

La stratégie de l'approvisionnement économique du pays à la lumière de la nouvelle donne économique mondiale

Les conditions économiques mondiales propres à assurer la sécurité de l'approvisionnement de la Suisse se sont modifiées. L'intégration, l'automatisation et le dynamisme croissants de l'économie en ont fragilisé et vulnérabilisé les structures. L'approvisionnement économique du pays (AEP) tient compte, dans sa stratégie, des enjeux de cette mutation. Il veille, par des mesures appropriées, à ce que les crises de l'approvisionnement qui menacent la Suisse ne deviennent pas des catastrophes.



Pour éviter les pénuries, on commence par libérer les réserves obligatoires. Ces dernières sont constituées par l'économie privée sur mandat de l'AEP dans les domaines de l'alimentation, de l'énergie et des produits thérapeutiques. En illustration: dépôts d'hydrocarbures.

Photo: OFAE

Les questions liées à la sécurité de l'approvisionnement prennent de l'importance du fait des turbulences qui secouent les marchés mondiaux des matières premières et de la raréfaction croissante des ressources. Les marchés mondialisés connaissent aussi des dysfonctionnements. Il y a donc lieu de traiter différemment les questions suivantes: en quoi les conditions-cadres de la sécurité nationale de l'approvisionnement ont-elles changé? quels sont les principaux enjeux qui en résultent pour l'économie et l'État? et comment l'AEP contribue-t-il à garantir la sécurité de l'approvisionnement?



Alfred Flessenkämper
Directeur suppléant de
l'Office fédéral pour l'ap-
provisionnement écono-
mique du pays OFAE,
Berne

La raréfaction croissante des ressources et des matières premières dans le monde devrait constituer l'un des principaux enjeux des prochaines décennies. Une économie peu gourmande en ressources reste une vision d'avenir. Le niveau de vie de plus en plus élevé de la population des pays émergents comme le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine accroît inévitablement la concurrence pour les matières premières rares. Si la crise économique mondiale a fait baisser la demande mondiale de ressources, ce recul n'est que provisoire.

La dépendance de la Suisse à l'égard des matières premières et des ressources

Pays pauvre en matières premières, la Suisse n'a d'autre moyen que de les chercher à l'étranger. Cette situation se reflète dans le volume quotidien des biens importés dans notre pays, soit plus de 100 000 t de matières premières, de produits semi-finis et finis. En matière énergétique, les risques liés à l'approvisionnement et, de plus en plus, à la dis-

ponibilité sont connus. En Suisse, plus de la moitié des besoins énergétiques sont couverts par les importations de pétrole, alors qu'il est impossible d'influer sur son prix et sur les volumes produits. De même, la totalité du gaz naturel provient de l'étranger. Parmi les formes d'énergie, l'électricité est sans aucun doute celle qui, aujourd'hui, a pris le plus d'importance. Or, dans ce cas aussi, la Suisse est par moments (surtout en hiver) tributaire des importations. Ajoutons que, de façon générale, la dépendance de l'économie à l'égard de l'électricité ne cesse de croître, en parallèle avec son rôle de moteur pour notre société.

L'approvisionnement en denrées alimentaires, lui aussi, dépend de chaînes d'approvisionnement transfrontalières. La production agricole en Suisse couvre – malgré l'importation de fourrages – à peine 60 % des besoins en calories. L'amélioration des techniques culturales, l'utilisation efficiente des moyens de production et une sélection ciblée ont certes permis d'accroître fortement la productivité ces quarante dernières années, mais les terres arables disponibles ont sensiblement diminué en raison de l'urbanisation et de la croissance démographique. L'approvisionnement suisse s'appuie donc sur une base limitée, qui doit être complétée par l'importation de denrées alimentaires.

La Suisse se procure, en outre, presque intégralement à l'étranger un grand nombre de produits thérapeutiques dont son système de santé ne peut se passer. La situation de dépendance est particulièrement critique pour les antibiotiques et l'insuline, mais aussi pour certains dispositifs médicaux comme les masques de protection respiratoire, les gants chirurgicaux et les ustensiles en plastique à usage unique (par exemple seringues, matériel de perfusion et de prise de sang). Lors de certains événements (comme une pandémie touchant l'ensemble de la planète), la demande mondiale de ces produits – qu'il n'est souvent possible de se procurer que dans certaines régions du monde (par exemple en Asie) – risque de monter en flèche.

teractions entre les forces économiques présentes tout au long de la chaîne logistique mondiale exigent des technologies de l'information et de la communication (TIC) modernes. Ces dernières sont devenues, à l'instar de l'électricité et de la logistique, l'épine dorsale de l'activité économique moderne. La mondialisation des échanges de biens et de services influe positivement sur la valeur ajoutée générée par la planète tout en interconnectant de plus en plus les économies nationales par le biais d'infrastructures critiques en matière d'approvisionnement, ce qui entraîne une augmentation des dépendances.

L'approvisionnement de la Suisse dans une économie mondialisée, automatisée et très dynamique est tributaire des infrastructures d'approvisionnement en électricité, des TIC et des réseaux de transport et de logistique, qui doivent demeurer opérationnels en tout temps. Les matières premières, les produits semi-finis et finis, pour arriver au bon moment au bon endroit, requièrent des systèmes de transport et de logistique faisant appel à des TIC sophistiquées. Or ceux-ci ne peuvent fonctionner que si l'énergie électrique est disponible en suffisance. Quant aux réseaux énergétiques, ils ont besoin de systèmes informatiques performants.

De nos jours, une grande partie des infrastructures critiques en termes d'approvisionnement sont en mains privées. Celles-ci ont pour tâche de s'adapter aux conditions du marché, pas de protéger des infrastructures pour qu'elles continuent de servir la sécurité de l'approvisionnement. Si le marché libre incite à faire en sorte que les processus commerciaux ne subissent ni perturbations ni pannes, cela ne suffit pas à sécuriser l'ensemble des infrastructures critiques. Il faut des solutions qui garantissent leur bon fonctionnement, afin de maintenir la sécurité de l'approvisionnement en cas de crise.

Mandat et stratégie de l'approvisionnement du pays

Compte tenu des motifs précités, le mandat d'approvisionnement prévu à l'art. 102 de la Constitution (voir *encadré 1*) est plus actuel que jamais. L'approvisionnement du pays en biens et services d'importance vitale incombe par principe à l'économie. Ce n'est qu'à titre subsidiaire que l'AEP intervient, lorsque cette dernière n'est plus à même de remplir sa mission.

Aujourd'hui, l'AEP se concentre sur les graves pénuries générées par les perturbations du marché auxquelles l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens. Dans de pareils cas, il prend les

Encadré 1

Mandat constitutionnel de l'approvisionnement économique du pays

Section 7 («Economie»), 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.

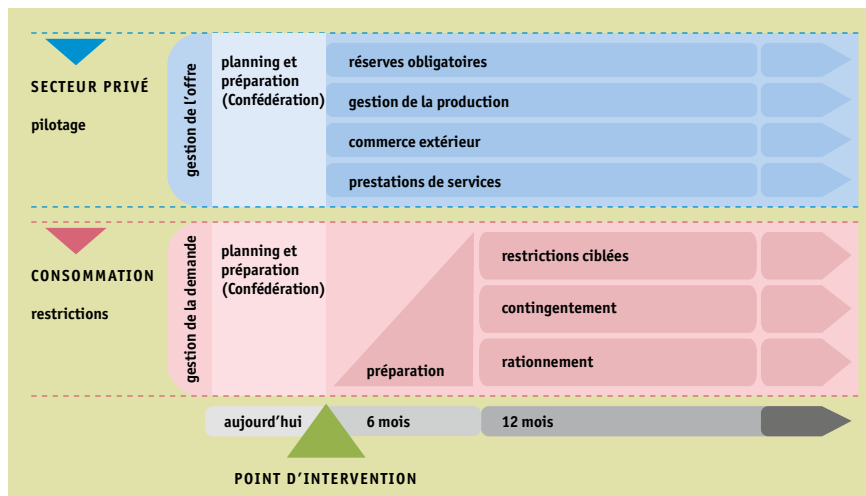
² Elle peut, au besoin, déroger au principe de la liberté économique.

L'interdépendance croissante des infrastructures critiques

La mondialisation a engendré une accélération vertigineuse des échanges mondiaux de biens, de services et de capitaux. Des services très efficaces et des infrastructures adaptées favorisent l'essor des marchés mondialisés. Dans le domaine de la logistique des transports, en particulier, les progrès technologiques contribuent à accélérer les échanges et permettent de faire circuler de plus en plus de biens dans le monde. Les nombreuses in-

Graphique 1

Stratégie de l'approvisionnement économique du pays



Source: OFAE / La Vie économique

mesures qui s'imposent. La Constitution autorise alors la Confédération à restreindre la liberté économique, à condition toutefois que l'approvisionnement ne puisse plus être assuré par d'autres moyens. Le point d'intervention est fonction de l'ampleur du sous-approvisionnement et de sa durée estimée. Dans la mesure où l'offre reste suffisante, une simple hausse des prix ne saurait justifier une telle intervention dans l'économie. Pour que l'État puisse entrer en jeu, il faut que l'offre de biens d'importance vitale ne permette plus de couvrir la demande sur une assez longue période.

Une intervention en trois temps

Pour éviter que la conjoncture ne s'effondre, l'AEP s'est fixé comme objectif d'approvisionner le marché à 100% en biens d'importance vitale pendant six mois à compter du point d'intervention. Cet objectif est atteint dans un *premier temps* en libérant des réserves obligatoires. Ces dernières se composent de biens de base dans les domaines de l'alimentation, de l'énergie et des produits thérapeutiques; elles sont constituées par l'économie privée sur mandat de l'AEP pour prévenir les crises et demeurent la propriété de leur détenteur. Ainsi, la libération de réserves obligatoires est l'instrument de la première heure.

Si cela ne suffit pas à restaurer la sécurité de l'approvisionnement, il est possible de prendre, dans un *deuxième temps*, d'autres dispositions agissant sur l'offre et consistant, d'une part, à encourager les importations et,

d'autre part, à gérer la production. Dans ce second cas, il s'agit d'augmenter ou de réorienter la production par des mesures adéquates. Si une crise survient, il faut que les matières premières servent en premier lieu à la fabrication de biens d'importance vitale. En matière de promotion des importations, l'AEP assure notamment des capacités de transport. Si une crise de l'approvisionnement venait à éclater, il serait ainsi possible de faire appel aux 37 navires de haute mer battant pavillon suisse. Cette flotte permettrait de faire venir d'outre-mer des biens d'importance vitale ou d'acheminer les exportations et les produits semi-finis fabriqués en Suisse vers leur pays de destination.

Si ces mesures visant à orienter l'offre échouent à assurer un approvisionnement du marché à 100%, on recourt, dans un *troisième temps*, à des mesures agissant sur la demande. Cela consiste, d'une part, à réduire la consommation et, d'autre part, à distribuer le plus équitablement possible les stocks, les biens produits en Suisse et, éventuellement, ceux importés. La canalisation de la consommation passe notamment par l'adoption de restrictions ciblées. Il est aussi possible de recourir au contingentement et au rationnement des biens devenus rares.

Mesures préventives

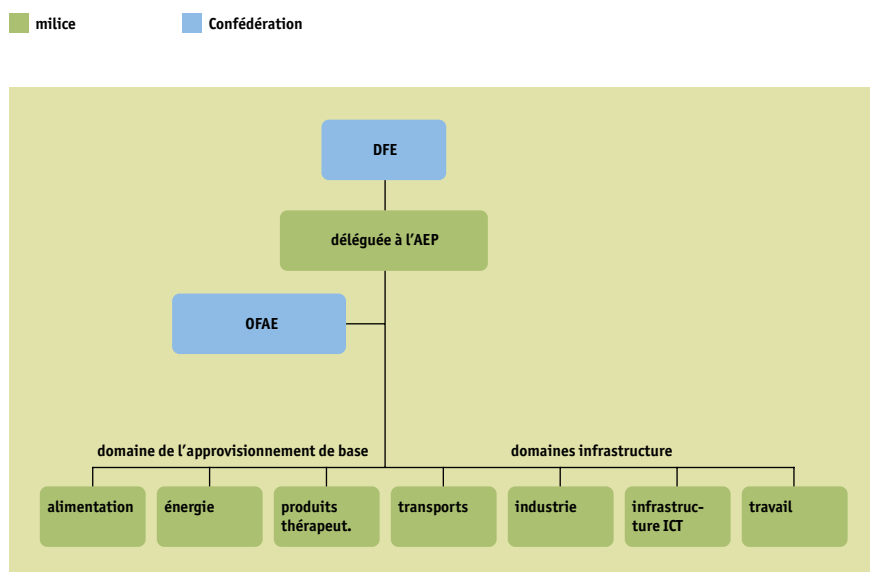
En plus de cette approche axée sur les biens, l'AEP favorise aussi, à titre préventif, la disponibilité des infrastructures critiques, notamment dans les domaines des TIC, de la logistique des transports et de l'approvisionnement en eau potable; il prend, à cet effet, des mesures visant à améliorer la stabilité du système. À cette fin, il collabore, sur une base volontaire, avec les exploitants d'infrastructures concernés et coordonne leurs activités avec les autorités compétentes.

Comme les seules mesures nationales ne sont plus guère aptes à assurer la sécurité de l'approvisionnement au sein d'une économie mondialisée, l'AEP procède, avec d'autres États et des organismes internationaux, à des échanges réguliers d'informations et d'expériences. Il s'engage, en ce qui concerne l'approvisionnement en pétrole, au sein de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) et œuvre également, dans le cadre des programmes civils du Partenariat pour la paix, à promouvoir les coopérations interétatiques indispensables dans une économie mondialisée.

D'une manière générale, l'AEP a pour objectif de soutenir, par des mesures publiques, l'économie privée dans les situations de crise aussi longtemps que nécessaire pour que cette dernière puisse de nouveau assumer pleinement sa mission d'approvisionnement.

Graphique 2

Organigramme de l'approvisionnement économique du pays



Source: OFAE / La Vie économique

La politique d'approvisionnement à long terme n'incombe, par contre, pas à l'AEP; elle ressort des départements et offices spécialisés.

Un intermédiaire entre l'État et l'économie

Pour assurer l'approvisionnement du pays, l'État et l'économie privée travaillent main dans la main, tant en temps normal qu'en période de crise. Cela se reflète notamment dans l'organisation de l'approvisionnement économique du pays (voir *graphique 2*): l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (Ofae), un petit état-major professionnel, soutient dans son travail l'organisation de milice chargée de l'approvisionnement national. Cette dernière compte quelque 300 représentants du secteur privé et de différents services administratifs, qui mettent leur expertise et leur expérience au service de l'AEP. Elle est subdivisée en sept domaines: alimentation, énergie, produits thérapeutiques, infrastructure ICT, transports, industrie et travail. Les différents domaines sont épaulés dans leurs activités par des secrétariats permanents rattachés à l'Ofae. Des spécialistes se tiennent, par ailleurs, prêts, dans les cantons et les communes, à exécuter les éventuelles instructions de la Confédération en faveur de l'AEP.

Les spécialistes de l'organisation de milice se rencontrent régulièrement pour échanger leurs idées et leurs expériences au sein de leur domaine ou entre les différents domaines,

élaborer des plans d'intervention, faire le point sur l'approvisionnement du pays et les risques éventuels. L'AEP effectue périodiquement une analyse globale des dangers et de la vulnérabilité qui permet de vérifier sa stratégie, ses moyens d'action et ses mesures. Il se penche sur les différents marchés des principaux domaines d'approvisionnement et suit la façon dont les risques évoluent. Les dépendances critiques entre les différents secteurs économiques sont également prises en compte. La dernière analyse globale des dangers auxquels est exposé l'AEP a été achevée au printemps 2010¹. Elle met en évidence, pour l'ensemble des domaines économiques couverts par l'AEP, la grande fragilité des principales structures d'approvisionnement helvétiques, montre la forte corrélation entre la sécurité de l'approvisionnement et l'évolution mondiale, et permet d'orienter les activités de l'AEP là où le besoin d'agir se fait sentir.

Une économie mondialement intégrée et caractérisée par des dépendances critiques exige, du point de vue de l'approvisionnement du pays, un haut degré de préparation. Pour ce faire, il convient de se concentrer sur des mesures et des instruments adaptés à la nouvelle donne économique mondiale et permettant à l'AEP d'agir rapidement et efficacement en cas de crise. À cet égard, la mise en réseau des secteurs économiques concernés par l'approvisionnement du pays joue un rôle crucial lorsqu'il s'agit de coordonner la prévention des crises au niveau national. Ce n'est qu'ainsi que l'approvisionnement du pays, qui sert d'intermédiaire entre l'État et l'économie privée, peut remplir son mandat constitutionnel, à savoir assurer la fourniture de biens et services d'importance vitale en cas de crises.

¹ www.ofae.admin.ch.