas de fonds de garantie et il n'y a donc pas de cotisation pour les réserves librement convenues (mais pas de dédommagement non plus). Toutefois les propriétaires de ces réserves ont diverses compensations : ils peuvent obtenir un prêt bancaire garanti par la Confédération, bénéficiaire d'avantages fiscaux (amortissements supplémentaires) et, en cas de restrictions, disposer d'au moins la moitié de leur réserve.

La formule des réserves librement convenues se prête au stockage, par consentement mutuel, de marchandises spécifiques (matières premières, produits finis ou semi-finis de grande valeur) pour lesquelles l'approvisionnement est fortement limité sur les marchés mondiaux (cas de l'insuline, par ex.)

² Carbura (carburants et combustibles liquides), réservesuisse (aliments et céréales), Helvecura (antibiotiques et antiviraux), Office fiduciaire des détenteurs suisses de stocks obligatoires d'engrais

5 Mise en œuvre de la politique en matière de réserves stratégiques (2004 à 2007)

5.1 Généralités

Le rapport 2003 sur les réserves stratégiques fixait les objectifs et mesures préconisés pour la période 2004 à 2007. Dans les domaines alimentation et énergie, les stocks sont dans l'ensemble restés au même niveau, par contre, ils ont été étendus, voire créés dans le domaine produits thérapeutiques. En revanche, on a pu liquider les réserves stratégiques de divers produits dans le domaine industrie. On constate que les objectifs fixés ont été atteints ou le seront à la fin 2007, exception faite des stocks obligatoires de diesel (cf. point 5.2.2).

Les points 5.2 et 5.3 passent en revue, domaine par domaine, les mesures prises en matière de réserves stratégique, d'abord au niveau des réserves obligatoires puis du stockage librement convenu.

5.2 Réserves obligatoires

5.2.1 Alimentation

Le rapport 2003 sur les réserves obligatoires prévoyait les paramètres suivants :

marchandises stockées	quantités stockées (fin 2007)	couverture des besoins en mois ¹⁾
sucres	75 000 t	4
riz maxi	13 500 t	4
corps gras maxi	32 000 t	4
café	13 500 t	3
blé tendre	160 000 t	4
blé dur	45 000 t	4
aliments riches en riches en énergie, céréales à double usage	270 000 t dont au moins 140 000 t de blé tendre à moudre	3 à 4
aliments riches en protéines	47 000 t	2 à 3
engrais azotés sous une forme facilement disponible (données en azote pur)	18 000 t	4

¹⁾ Ces indications sont données par rapport à la consommation normale actuelle. Elles sont fournies comme ordre de grandeur destiné au public mais ne permettront pas d'estimer la durée d'approvisionnement en cas de crise.

Pour atteindre la couverture des besoins indiquée dans le dernier rapport, il a fallu légèrement augmenter les stocks de **corps gras**, **riz** ainsi que ceux d'**aliments riches en protéines** destinés au bétail. Par contre, il a fallu réduire un peu les stocks de blé dur, vu leur moindre utilisation.

La liquidation prévue des **stocks obligatoires de céréales spéciales** (avoine, orge et maïs pour la consommation des ménages) sera terminée d'ici à la fin 2007, sans avoir causé de distorsion sur le marché.

Pour les **engrais**, on a augmenté de 8000 tonnes les stocks d'azote, pour compenser la liquidation de ceux de naphta.

5.2.2 Energie

Les objectifs de couverture avaient été fixés à 4,5 mois de consommation normale pour l'essence, le diesel et le mazout extra-léger et à 3 mois pour le kérosène.

Le 31 décembre 2006, on a atteint les couvertures suivantes :

marchandises stockées	au 31/12/2003 (en mois)	au 31/12/2006 (en mois)	au 31/12/2006 (en m ³)
essence	4,4	4,7	1 878 000
kérosène	2,3	2,7	325 000
diesel*	3,8	3,2	543 000
mazout	4,7	5,0	2 348 000
gasoils (<i>diesel et mazout</i>)	4,5	4,5	2 891 000

* quantités de diesel manquantes, compensées par du mazout extra-léger transformable en diesel

Comme les ventes d'**essence** continuent de baisser (au profit du diesel), les objectifs ont été modifiés. On n'a pas pu adapter les réserves obligatoires à l'évolution du marché. Il faut prévoir des mesures correctrices dans la politique de stockage pour la période à venir.

Pour le **kérosène**, la situation s'est améliorée, la couverture des besoins passant de 2,3 mois (en 2003) à 2,7 mois (en 2006). Cela s'explique par un recul important du chiffre d'affaires dans les aéroports suisses et par la constitution de réserves obligatoires supplémentaires. Pour atteindre l'objectif d'approvisionnement (soit 3 mois), on stockera 37 000 m³ de kérosène en plus d'ici à la fin 2007.

Pour le **diesel**, l'augmentation de la consommation se confirme. Vu les prix élevés sur les marchés mondiaux, on a stocké seulement 30 000 m³ en plus, dans un premier temps. Cela n'a pas suffi car la couverture est passée de 3,8 à 3,2 mois. Bien que les prix pétroliers restent élevés, on a stocké 68 000 m³ supplémentaires de diesel en 2007, ce qui a amélioré la couverture de 0,4 mois. Pour atteindre les objectifs d'approvisionnement cités plus haut, on a temporairement compensé le manque de diesel par du mazout convertible en diesel.

Pour le **mazout extra-léger**, la couverture des besoins est de 5 mois, soit largement au-dessus des objectifs du rapport 2003. Cet excédent s'explique surtout par une consommation en baisse. Il pourra être liquidé dans la prochaine période, pour autant qu'il n'ait pas à compenser le diesel manquant.

L'ordonnance sur la constitution de réserves obligatoires de gaz naturel, entrée en vigueur à l'été 2003, a permis d'éviter toute distorsion de concurrence. Les personnes qui sont les premières à commercialiser du gaz naturel (et donc les importateurs) sont ainsi tenues de constituer des réserves obligatoires. Comme il n'existe pas d'endroits adaptés à ce stockage et à un prix raisonnable, les importateurs ont constitué des réserves à titre supplétif, sous forme de mazout extra-léger³.

La liquidation des **réserves obligatoires de lubrifiants**, décidée en 2002, a été achevée dans les délais prévus, soit fin 2005. On a ensuite liquidé, en tout logique, l'organisation chargée de ces réserves.

5.2.3 Produits thérapeutiques

Les quantités d'**antibiotiques** (pour les humains) en réserves obligatoires n'ont pas été modifiées, mais la composition de ces stocks a été régulièrement adaptée à l'évolution du marché. Pour les antibiotiques destinés aux animaux, il a fallu accroître la couverture des besoins, passée à 4 mois, ce qui devrait être totalement réalisé d'ici à la fin 2007.

La constitution d'une réserve obligatoire d'**antiviraux** a été menée à bien avec un an d'avance (fin 2005 au lieu de fin 2006).

La branche était prête, avec l'aval de l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays, à augmenter provisoirement – jusqu'à la fin 2008 – les contributions au fonds de garantie pour les antibiotiques destinés aux humains pour doter de moyens nécessaires celui destiné aux antiviraux. On a autorisé les sociétés concernées à répercuter sur leurs prix de vente les frais du stockage obligatoire, ce qui a entraîné des augmentations minimales de prix. On restituerait, en temps voulu, sur la prolongation de ce mode de financement.

La liquidation des réserves obligatoires de **savons et lessives**, qui avait fait l'objet d'un sursis (été 2004 au lieu de fin 2003), a pu avoir lieu sans créer de distorsion sur le marché. L'organisation chargée de ces réserves a été dissoute, elle aussi.

³ Lors d'une crise d'approvisionnement en gaz, les consommateurs dotés d'installations mixtes puiseraient dans leurs réserves de mazout, laissant à la disposition des autres usagers le gaz pouvant encore être importé.

5.3 Stockage librement convenu

5.3.1 Liquidation

Dès lors qu'on avait réorienté le stockage obligatoire sur les domaines de l'approvisionnement de base, il a fallu penser à liquider la plupart des réserves librement convenues. A l'été 2003, toutes les entreprises concernées ont été informées par écrit sur cette évolution. Les plus touchées ont été les sociétés de négoce et de transformation dans la **branche fer, acier, métaux et composants électriques** ainsi que l'**industrie chimique** et **textile**.

De ce fait, on a passé avec quelque 90 entreprises des conventions individuelles prévoyant une liquidation graduelle des stocks et des prêts d'ici à la fin 2008. Jusqu'ici, toutes les conventions ont été respectées sans exception aucune.

5.3.2 Maintien / extension

Le domaine produits thérapeutiques a constaté qu'il existait des risques d'approvisionnement sectoriels contre lesquels on devait se prémunir non pas via le stockage obligatoire mais via le stockage librement convenu.

Ainsi, dans la période 2004 à 2007, on a augmenté le volume de la réserve d'**insuline**. On a pu passer de nouveaux contrats de stockage librement convenu avec deux autres entreprises. Ces stocks facultatifs ajoutés aux réserves d'exploitation de ces trois entreprises couvrent actuellement une consommation normale sur près de trois mois.

La crise du SRAS a, en son temps, entraîné une forte hausse des besoins en **masques FFP** (pour protéger les voies respiratoires). Vu les risques de pénurie, l'AEP a jugé opportun de constituer des réserves librement convenues pour quelque 120 000 masques.

On a aussi passé des contrats de stockage pour des **poches de sang** avec les services recueillant les dons. Les réserves totales suffisent pour 2 à 3 mois.

On a maintenu les réserves librement convenues pour les **matières premières destinées la production de levure**, pour les **barres de combustible destinées aux centrales nucléaires** et pour les **granulés de polystyrène** et de **polyéthylène téréphtalate** qui servent à produire des emballages dans l'agroalimentaire, notamment les bouteilles en PET. Dans ce dernier cas, le stockage a évolué vers l'abandon de granulés au profit de **préformes en PET**.

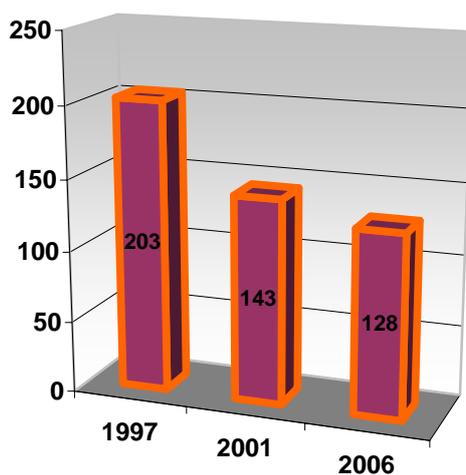
5.4 Evolution des coûts

Les coûts impliqués par le **stockage obligatoire** dans les domaines de l'approvisionnement de base se subdivisent en indemnités que les entreprises reçoivent du fonds de garantie (cf. point 4.1) et en frais administratifs des organisations chargées des réserves obligatoires.

En 10 an, ces coûts ont fortement baissé, passant de 203 à 126 millions CHF, soit une réduction de 38 %. Pendant toute la période 2004 à 2007, ces coûts ont toujours avoisiné les 130 millions CHF.

Les raisons de cette réduction sont la baisse des volumes stockés, la liquidation de certaines réserves, la baisse des taux d'intérêts ainsi que des économies réalisées sur les frais administratifs.

Coût du stockage obligatoire en millions CHF
(financement, tenue des stocks et coûts administratifs)



Les coûts récurrents du stockage obligatoire ont été de quelque 17 CHF par personne en 2006 (rapportés aux 7,5 millions d'habitants en Suisse). Ventilés par domaine, ces coûts sont de 5,81 CHF pour l'alimentation, de 10,84 CHF pour l'énergie et de 0,21 CHF pour les produits thérapeutiques.

5.5 Libération de réserves obligatoires

Ouragan Katrina

Le 29 août 2005, l'ouragan Katrina a fait de gros dégâts aux Etats-Unis, frappant la Louisiane, le Mississippi et l'Alabama. Les infrastructures, de grandes installations de production de pétrole ainsi que des raffineries ont été sinon détruites, fortement endommagées. L'approvisionnement en essence a été très perturbé dans certaines régions américaines. Sur les marchés internationaux, cela a entraîné de fortes tensions et inquiétudes concernant l'approvisionnement en produits pétroliers.

Réagissant à cette situation, l'Agence internationale de l'énergie (AIE)⁴ a décidé, à la demande des Etats-Unis, de mettre en vigueur un plan d'urgence (*Initial Contingency Response Plan*) pour assurer l'approvisionnement mondial en pétrole. Les membres de l'AIE (dont la Suisse) ont approuvé cette demande ainsi que le niveau des quantités à libérer des réserves obligatoires. Le plan d'urgence était d'abord prévu pour durer 30 jours et il devait être mis en œuvre dans tous les pays membres, sous les 15 jours, à partir du moment où le directeur exécutif de l'AIE l'activait. Les pays membres étaient toutefois entièrement libres de choisir les mesures qu'ils prendraient à cet effet.

La Suisse s'engageait à libérer, sur 30 jours, des réserves équivalant à 0,6 % de la consommation de tous les membres de l'AIE. Cela correspondait à 49 500 m³ de produits pétroliers (soit un peu plus que la consommation quotidienne suisse). Le DFE ayant mis en vigueur l'ordonnance sur la libération de carburants et combustibles liquides, la Suisse avait honoré ses engagements vis-à-vis de l'AIE : permettre l'approvisionnement du marché suisse en puisant dans les stocks obligatoires au lieu d'importer.

La durée du plan d'urgence a été prolongée en plusieurs étapes. Mais, une fois la situation revenue quasiment à la normale au niveau mondial, le *Governing Board* de l'AIE a décidé de mettre fin au plan d'urgence le 22 décembre 2005.

Pendant toute la durée du plan d'urgence, l'industrie pétrolière aurait toujours pu acheter sur les marchés internationaux les quantités d'essence, de diesel et de mazout requises pour approvisionner à 100 % la Suisse en carburants et combustibles liquides.

Tous les 4 à 5 ans, l'AIE contrôle chaque pays membre quant au niveau de ses préparatifs et la mise en œuvre si le plan d'urgence était en vigueur. La dernière vérification de la Suisse a eu lieu en septembre 2006 – soit après la libération de réserves obligatoires déclenchée par l'ouragan Katrina. L'AIE

⁴ L'Agence internationale de l'énergie (AIE) est une organisation autonome au sein de l'OCDE et comprend 26 Etats. A la base de l'organisation se trouve le programme international de l'énergie (Accord du 18 novembre 1974 relatif à un programme international de l'énergie, RS 0.730.1), adopté par le Conseil de l'OCDE après la crise pétrolière de 1973. Les principaux objectifs de l'AIE sont de garantir un approvisionnement uniforme en énergie et de combattre les crises d'approvisionnement. L'agence dispose d'un réseau informatique couvrant le marché pétrolier international.

a remarqué que la Suisse n'a toutefois pas directement contribué à calmer la situation : les quantités requises par la Suisse ayant pu, comme auparavant être achetées sur les marchés internationaux des matières premières, les réserves obligatoires n'ont pas même servi à alimenter le marché suisse. Dans son rapport, l'AIE a globalement bien noté la Suisse, mais considère que l'absence de recours aux réserves obligatoires libérées est un vice du système. L'AIE recommande à la Suisse de prévoir des mesures qui aient à tous les coups un effet concret. En outre, elle considère opportun de constituer des réserves obligatoires sous forme de pétrole brut pour alimenter nos deux raffineries. La Suisse va examiner de près ces deux requêtes.

6 Politique en matière de stockage stratégique (2008 à 2011)

6.1 Stockage obligatoire

6.1.1 Alimentation

6.1.1.1 Aliments, céréales et denrées fourragères

Garantir l'alimentation demeure un défi stratégique central, face à la mondialisation. Vu ses structures d'approvisionnement, la Suisse est particulièrement tributaire des marchés internationaux.

Dans le domaine alimentation, c'est surtout une combinaison d'événements (sécheresse/canicule avec des incidences sur les voies de transport et la production d'énergie, épidémie/épizootie) qui pourrait causer de graves problèmes d'approvisionnement. Dans ce cas, on estime que ces événements dépasseraient le cadre suisse pour toucher divers pays de l'Union européenne (UE). Or cette dernière est la plus grande exportatrice mondiale de produits agricoles et la principale fournisseuse de la Suisse dans ce secteur (notamment pour les céréales, le lait et la viande). Près de 85 % des aliments importés dans notre pays proviennent de l'UE. Une pénurie à l'échelle européenne entraînerait, sans doute aucun, une ruée sur les autres marchés. Il ne faut pas oublier, en l'occurrence, que l'UE elle-même présente aujourd'hui un solde commercial négatif pour certains produits : elle doit d'ores et déjà importer, en grandes quantités, légumes, fruits, fourrages, graines oléagineuses et produits dérivés ainsi que poissons. En cas de crise, la Suisse devrait se ravitailler sur des marchés plus éloignés, ce qui illustre du reste la nécessité de garantir à notre pays des structures performantes dans sa chaîne d'approvisionnement (par ex. transports).

A l'échelle mondiale, les prix des produits agricoles ont augmenté et les marchés se sont précarisés pour certains produits. Cette instabilité devrait plutôt s'accroître. Cela s'explique notamment par les variations accrues des récoltes dues au changement climatique ainsi qu'à la demande accrue des pays émergents affichant une belle croissance économique. On estime que, d'ici à 2015, près de la moitié de la demande dans le secteur des graines oléagineuses devrait émaner de Chine. Le fait est que les réserves mondiales de céréales et de riz ne suffisent aujourd'hui que pour 2 à 3 mois environ.

Outre la nécessité de garantir l'alimentation, on fait aussi face à une **tendance accrue à cultiver des surfaces agricoles pour produire de l'énergie au lieu de denrées alimentaires**. Rien que dans l'UE, on va construire, d'ici 2010, 60 stations de production de bioéthanol. A cela s'ajoutent quelque 40 nouvelles installations de diesel bio. Cette nouvelle utilisation des denrées alimentaires, que l'on peut remarquer pour les céréales, les graines oléagineuses (colza, par ex.) et la canne à sucre, devrait plutôt s'amplifier à long terme si le prix de l'énergie devait rester élevé voire augmenter encore. Par ailleurs, les experts estiment que, si les prix de l'énergie ou des aliments restent élevés, certaines régions de la Russie ou du Canada – considérées aujourd'hui comme marginales pour l'agriculture, vu leur climat – devraient devenir de véritables terres agricoles, à cause du réchauffement climatique.

Rapportée aux surfaces requises, la production d'énergie solaire ou éolienne est nettement supérieure à celle de la biomasse. Par hectare – compte tenu des pertes dues au transport jusqu'en Europe centrale – on obtient un rendement énergétique dix fois supérieur à celui de la bioénergie. Si les prix de l'énergie restent élevés, on va vraisemblablement investir dans les énergies solaire et éolienne qui ne requièrent pas forcément des surfaces agricoles (on peut monter les installations solaires ou éoliennes dans des régions désertiques).

Dans le secteur technologique, on investit beaucoup dans l'utilisation de la biomasse de « seconde génération ». Cela devrait permettre de récupérer la biomasse non spécifique, présente en abondance, pour la transformer en énergie. De ce fait, on pourrait d'une part réduire la superficie requise et d'autre part utiliser une biomasse de moindre coût (bois, paille, herbe, etc.). Monsieur Folkhard Isermeyer (professeur à l'Institut allemand de recherche agricole à Braunschweig), a analysé l'utilisation de la bioénergie dans l'UE. Selon lui, la tendance à cultiver des surfaces agricoles pour produire de l'énergie au lieu des aliments va progresser jusqu'à ce qu'on obtienne un nouveau prix d'équilibre entre denrées agricoles et énergie. Cela entraînera un niveau nettement supérieur des prix agricoles, impliquant que toute la superficie pouvant servir à la photosynthèse en Europe restera cultivée, ce dont profiteront les agriculteurs. Vu la structure des coûts, la production d'aliments resterait une des priorités européennes, les marchés agricoles étant libéralisés ; cela s'explique notamment par le fait que, sur le marché énergétique, seul le prix est déterminant, alors que sur le marché alimentaire, les différences/préférences entre les produits sont importantes – et possibles – en Europe.

Concernant les objectifs prévus pour 2008 à 2011, on ne s'attend pas à des changements en matière de politique commerciale ayant des incidences sur nos hypothèses actuelles. Tant un éventuel accord de libre échange sur les aliments et produits agricoles avec l'UE qu'une heureuse issue du cycle de Doha n'auraient des conséquences qu'après 2011. Lors des délibérations sur la politique agricole, le Parlement a fixé les moyens financiers jusqu'à 2011 également. Après avoir calculé l'impact de cette réforme, on ne s'attend pas à des changements significatifs. Les prix en hausse, vu l'évolution internationale, ont une action stabilisante sur la production suisse car les différences de prix avec l'étranger se réduisent et la compétitivité du secteur alimentaire suisse s'accroît.

Vu cette évaluation et compte-tenu des calculs fournis par le module d'approvisionnement DDSS-ESSA⁵, il ne faut rien changer aux volumes des stocks de denrées alimentaires : pour le sucre, les corps gras, le riz et le blé tendre et dur, ils doivent couvrir la consommation normale sur 4 mois ; pour les aliments riches en énergie et en protéines, ce doit être de 2 à 4 mois et pour le café, 3 mois.

produits stockés	stocks au 01/01/2008	adaptation requise	stocks au 31/12/2011	couverture en mois
sucre	75 000 t		75 000 t	4
riz	13 100 t	+ 900 t	14 000 t	4
corps gras	30 000 t	+ 2000 t	32 000 t	4
café	13 500 t		13 500 t	3
blé tendre	160 000 t		160 000 t	4
blé dur	40 000 t	- 5000 t	35 000 t	4
aliments riches en énergie, céréales à double usage	270 000 t		270 000 t	3 à 4
aliments riches en protéines	47 000 t		47 000 t	2 à 3

La consommation accrue de riz et de corps gras entraîne une légère augmentation des quantités à stocker. La transformation du blé dur étant à la baisse en Suisse, il faut donc réduire les stocks. Mais 35 000 t est un seuil à ne pas franchir.

La Confédération elle-même détient des réserves obligatoires de sucre, corps gras et riz correspondant à une consommation normale sur un mois. Ces **stocks obligatoires fédéraux** seront transférés, au 1^{er} janvier 2008, par contrat, aux propriétaires de réserves obligatoires. Ainsi, à compter de cette date, tous les stocks obligatoires seront détenus par des entreprises privées.

6.1.1.2 Engrais

Les principaux engrais organiques sont le fumier et le purin. Leur utilité, comme engrais, varie selon les saisons. Si le besoin des plantes en engrais n'est pas couvert, on utilise des engrais minéraux anorganiques pour équilibrer le bilan nutritif. Les engrais minéraux industriels constituent la base de la production alimentaire mondiale car ils contribuent à près de 50 % de son rendement.

Dans l'agriculture, la fertilisation par engrais azotés se concentre sur quelques semaines au printemps et en automne (voire à la fin de l'été). L'utilisation ciblée d'engrais azotés est importante tant pour un

⁵ Le système DDSS-ESSA (*Distributed Decision Support System* – stratégie pour garantir l'alimentation en jouant sur l'offre) fournit les bases requises pour prendre des décisions, à savoir décréter les mesures adaptées lors d'une pénurie spécifique.

rendement optimal des récoltes que pour leur qualité. Si l'on n'enrichit pas le terrain en engrais azotés au moment crucial, on peut s'attendre à un rendement en baisse de 30 à 50 %.

La tendance à délocaliser la production d'engrais de l'Ouest à l'Est de l'Europe, voire au Proche-Orient, se confirme ; cela fragilise d'autant l'approvisionnement en engrais. L'autonomie de l'Europe occidentale en matière d'azote avoisine actuellement les 70 %. Même si on recourt à toutes les substitutions possibles, on ne peut couvrir, lors d'une pénurie, le manque d'engrais azotés sans les réserves obligatoires.

L'agriculture suisse fournit une contribution importante à l'approvisionnement du pays en denrées alimentaires. Pour garantir la quantité et la qualité, elle est toutefois tributaire d'un approvisionnement suffisant en engrais, au moment opportun.

Vu la situation, on maintient l'objectif stratégique de garantir une récolte avec des réserves obligatoires d'engrais. Il faut donc constituer, pour la période 2008 à 2011, des stocks obligatoires de 16 000 à 18 000 t maxi d'azote pur (18 000 t jusqu'ici). Cela correspond environ à un tiers des besoins requis pour une période de végétation.

6.1.2 Energie

Selon les statistiques globales sur l'énergie, la consommation suisse a été de 890 000 térajoules en 2006. 56 % de cette énergie étaient dus aux produits pétroliers, 12 % au gaz naturel, 23 % à l'électricité et 9 % à d'autres sources. Le pétrole et le gaz sont importés à 100 %. On a importé pour 2,7 milliards de kWh en 2006, soit quelque 5 % de la consommation.

6.1.2.1 Carburants et combustibles liquides

Ces dernières années, la forte augmentation des prix du pétrole a été due à trois facteurs : demande en forte hausse des pays émergents comme la Chine et l'Inde, forte croissance économique dans de nombreuses régions du monde ainsi que capacités limitées des raffineries. La politique hégémonique de la Russie en matière d'énergie, les conflits armés en Iraq et les troubles au Nigeria ont entraîné des tensions supplémentaires sur le marché. La nationalisation de l'industrie pétrolière au Venezuela, les tensions avec l'Iran et les querelles en Europe de l'Est ont désarçonné l'UE, les Etats-Unis et d'autres pays voire régions. En outre, l'ouragan Katrina a si fortement perturbé, en août/septembre 2005, l'approvisionnement des Etats-Unis en carburant que l'Agence internationale de l'énergie a mis en vigueur son plan d'urgence (cf. point 5.5).

Malgré cette évolution parfois cahotante, l'approvisionnement en produits pétroliers a bien fonctionné en Suisse. Le grand nombre d'importateurs, la structure de la branche, la provenance géographiquement diversifiée du brut et des produits pétroliers importés ainsi que ses deux raffineries offrent à la Suisse un haut degré de sécurité en matière d'approvisionnement, malgré le changement incessant.

Ni la discussion sur le climat ou la portée des réserves, ni la consommation pétrolière accrue en Asie n'ont modifié la situation pour la Suisse, ces dernières années, au point de requérir un changement radical de notre évaluation. Parmi les grands de l'AIE, les Etats-Unis ont annoncé qu'ils augmenteraient largement leurs réserves stratégiques. Le Japon, grande nation industrialisée, dispose par exemple de réserves pour 150 jours.

Il faut cependant noter que ni les consommateurs ni les négociants n'ont de stocks importants. Dans toute la Suisse, le taux de remplissage des chaudières s'est constamment dégradé ces dernières années. En 2007 (niveau de mai : 36,1 %), il semblerait toutefois que la tendance s'inverse. Les stocks commerciaux des importateurs couvrent, en moyenne – selon la situation sur le marché – les besoins sur quelques jours voire quelques semaines. En ce qui concerne les carburants minéraux, on enregistre une baisse de l'essence au profit du diesel dont la consommation a fortement augmenté ces dernières années.

La loi sur l'imposition des huiles minérales, modifiée le 23 mars 2007, prévoit des exonérations fiscales pour les carburants issus de ressources renouvelables. Il faut donc attendre pour voir quelle importance ces carburants prendront sur le marché suisse et quel sera leur impact sur les structures du marché. C'est au Conseil fédéral que revient la compétence de décider s'il faut ou non soumettre au stockage obligatoire les carburants issus de ressources renouvelables.

A l'heure actuelle, rien ne nous incite à modifier notre politique d'approvisionnement en pétrole.

Vu la situation, il faut conserver telle quelle la couverture des besoins par les stocks obligatoires de produits pétroliers, soit 4,5 mois pour l'essence, le diesel et le mazout extra-léger ainsi que 3 mois pour le kérosène.

6.1.2.2 Gaz naturel

Le gaz naturel couvre 12,2 % des besoins en énergie primaire de la Suisse. Sa consommation augmente. Malgré tout, sa part de marché est restée assez constante ces dernières années. Le gaz naturel a une importance particulière sur le marché thermique, où il s'établit à 23 %. Les fournitures de gaz en 2006 ont été assurées par l'Allemagne (64,7 %), la France (8,5 %), l'Italie (3,1 %) et les Pays-Bas (23,7 %). Tous les pays fournisseurs disposent de réservoirs pour stocker le gaz (afin d'équilibrer l'offre et la demande) ou sont eux-mêmes producteurs. Dans ces réservoirs, les fournisseurs stockent environ $\frac{3}{4}$ des capacités de stockage européennes, soit 20 % de la consommation. L'approvisionnement de la Suisse se fait via 11 points d'alimentation. La conduite de gaz naturel reliant les Pays-Bas à l'Italie est la principale voie de transport pour l'approvisionnement de la Suisse. En construisant en parallèle une nouvelle conduite, des Pays-Bas jusqu'à la frontière suisse, on a concrètement doublé les capacités de transport.

La production de gaz naturel en Europe de l'Ouest a tendance à baisser, elle couvre néanmoins près de 67 % de la consommation actuelle. Le reste, soit 33 %, est principalement importé de Russie et d'Algérie. Vu le portefeuille d'achat de la Suisse, environ 20 % du gaz importé provient indirectement de Russie.

La demande croissante de gaz naturel dans l'Europe entière doit de plus en plus être couverte par des sources situées hors d'Europe occidentale (importations supplémentaires de Russie et d'Algérie via des pipelines, gaz liquéfié [GNL] acheminé par navires de pays producteurs encore plus éloignés).

Cette dépendance accrue de la Russie et d'autres producteurs hors de l'UE signifie un net accroissement des risques pour l'approvisionnement. Si les livraisons de ces régions devaient être arrêtées pendant un certain temps (tensions internationales, conflits régionaux), on peut imaginer des pénuries en Europe occidentale. L'étendue de cet impact dépendrait aussi, en l'occurrence, beaucoup du moment (saison) où la pénurie surviendrait.

Un exemple concret a illustré cette éventualité : la crise entre la Russie et l'Ukraine au début 2006. Elle a entraîné une réduction à court terme des livraisons de gaz naturel en Europe occidentale et a été surtout ressentie dans les pays de l'ancien bloc de l'Est. L'Allemagne, l'Italie et la Suisse ont été peu ou moins touchées. Les conditions contractuelles de livraison prévoient qu'un éventuel sous-approvisionnement dans nos pays fournisseurs sera aussi répercuté sur la Suisse. On peut en déduire qu'en cas d'arrêt total et prolongé des livraisons de gaz russe aux pays d'Europe occidentale, il faudrait remplacer quelque 20 % des importations suisses.

A l'échelle internationale, l'arrêt des livraisons russes a désarçonné les pays membres de l'UE et suscité des entretiens intenses. L'Agence internationale de l'énergie, qui s'occupe en premier lieu des questions pétrolières, a inscrit sur son agenda l'approvisionnement en gaz naturel. Les réservoirs européens de gaz naturel servent surtout à compenser les fluctuations saisonnières. Il n'existe pas de stocks obligatoires dignes de ce nom, alors que c'est le cas pour le pétrole dans de nombreux pays. Vu les coûts impliqués, on exclut pour l'heure de constituer des réserves stratégiques sous forme de gaz liquéfié. Malgré la détermination unanime d'accroître la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel dans les pays membres, on est loin d'atteindre actuellement, au sein de l'UE, une politique commune et unique en matière d'énergie. La mise en œuvre de mesures pour accroître la sécurité de l'approvisionnement reste l'affaire de chaque Etat.

Dans un avenir proche, le marché européen du gaz naturel devra relever des défis de taille et subir de profondes mutations, notamment à cause de la libéralisation de ce marché dans les pays membres de l'UE. Ce phénomène sera aussi dû à la livraison de gaz naturel liquéfié et à la construction de terminaux de regazéification ainsi qu'à la construction, à l'échelle européenne, de nouvelles centrales combinées à gaz pour compenser la raréfaction de l'électricité. Enfin, on attend des mesures pour renforcer la sécurité de l'approvisionnement.

A ce sujet, il faut noter que la Suisse dispose d'une proportion relativement élevée (actuellement 43 %) d'installations bi-combustible cumulée avec l'obligation de constituer des réserves obligatoires de mazout extra-léger à titre supplétif (cf. point 5.2.2) ce qui lui confère une bonne marge de manœuvre en cas de pénurie. Il faut conserver cette solution tout en suivant avec une attention particulière l'évolution du taux d'installations bi-combustible. Si ce taux devait baisser, la possibilité de passer à un autre combustible serait réduite et la mesure prévue ne suffirait plus. Il est donc très important de sauvegarder notre sécurité d'approvisionnement actuelle pour les installations bi-combustible et de vérifier les mesures supplémentaires à prendre, si leur nombre devait baisser.

Vu la situation, il faut, pour garantir un approvisionnement suffisant en cas de crise, que les exploitants d'installations bi-combustible continuent à détenir, à titre supplétif, des réserves obligatoires de mazout extra-léger pour 4,5 mois. Il faut prévoir des mesures adéquates pour ceux qui ne consomment que du gaz naturel afin d'améliorer la sécurité de l'approvisionnement. Ce serait encore plus urgent si le taux d'installations bi-combustible devait diminuer.

6.1.3. Produits thérapeutiques

6.1.3.1 Antibiotiques destinés aux personnes et aux animaux

La Suisse est tributaire à 100 % de l'étranger pour son approvisionnement en antibiotiques. Une grande partie est directement importée et le reste est fabriqué en Suisse à partir de matières chimiques de base, elles aussi importées. En Suisse, il existe un marché de principes actifs/spécialités, protégé par des brevets, mais aussi un marché des génériques. En outre, tous les antibiotiques destinés aux personnes ou aux animaux doivent être autorisés au préalable par Swissmedic. Les formalités liées à cette autorisation prennent plusieurs mois, en règle générale.

Divers événements ont montré, dans le passé, que la chaîne d'approvisionnement pouvait être fortement perturbée, à très court terme, par des arrêts de production ou de livraison, la fermeture de sites de fabrication, la peur d'attentats terroristes, les problèmes d'autorisation, etc.

Les antibiotiques doivent, comme auparavant, être considérés comme des substances absolument vitales car ils permettent de lutter efficacement contre les maladies bactériennes infectieuses pouvant entraîner la mort de personnes ou d'animaux.

Selon les pronostics de l'OMS, la probabilité d'une pandémie grippale s'est accrue. Elle a donc incité ses membres à s'y préparer sérieusement. En cas de pandémie grippale, une partie des malades aurait des complications, à savoir des pneumonies dues à des infections bactériennes secondaires qui devraient être traitées avec des antibiotiques. Comme dans ce cas, les pays limitrophes seraient eux aussi touchés par la pandémie, il faut s'attendre alors à une pénurie dans le secteur des antibiotiques.

La résistance aux antibiotiques est devenue un problème mondial. Contrairement à une certitude bien ancrée selon laquelle on les aurait éradiquées grâce aux antibiotiques, les maladies infectieuses demeurent un danger pour notre santé, voire notre vie. Et c'est justement dans les pays industrialisés que les maladies bactérioinfectieuses aux agents multirésistants sont en augmentation. Si certains groupes d'antibiotiques sont sans effet sur un nombre croissant d'agents pathogènes, cela aura, à long terme, une incidence sur la composition des réserves obligatoires des groupes de principes actifs.

Vu la situation, il faut constituer des réserves obligatoires d'antibiotiques. Les stocks actuels doivent donc être conservés tels quels, à savoir couvrir la consommation normale sur 2 mois, sous forme dosée du commerce et sur 4 à 6 mois, sous forme de principes actifs. En médecine vétérinaire, les stocks doivent couvrir une consommation sur 4 mois.

6.1.3.2 Antiviraux

En 2005-2006, divers incidents (morts de volatiles, transmissions du virus de l'animal à l'homme) sont survenus à l'échelle mondiale en liaison avec le virus H5N1 – celui de la grippe aviaire. Ils ont montré combien la population et les milieux politiques réagissaient à un danger pour la santé et à quelle vitesse on réclamait des autorités qu'elles prennent des mesures de protection. Si, face au virus grippal H5N1, on ne faisait rien, il faudrait se contenter d'une petite quantité de médicaments pour la prophylaxie et le traitement. De ce fait, en cas d'épidémie, il faudrait attendre des mois pour arriver à approvisionner toute la population. Vu le risque latent d'une pandémie grippale, tant les autorités sanitaires que l'économie privée estiment qu'il faut impérativement prendre des mesures de prévention via les antiviraux.

Vu la situation, il faut maintenir les stocks obligatoires d'antiviraux à leur niveau précédent. On a ainsi stocké 3,5 millions de doses thérapeutiques qui suffisent pour assurer la prophylaxie du personnel médical et pour traiter 25 % de la population. Cela correspond aux recommandations de l'OMS et aux besoins prévus par le plan anti-pandémie.

6.1.3 Récapitulatif des objectifs d'approvisionnement dans le cadre du stockage obligatoire

Les réserves obligatoires comprendront, à la fin 2011, les mêmes volumes qu'à la fin 2007, à savoir :

marchandises stockées	couverture des besoins en mois (fin 2011)
sucre	4
riz	4
corps gras	4
café	3
blé tendre	4
blé dur	4
aliments riches en énergie, céréales à double usage*)	3 à 4
aliments riches en protéines	2 à 3
engrais azotés	1 période de végétation**)
essence	4,5
kérosène	3
diesel	4,5
mazout extra-léger	4,5
mazout extra-léger pour suppléer au gaz naturel dans installations bi-combustible	4,5
antibiotiques pour personnes, en doses	2
antibiotiques / personnes, principes actifs	4 à 6
antibiotiques pour animaux	4
antiviraux médicaments / principes actifs	prophylaxie du personnel médical et thérapie pour 25 % de la population

*) céréales destinées aux personnes ou aux animaux

**) engrais en stocks obligatoires ($\frac{1}{3}$) + engrais chez exploitants et engrais de ferme ($\frac{2}{3}$)

6.2 Stockage librement convenu

6.2.1 Alimentation

Le pain est un aliment de base important. Pour le fabriquer, il faut impérativement utiliser de la levure. Pour garantir l'approvisionnement en pain, on prolongera donc la durée des contrats de stockage librement convenus pour la mélasse et les autres matières premières nécessaires pour produire de la levure. En outre, le stockage du sel reste en vigueur.

On maintiendra tels quels les stocks de mélasse et autres matières premières nécessaires à la production de levure, sans oublier la convention sur le stockage du sel.

6.2.2 Energie

Les réserves de barres combustibles stockées dans diverses centrales nucléaires à titre de réserves librement convenues contribuent largement à garantir notre production d'électricité.

Il faut maintenir tels quels les stocks librement convenus de barres combustibles.

6.2.3 Produits thérapeutiques

6.2.3.1 Insuline

La consommation globale d'insuline ne fluctue pas, contrairement à celle d'antibiotiques. Toutefois, vu les (mauvaises) habitudes alimentaires et le manque de mouvement, il faut s'attendre à une hausse des personnes tributaires de l'insuline. Le plus grand risque serait l'interruption des livraisons d'un gros fournisseur. Dans ce cas, on ne pourrait pas, à court terme, combler ce manque en s'adressant à d'autres producteurs. Des stocks couvrant les besoins sur 2 mois sont donc indispensables.

Il faut conserver tels quels les stocks d'insuline.

6.2.3.2 Poches pour don du sang

Les poches pour don du sang sont indispensables pour les transfusions. Ces poches ainsi que leurs accessoires doivent correspondre au produit sanguin utilisé. En cas de perturbation régionale de l'approvisionnement, il faudrait pouvoir échanger les produits sanguins « prêts à l'utilisation », ce qui n'est que partiellement possible, vu le (faible) nombre de donneurs. Si un site de fabrication arrêta sa production, ou si les transporteurs se mettaient en grève pour longtemps ou si la demande explosait (par ex. après un tremblement de terre), il faudrait s'attendre à une pénurie de poches pour don du sang. Or les trois gros fournisseurs de ces poches achètent les films plastiques requis pour leur production chez le même fabricant. Si ce dernier arrêta sa production, on ne pourrait plus fabriquer de poches pour don du sang. Il faut donc impérativement des stocks couvrant les besoins sur 2 à 3 mois

Il faut conserver tels quels les stocks librement convenus de poches pour don du sang.

6.2.3.3 Masques de protection (FFP) et masques chirurgicaux (OP)

En cas de pandémie grippale, les besoins en masques FFP dans le domaine médical vont s'accroître à l'échelle mondiale, vu le nombre élevé de patients hospitalisés. Il faut augmenter de 120 000 unités les stocks de masques FFP2 et FFP3 dans les réserves librement convenues après la crise du SRAS.

Le nombre total de masques FFP2 et FFP3 dans les réserves librement convenues doit passer à 250 000.

Les vérifications effectuées dans le cadre du plan anti-pandémie grippale Suisse 2006 ont montré que le projet de constituer une réserve de masques OP (pour la population aussi) n'était pas réalisable, vu les faibles besoins en temps normal et donc l'impossibilité de procéder à la nécessaire rotation des stocks. Le Conseil fédéral a donc décidé, en 2006, de constituer à la place une réserve d'urgence, contenant 20 millions de masques OP, qui ne relève pas du système des réserves stratégiques.

6.2.3.4 Gants pour examens (médicaux) et pour opérations (chirurgicales)

Ces produits sont presque exclusivement fabriqués en Extrême-Orient. Vu les longues voies d'acheminement et l'explosion des besoins en cas de pandémie (cf. point 6.2.3.3), il est nécessaire de constituer une réserve de gants pour examens et pour opérations.

Il faut constituer des réserves librement convenues pour garantir l'approvisionnement en gants à usage médicaux (examens et opérations). Les quantités à stocker devront être fixées en fonction des possibilités du marché, rapportées aux besoins en cas de pandémie.

6.2.4 Industrie

6.2.4.1 Branche fer, acier, métaux, composants électriques, industrie chimique et textile

Les réductions et liquidations de ces réserves librement convenues se font selon le plan prévu. Ces mesures seront achevées à la fin 2008.

6.2.4.2 Matières plastiques

Les produits semi-finis et les granulés permettant de produire des matières plastiques sont exclusivement importés de pays européens, à l'exception des produits recyclés dans notre pays. Plus de la moitié des emballages plastique est produite par des entreprises en Suisse. Or elles ont des stocks couvrant leurs besoins sur un mois seulement.

Comme les matières plastiques sont presque exclusivement fabriquées à partir du pétrole, une pénurie d'or noir aurait une incidence immédiate sur les importations de granulés et de préformes.

En cas de pandémie grippale, il faut s'attendre à des besoins accrus en granulés plastique pour produire des flacons de médicaments et de produits désinfectants. La consommation de films en polyéthylène va s'accroître : en cas d'inondations, il faudra recouvrir en catastrophe certains objets (par

ex. sacs de sable, joints de fenêtre et de porte) et en cas de sécheresse, il faudra davantage de conteneurs plastique et de bouteilles.

Il faut créer des réserves librement convenues contenant 2000 tonnes de polyéthylène souple sous forme de granulés.

Il existe déjà une réserve librement convenue de granulés de polystyrène et de polyéthylène téréphtalate (PET) ainsi que des préformes en PET, destinés à garantir la production d'emballages (bouteilles) pour l'industrie agroalimentaire en cas de crise.

Ces stocks librement convenus doivent donc rester les mêmes.

6.3 Perspectives sur les coûts du stockage obligatoire pour la période 2008 à 2011

On ne s'attend pas, pour la période à venir, à des changements majeurs quant à la composition des stocks et la valeur des réserves obligatoires. Ainsi, la valeur des marchandises stockées, qui détermine le calcul des indemnités pour les frais de financement et du stockage, devrait rester stable, a priori. En l'occurrence, un facteur est décisif, l'évolution des taux d'intérêt, notamment du LIBOR (*London Inter Bank Offered Rate*) et pour les hypothèques (pour les immeubles à utilisation commerciale). On prévoit des économies supplémentaires au niveau de la mise en œuvre.

Selon les hypothèses actuelles, on considère que les coûts annuels seront de 130 millions de CHF, soit 17,30 CHF par habitant.

7 Perspectives quant à la politique de prévention

Le principe du stockage obligatoire est intégré dans les structures économiques actuelles. Le gros avantage, en l'occurrence, est que les marchandises ainsi stockées sont emmagasinées, surveillées et régulièrement remplacées, selon les règles de l'art, par les entreprises privées. En cas d'urgence, on peut rapidement puiser dans ces réserves. L'approvisionnement se fait grâce aux mêmes structures et à la même logistique du marché qu'en temps normal. La Confédération n'achète aucune marchandise et n'assume pas non plus les coûts du stockage. Ils sont répercutés sur les prix des marchandises concernées, donc c'est le consommateur qui paie, en fonction de ses achats.

Le système a toutefois ses limites. Il n'est pas adapté pour les marchandises qui n'ont qu'un faible voire aucun roulement (ventes quasi inexistantes). En outre, il présuppose une base de financement suffisamment large, tirée des importations et de la première commercialisation des marchandises en Suisse. De plus, il faut que la qualité des marchandises ainsi stockées et leur quantité se rapportent raisonnablement aux réalités du marché. Enfin, il faut avoir une industrie intacte en Suisse, capable de transformer les matières premières en produits finis.

Les changements ayant un impact sur le stockage stratégique doivent être perçus en temps utile pour qu'on puisse intégrer suffisamment tôt les mesures requises dans la planification de la sécurité de l'approvisionnement. Les évolutions importantes pour le stockage stratégique ne sont donc pas, en la matière, liées à un laps de temps précis. Certaines évolutions ou certains risques se font sentir d'ores et déjà mais ne peuvent être intégrés dans la période 2008 à 2011. Il faut impérativement les suivre avec attention. Ces évolutions existent dans différents domaines.

Dans le domaine alimentation, ce sont :

- la réforme des marchés agricoles de l'UE, les modifications des réglementations du marché (politique interventionniste) et la politique d'exportation,
- l'évolution des quantités importées et leur incidence sur le financement des stocks obligatoires,
- l'impact d'un éventuel traité de libre échange agricole, l'aboutissement des négociations à l'OMC (cycle de Doha),
- les ressources en eau et leur utilisation, au plan national comme international, pour produire des denrées alimentaires et
- la transformation de produits spécifiquement agricoles en carburants.

Dans le domaine énergie, ce sont :

- l'évolution des pays émergents et en voie de développement ainsi que leur impact sur la demande sur les marchés de l'énergie,
- l'évolution politique dans les principaux pays producteurs,
- la tendance à nationaliser les matières premières et leur production,

- l'influence accrue des marchés financiers sur ceux des matières premières (volatilité),
- le marché de gaz liquéfié (GNL) en pleine expansion et la création de nouvelles infrastructures,
- la mise en exploitation de centrales à gaz combiné pour produire de l'électricité,
- les effets de la libéralisation des marchés du gaz naturel dans les pays membres de l'UE,
- la prise en compte, au sein de l'AIE et de l'UE, des problèmes liés à la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel et
- l'évolution du taux d'installations bi-combustible par rapport aux ventes totales de gaz naturel en Suisse.

Dans le domaine produits thérapeutiques, ce sont :

- la délocalisation des sites de production dans des pays à bas prix, la liquidation des capacités pour traiter les principes actifs en Suisse,
- le retrait de médicaments du marché, si les ventes sont faibles, et
- l'autorisation de médicaments et leur impact sur l'approvisionnement suisse.

Cette présentation des facteurs susceptibles d'influer sur l'approvisionnement de la Suisse n'est pas exhaustive. Elle illustre toutefois clairement à quel point le stockage stratégique est affecté par les changements d'ordre social, politique et surtout économique. Le stockage obligatoire n'est pas une fin en soi, il ne doit pas non plus interférer sur les structures économiques en place. Son objectif demeure identique : protéger la population de ce pays contre les conséquences de pénuries.