

# Stocks stratégiques et approvisionnement économique du pays

Autor(en): **Chambaz, Grégoire / Perrochet, Julien**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue Militaire Suisse**

Band (Jahr): - **(2017)**

Heft 5

PDF erstellt am: **05.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-781607>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.



Des citernes de pétrole à Tobel-Tägerschen (Thurgovie). Celles-ci remplissent la fonction de stocks stratégiques en Suisse. D'après Carburant – l'organisation faîtière des importateurs – des installations similaires se trouvent dans 17 cantons. Cette distribution de fait accroît la disponibilité régionale des stocks.

*Résilience*

## Stocks stratégiques et approvisionnement économique du pays

**Cap Grégoire Chambaz et Julien Perrochet**

Rédacteur adjoint RMS+ et ingénieur EPFL en systèmes de communication

**P**ays performant (20<sup>e</sup> PIB nominal mondial), la Suisse est pourtant particulièrement vulnérable aux ruptures économiques. Le pays produit l'essentiel de sa richesse par les services et la transformation de biens destinés à l'exportation. À ce titre, la place économique suisse dépend d'importations constantes d'énergie, de matières premières et de denrées alimentaires.

L'approvisionnement économique du pays (AEP) est confronté à des incertitudes croissantes. Les plus importantes concernent l'approvisionnement en ressources et énergies (pics et diminution de production des terres rares et des énergies fossiles) et les importations alimentaires (chute prévue des rendements agricoles due, entre autres, au réchauffement climatique). Combinées aux vulnérabilités croissantes des structures économiques,<sup>1</sup> ces incertitudes jettent le doute quant à la stabilité future de l'approvisionnement économique du pays.<sup>2</sup>

Dans ce cadre, réfléchir à l'avenir de la sécurité économique et alimentaire du pays est une question on ne peut plus nécessaire. La Confédération n'est pas étrangère à cette démarche; elle la pratique activement depuis les années 1930. À présent, la Suisse dispose d'une politique d'approvisionnement économique du pays et de deux outils permettant de faire face à des ruptures d'approvisionnement à court ou moyen terme: l'Office fédéral de l'approvisionnement économique (OFAE) et les stocks stratégiques (StS). De nature variée (alimentaire, énergétique, sanitaire et industrielle), ceux-ci ont déjà prouvé à plusieurs reprises leur utilité en lissant ou en atténuant certaines des perturbations des chaînes d'approvisionnement mondiales.

Dans cette optique, cet article propose de familiariser le lecteur avec ces éléments de politique de sécurité. A cet effet, on abordera la formation de la politique d'approvisionnement du pays (PAP), ses récentes évolutions, ses mécanismes et fonctionnements, l'état actuel des stocks, pour terminer par une évaluation de la PAP et des stocks stratégiques en Suisse.

### Origines de la PAP

Les origines de la PAP remontent à la création de l'État fédéral. En résumé, celle-ci n'est ni issue d'une bureaucratie, ni directement le produit de la Deuxième Guerre mondiale. Sa construction et la création des StS sont le résultat d'une synthèse entre des tendances fortement libérales, puis interventionnistes – jusqu'à devenir de l'économie de guerre – pour enfin se rapprocher d'une conception néolibérale stabilisatrice.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, les risques structurants étaient principalement agraires: de mauvaises récoltes de céréales dues aux intempéries. La PAP préconisait un protectionnisme économique afin de protéger les cultures indigènes. Jugée insuffisante, les libéraux obtiennent son remplacement par une politique de libre-échange ainsi que par l'abaissement des droits de douane dans la Constitution fédérale de 1848.

La sécurité des approvisionnements alimentaires semble désormais assurée. Mais la guerre franco-prussienne de 1871 interrompt les traités et contraint l'Etat à reprendre – temporairement – la responsabilité des approvisionnements. Dépendante des importations alimentaires et en matières premières, la solidité de la politique libérale est ébranlée. En conséquence, le Département militaire fédéral (DMF) constitue en 1892 des stocks de céréales dans une optique de défense.

La fin du XIX<sup>e</sup> et le début du XX<sup>e</sup> siècle voient les marchés s'ouvrir à l'international. Cette ouverture provoque

<sup>1</sup> Conséquences de la complexification grandissante, de la concentration et de la spécialisation des lieux de production et du renforcement des interdépendances.

<sup>2</sup> Concernant ce sujet, voir Grégoire Chambaz, «Tendances à long terme du climat et de l'énergie (1 et 2),» *Revue militaire suisse*, No. 3 et 4, 2017.

Catégories		Couverture en mois par année*							Évolution 1990 – 2015	
Type	Produit	1990	1994	1999	2003	2007	2011	2015	Absolue	Division
Alimentaire	Blé dur	6	6	6	4	4	4	4	- 2 mois	+ 1,5
Alimentaire	Blé tendre	10,5	10,5	8,5	4	4	4	4	- 6,5 mois	+ 2,5
Alimentaire	Riz	10	7	6	4	4	4	4	- 6 mois	+ 2,5
Alimentaire	Sucre	12	9	6	4	4	4	3	- 9 mois	+ 4
Alimentaire	Semences	4	3	3	-	-	-	-	Suppression	N/A
Énergétique	Essence	7	6	6	4,5	4,7	4,5	4,5	- 2,5 mois	+ 1,5
Sanitaire	Antibiotiques	12	12	8	6	6	6	5	- 7 mois	+ 2,4

**Tableau 1 : Evolution de la durée de couverture en mois de stocks stratégiques (sur une sélection de produits) de 1990 à 2015.**

\* Une partie des rapports mentionne des durées de couverture effective et l'autre des objectifs de couverture. En toute vraisemblance, les objectifs n'ont jamais été manqués de manière significative. Dans le cas où une fourchette de couverture était indiquée, la durée minimale a été retenue.

de nouvelles vulnérabilités de l'approvisionnement, à savoir: l'exposition à la spéculation, les conséquences des guerres coloniales et la réduction des volumes d'exportation suite à des pénuries chez les producteurs. Plusieurs voix réclament alors un de nationaliser le commerce des denrées mais le cadre légal libéral et la politique budgétaire de la Confédération écartent cette possibilité.

Le début de la Première Guerre mondiale surprend la Suisse et met en évidence son impréparation.<sup>3</sup> Son positionnement neutre lui permet toutefois de sauvegarder ses importations à condition qu'elles soient contrôlées par les belligérants.<sup>4</sup> Le modèle libéral est alors bousculé mais les activités économiques sont maintenues. Cependant, des pénuries locales provoquent de vives tensions dès 1916. Ces tensions sont amplifiées par la guerre sous-marine dans l'Atlantique. Dès 1917, les échanges maritimes diminuent significativement, entraînant une réduction du volume des importations. La Suisse connaît alors des pénuries significatives et durables.

La hausse des prix, la paupérisation, le chômage et les potentiels dommages au capital industriel forcent le Conseil fédéral (CF) à graduellement intervenir et à renoncer à l'approche libérale. Des contingents et un rationnement sont mis en place mais les tensions sociales s'intensifient. Les socialistes – par le biais du Comité d'Oltén – appliquent une pression croissante sur le gouvernement. Celle-ci débouche sur la création en 1918 de l'Office fédéral de l'alimentation de guerre, établissant ainsi un monopole de fait.

Après la guerre, l'Etat conserve le monopole sur le commerce alimentaire. Toutefois, le peuple refuse en 1927 de l'inscrire dans la Constitution. En réponse, la Confédération introduit «la solution sans monopole» pour les producteurs céréaliers. Celle-ci consiste en un

3 Les réserves des compagnies privées ne couvraient même pas un mois de consommation alimentaire courante. Le DMF importe alors l'équivalent de deux mois de consommation de céréales mais ne peut constituer de plus gros stocks pour des raisons financières et de planification : le haut commandement militaire n'avait pris en compte qu'un scénario de guerre courte.

4 Soit via l'établissement d'un contrôle privé et indépendant, les «syndicats», soit au moyen d'une supervision étatique.

type de partenariat public-privé: les sociétés concernées sont obligées de constituer des réserves; en échange, l'Etat les protège de la concurrence internationale au moyen de prix d'achat minimum. Cette répartition «public-privé» va progressivement s'imposer et demeure en vigueur aujourd'hui.<sup>5</sup>

Les années trente sont marquées par la grande récession et la crainte d'un conflit futur. Menée au moyen du droit d'urgence, la préparation économique à une guerre potentielle est progressivement étatisée: les différences entre politique économique et d'approvisionnement disparaissent en se fondant dans la *défense économique*. Les importateurs sont contraints de se regrouper dans des «syndicats», facilitant ainsi leur supervision. La «solution sans monopole» est étendue à tout secteur d'activité susceptible de constituer des réserves. De plus, un «Office fantôme» est mis en place dans le but de prendre en main la coordination de l'économie de guerre en cas de nécessité. Organisé principalement sur un principe de milice, celui-ci est piloté par un représentant du privé – précurseur du modèle actuel.

L'éclatement de la Seconde Guerre mondiale consacre l'interventionnisme et la centralisation étatique. Les classes dirigeantes étant conscientes des liens entre approvisionnement, travail et paix sociale, la coordination des décideurs s'effectue jusqu'au sommet.<sup>6</sup> De surcroît, une marine marchande suisse est créée avec 14 navires. Elle contribue à désenclaver partiellement le pays. La conjonction de ces éléments permet à la Suisse de conserver une stabilité économique malgré une situation volatile et contraignante: c'est le succès du modèle de l'économie de guerre.

La fin du conflit n'est pas synonyme de retour à une politique libérale. L'installation durable de la Guerre froide instaure une nouvelle période d'incertitudes permanentes, sur fond de potentiel conflit armé Est - Ouest. Dans cette optique, la *défense économique* est entièrement institutionnalisée: un nouvel «Organisme fantôme» est créé et les compétences du CF sont élargies même en l'absence d'une menace imminente de conflit.

5 A ce jour, elle constitue toujours un élément central de la PAP.

6 C'est-à-dire entre la direction de l'économie de guerre, le haut commandement militaire et la direction de la Banque nationale.

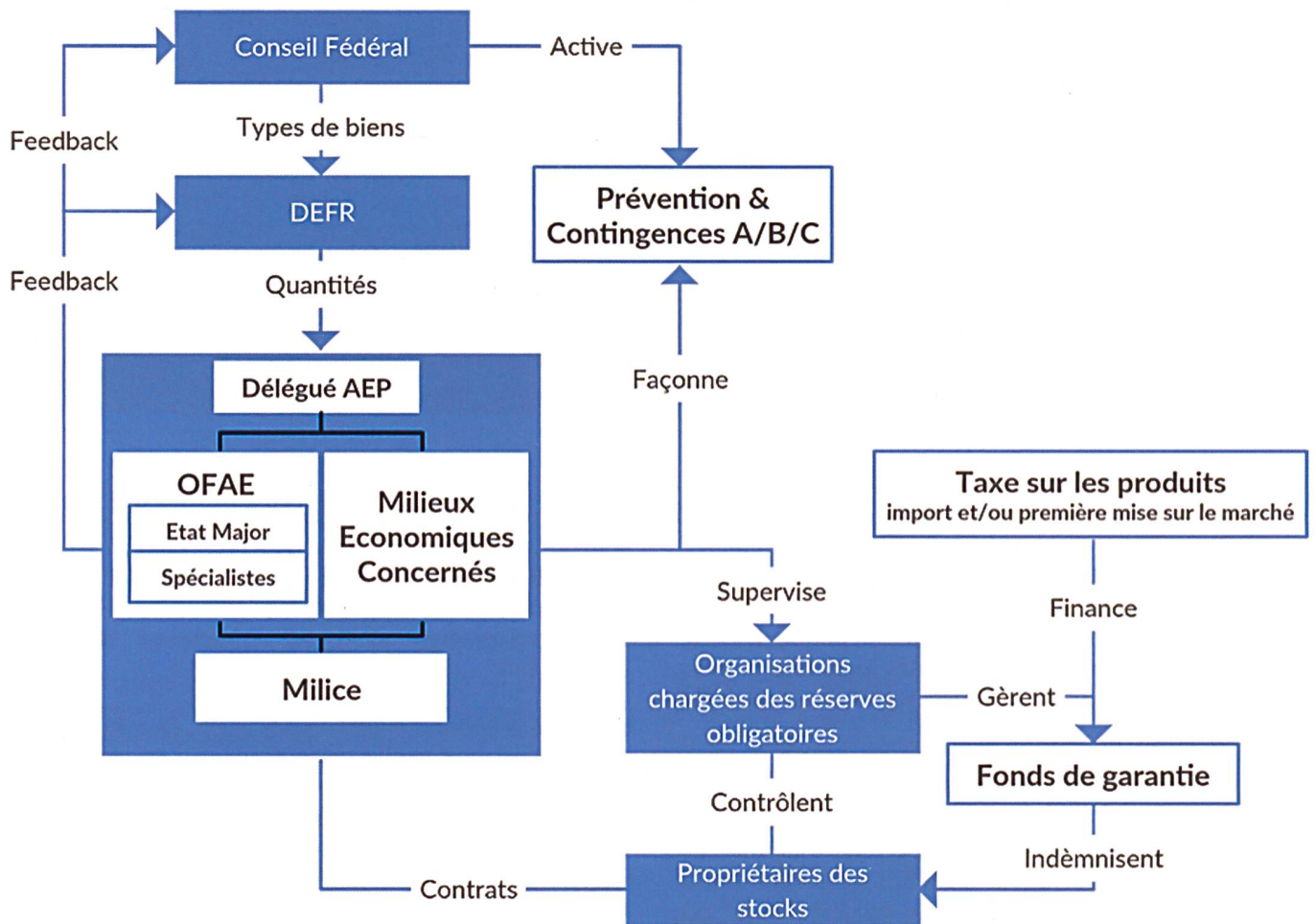


Figure 1 : Organes (publics et privés), mécanismes et fonctionnements de l'AEP.

Toutefois, la fin des Trente glorieuses (1978-1982) voit un revirement politique néolibéral affecter la PAP. Il s'agit de « purger » le modèle de la préparation à l'économie de guerre et de confier à nouveau la responsabilité principale de l'approvisionnement au secteur privé, *via* le libre-échange. Dans cette perspective, la notion de *défense économique* est remplacée par celle d'*approvisionnement économique* du pays. De ce fait, les critères d'intervention étatiques sont étendus à toute source de perturbations et de pénuries.<sup>7</sup> Enfin, l'intégration d'un représentant du secteur privé à la tête de l'organe de préparation est formalisée.

La chute de l'URSS renforce la réorientation entamée dix ans plus tôt. Par conséquent, les missions de l'AEP sont adaptées aux nécessités d'une politique néolibérale : garantir la stabilité de l'approvisionnement sur plusieurs années dans le but de rendre autonome et de renforcer la place économique suisse. Ce changement de priorité, la croyance en « la fin de l'histoire » (la fin de la menace d'un conflit militaire) vont provoquer en deux décennies la réduction de deux tiers de l'effort<sup>8</sup> de stockage ainsi qu'une division par deux, voire trois, de la durée de couverture moyenne en mois (voir tableau 1).

7 Aux risques de conflits potentiels sont ajoutés ceux de dangers hégémoniques et de pénuries.

8 Les coûts par habitant par an (en valeurs réelles de 2016) baissent 48 à 13 CHF de 1995 à 2015, soit 72 % de moins.

### Mécanismes et fonctionnement de l'AEP (voir figure 1)

La Constitution fédérale indique (article 102) que « 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. [En outre,] elle peut, au besoin, déroger au principe de la liberté économique. »

Dans ce cadre, le CF est le seul organe compétent pour décider des biens sujets au stockage stratégique. Le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) fixe quant à lui les quantités en collaboration avec les milieux économiques, à l'exception d'un niveau minimum pour les huiles minérales (essence, kérosène, diesel).<sup>9</sup>

Les domaines de l'AEP sont répartis en six catégories principales : énergie, industrie, alimentation, produits thérapeutiques, transports et technologies de l'information et de la communication (TIC). Un représentant du

9 En sa qualité de membre de l'Agence internationale de l'énergie (AIE), la Suisse se doit de respecter le quota minimal de 90 jours de consommation courante, basé sur la moyenne des importations de l'année précédente.

secteur privé, appelé le délégué à l'approvisionnement économique du pays,<sup>10</sup> dirige de concert l'AEP et l'OFAE.

Ce dernier est un office appartenant à l'administration fédérale, subordonné au DEFR. Ses missions incluent l'établissement des contrats avec les propriétaires de stocks, la supervision des organisations (privées) chargées de la surveillance des réserves obligatoires et le suivi de situation pour le CF.

Constitué d'un petit état-major de professionnels et de spécialistes, il est complété par environ 250 experts issus de domaines de l'AEP, dans la logique du principe de milice. L'OFAE et ses miliciens informent régulièrement le DEFR et le CF. Ils sont compétents pour proposer des mesures d'adaptation de l'AEP et participent à leur implémentation lorsque celles-ci sont adoptées. Ce fonctionnement en tandem est particulièrement bénéfique, tant pour l'Etat que pour les milieux économiques :

- Les connaissances spécialisées des miliciens renforcent le spectre d'analyse de situation de l'OFAE ainsi que les capacités d'évaluation des évolutions des tendances et leurs conséquences ;
- L'accès privilégié à l'administration permet aux domaines de l'AEP concernés d'attirer rapidement l'attention de l'OFAE sur les pénuries potentielles ou avérées.

La compétence de libération des stocks relève du CF (au besoin sur proposition du DEFR). Lors de cas urgents,<sup>11</sup> le délégué à l'AEP peut libérer les stocks de manière exceptionnelle. Il s'agit généralement de cas limites, comme la libération de certains antibiotiques impératifs à la conservation de vies humaines. Afin de réduire les conflits d'intérêts, des experts de l'administration fédérale sont également mis à contribution de l'OFAE (l'administration emploie par exemple deux pharmaciens) ou de façon *ad hoc*.

Tous les quatre ans, les dispositifs de la PAP sont entièrement passés en revue par l'OFAE, assisté de ses miliciens: une analyse des risques est conduite la première année, suivie d'une vérification de la stratégie



Le *Safemarine Anita*, un des navires de la flotte marchande suisse (9938 tonnes, construction en 2008). Etablie en 1942, la flotte marchande suisse est un outil important de la sécurité de l'Approvisionnement économique du pays (AEP).

la seconde, puis des mesures la troisième. La quatrième année est consacrée à la rédaction du rapport sur la PAP.

### Subsidiarité et mécanismes d'intervention

La stratégie de la PAP est construite sur le principe de subsidiarité : l'État n'intervient qu'en cas de nécessité. Dans ce cadre, la stratégie définit deux phases d'action de la Confédération :

- Une phase préventive en temps normal : il s'agit alors de renforcer les préparatifs et échanges d'information des entreprises de façon à éviter une intervention de l'État ;
- Une phase d'intervention en trois niveaux (A, B, C, voir tableau 2), selon la nature, la sévérité et la temporalité de la pénurie. Le passage d'un niveau à l'autre implique une intervention croissante de l'État.

Le recours à l'intervention étatique et le passage des niveaux relèvent du domaine politique. L'exécution des mesures<sup>12</sup> est laissée autant que possible aux domaines économiques concernés, la Confédération offrant l'appui de l'administration quand la situation l'exige. Par exemple, l'Office fédéral des transports peut suspendre temporairement certaines réglementations contraignantes selon les besoins (comme les limites de poids ou de temps de conduite).

Niv.	Temporalité	But	Actions
A	0 - 3 mois	Approvisionner en comblant les déficits partiels et temporaires	Injection de divers stocks sur ordre de la Confédération
B	+ 3 mois	Approvisionner avec quelques restrictions	Rationnement et/ou interdiction de certains usages de biens en pénurie
C	Prolongement de pénurie (+ 3 mois)	Approvisionner au mieux à un niveau réduit	Distribution aussi équitable que possible des marchandises et/ou des services disponibles

Tableau 2 : Niveaux d'intervention de l'OFAE en fonction de la nature et temporalité de la pénurie.

<sup>10</sup>Le poste est un temps partiel (40 %). Actuellement, il s'agit de Werner Meier, également chef Group Security & Business Continuity Management chez Alpiq AG.

<sup>11</sup>À savoir, nécessitant une intervention en moins de deux semaines, durée du processus décisionnel de la PAP.

<sup>12</sup>Un aperçu exhaustif des mesures se trouve dans le *Rapport sur les mesures prises ou prévues*, OFAE, DEFR, 4 décembre 2015, 68 p.

## Organisations de surveillance et d'entraide

Lorsque les importations d'une entreprise excèdent un certain seuil annuel dans un domaine de l'AEP, celle-ci est légalement contrainte de conclure un contrat avec l'OFAE. Par exemple, ce seuil est fixé à 3'000 m<sup>3</sup> pour les huiles minérales. Toute entreprise qui signe un contrat avec l'OFAE a ensuite l'obligation de rejoindre une organisation faîtière chargée du suivi de ces réserves.

Les entreprises peuvent également stocker des biens complémentaires: dans ce cas, elles sont libres de signer un contrat avec l'OFAE avec des conditions identiques au régime obligatoire. Ces réserves complémentaires concernent principalement des produits pour lesquels un passage au régime obligatoire est en discussion\*. En tout, elles représentent moins de 10 % du total des réserves.

Chaque secteur dispose de sa propre organisation de surveillance et d'entraide. Celles-ci sont de nature privée, mais supervisées par l'OFAE. Elles ont deux tâches principales:

- Premièrement, le contrôle de la qualité et de la quantité des stocks tenus par leurs membres, selon les directives du DEFR. Certaines entreprises disposent de capacités de stockage excédentaire par rapport à la norme. Au besoin, elles peuvent assumer une part plus importante: ce mécanisme permet de réduire la charge sur les structures plus petites et de centraliser les ressources;
- Deuxièmement, la gestion des fonds de garantie: ils permettent d'indemniser les propriétaires des stocks. Ces fonds sont alimentés *via* le prélèvement d'une taxe. Pour les marchandises importées ou produites en Suisse, ce prélèvement a lieu lors de leur première mise sur le marché. Pour les marchandises uniquement importées, lors du passage en douane. Les coûts sont ensuite répercutés sur le prix de vente des produits.

Actuellement, il existe cinq organisations faîtières:

- Carbura (fondée en 1932): carburants et combustibles liquides;
- Agricura (1950): engrais;
- Helvecura (1951): produits thérapeutiques;
- réservesuisse (1948, puis 2003): alimentation et fourrage;
- Provisiogaz (2015): gaz naturel.

\* En 2015, l'insuline, les anticoagulants et les kits de transfusion sanguine y figuraient.

Le rôle de l'OFAE n'est pas d'anticiper les problématiques à long terme, bien qu'il puisse prendre certaines mesures dans le cas de pénuries prolongées. Sa mission est avant tout d'assurer une « continuité de la normalité » en cas de crise de courte ou de moyenne durée. Toutefois, les outils de l'OFAE ne constituent pas une assurance dans le cas de perturbations à long terme ou de la disparition d'une chaîne d'approvisionnement entière. Dans cette configuration, la place économique suisse devra s'adapter.

## Etat actuel des stocks stratégiques

Les stocks actuels comprennent quatre types de produits: alimentaires, énergétiques, sanitaires et industriels. La majorité de ceux-ci couvrent deux à quatre mois et demi de consommation courante. Cette durée de couverture répond à un double but:

- Comblent les déficits en cas de pénuries et perturbations à court ou moyen terme;
- Permettre le développement de chaînes d'approvisionnement alternatives<sup>13</sup> en cas de pénuries ou perturbations à long terme.

L'élément cardinal dans la détermination de la durée de couverture est le temps nécessaire à la mise en place d'une nouvelle chaîne d'approvisionnement.<sup>14</sup> Dans ce cadre, la durée de couverture doit être égale ou supérieure à celui-ci. Dans le cas où la durée de couverture serait inférieure, la constitution de stocks n'aurait pas ou seulement peu de pertinence économique et sécuritaire.

Les stocks ne comprennent pas uniquement des biens d'importation (comme pour les huiles minérales, les engrais ou encore le riz), ils servent également à stabiliser la production intérieure. Celle-ci peut également souffrir de certains aléas (notamment la production de céréales, soumise à des variations climatiques). Le tableau 3 propose un aperçu des principaux stocks.

Certains produits nécessitent d'être transformés avant usage. Ceci pose des problèmes particuliers quand la capacité de transformation est absente de la place économique suisse. C'est par exemple le cas des principes actifs des antibiotiques. Dans ce cas particulier, la pharmacie de l'Armée est en train de développer nouvelles capacités afin de combler cette lacune.

## Evaluation présente

Tant la PAP que les StS sont des outils de la politique de sécurité suisse. De ce fait, leurs origines, emplois et mécanismes reflètent un compromis typique du modèle suisse. En particulier, un maximum d'acteurs d'importance sont mis en relation, leurs besoins et intérêts consultés. Ensuite de quoi, la recherche d'un compromis fait apparaître un consensus durable entre les entreprises concernées et la Confédération, tout en conservant la primauté de cette dernière. La collaboration entre le secteur privé et l'Etat se base d'abord sur la confiance: la partielle délégation des compétences de contrôle aux organisations faîtières l'illustre. Les échanges réguliers assurent une étroite collaboration – notamment *via* le

<sup>13</sup>L'existence de nouveaux alternatifs est une réalité plutôt qu'une posture politique. Par exemple, l'importation des huiles minérales provient aujourd'hui de plus de quatre partenaires commerciaux différents. Considérer de nouveaux partenaires est une potentialité réelle et envisageable. En revanche, ce scénario dépend du maintien de l'offre mondiale. Dans le cas d'une pénurie générale de production, la possibilité de trouver des sources alternatives se ferme totalement ou partiellement.

<sup>14</sup>Cette mise en place comprend l'identification de fournisseurs potentiels, la production et l'acheminement en Suisse.

renfort de miliciens à l'OFAE. A ce titre, l'existence de cette milice s'inscrit dans le principe de la subsidiarité des acteurs vers l'Etat, un important facteur de stabilité et de résilience pour l'AEP.

Composant principal du système, le modèle de gestion des stocks accroît significativement la résilience de l'AEP. Tout d'abord, la consultation élargie des acteurs de l'économie privée devrait permettre une collaboration optimisée en cas de besoin. Ensuite, le stockage chez les entreprises privées présente plusieurs avantages. Tout d'abord, la répartition des stocks sur le territoire devrait faciliter leur distribution. Pour continuer, cette gestion décentralisée devrait assurer la disponibilité d'une partie plus importante de produits qu'une gestion centralisée en cas de sinistre local ou de catastrophe majeure. Enfin, ce modèle permet l'auto-organisation des professionnels de la branche : ceux-ci sont les plus qualifiés pour optimiser les conditions et les coûts du stockage.

Malgré ces éléments positifs, quelques points constituent une source de préoccupation. Depuis le Second conflit mondial, le système et la gestion des StS n'ont plus été mis à l'épreuve d'une situation de pénurie d'ensemble et durable (partielle ou totale). Dans cette optique, le fonctionnement actuel de l'AEP et des StS repose d'abord sur des réflexions – certes élargies – plutôt que sur une expérience pratique. Si l'on ajoute à cet élément la diminution de moitié ou de deux tiers de la durée de couverture des stocks principaux depuis 1990, il est à envisager que le pays ne puisse pas faire face à une rupture soudaine et permanente de son approvisionnement. L'application de la nouvelle révision de la Loi sur l'approvisionnement du pays (LAP, voir encadré voir page suivante) et la prochaine réévaluation de la stratégie de l'AEP pourraient toutefois inverser la tendance et ainsi contribuer à une amélioration de la préparation de la place économique suisse.

Dans la suite du point précédent, les mesures impliquées par la LAP et le CF et mises en œuvre par l'OFAE concernent la « continuité des affaires » (« Business Continuity Management ») dans les situations de pénurie limitée dans le temps. Pourtant, les incertitudes vont en s'accroissant et l'occurrence de ruptures majeures, voire permanentes relève du domaine du possible. Dans cette perspective, il serait bien plus pertinent d'envisager « l'adaptation des affaires » (« Business Adaptation Management ») que de vouloir perpétuer un modèle d'affaires potentiellement menacé, voire dépassé. Dans cette optique, l'OFAE pourrait créer et mettre à disposition des domaines de l'AEP une *Force de réflexion rapide*<sup>15</sup> pendant les périodes de pénuries pour les assister dans un changement de modèle d'affaires.

Plusieurs pistes pourraient être considérées dans une perspective d'amélioration du système. Premièrement, une démarche de test du système, sous la forme d'exercices nationaux répétés. Dans le meilleur des cas,

Cat.	Produit stocké	Besoins à couvrir
Alimentaire	Sucre	3 mois
	Riz	4 mois
	Huiles et corps gras	4 mois
	Café	3 mois
	Blé tendre (pour faire du pain)	4 mois
	Blé dur (pour faire des pâtes)	4 mois
	Blé tendre à double usage (consom. humaine et animale)	3 à 4 mois
	Céréales fourragères	2 mois
	(Oléo)protéagineux	2 mois
	Engrais azotés	□ des besoins par an
Ingrédients pour levure	1 mois	
Energétique	Essence	4,5 mois
	Kérosène	3 mois
	Diesel	4,5 mois
	Mazout	4,5 mois
	Mazout stocké au lieu de gaz	4,5 mois
	Barres d'uranium	Recharge de trois réacteurs
Sanitaire	Anti-infectieux	3 mois
	Anti-infectieux (vétérinaires)	3 mois
	Principes actifs (pour antibiotiques)	2 à 3 mois
	Neuraminidase (H1N1, etc.)	25 % et 40 jours*
	Analgsiques et opiacés	3 mois
	Hémostatiques	1 à 3 mois
	Kits pour don du sang	3 mois
Industriel	Polyéthylène et divers (plastique)	81 tonnes
	Polystyrène (Sagex)	90 tonnes
	Polyéthylène téréphtalate (PET)	120 tonnes

**Tableau 3 : Etat des principaux stocks stratégiques en 2015.**

\* Traitement pour 25 % de la population, couverture pour le personnel de santé pendant 40 jours

<sup>15</sup>A ce titre, consulter Patrick Lagadec, *Du risque majeur aux mégachocs* [édition numérique], Éditions Préventique (Les cahiers de Préventique, n°12), 2012, Bordeaux, 382 p.

## Révision de la Loi sur l'approvisionnement du pays

La dernière révision de la LAP datait de 1982. Prenant acte des changements majeurs s'étant produits depuis, le CF a entrepris en 2014 de réviser la loi. Celle-ci est adoptée en 2016 par le parlement et est entrée en force le 1<sup>er</sup> juin 2017. Cette révision témoigne des nouvelles incertitudes auxquelles fait face l'AEP.

Bien qu'elle s'inscrive dans la continuité des outils et processus ayant fait leurs preuves, la distinction entre pénuries et menaces de conflit est perçue aujourd'hui comme obsolète. C'est pourquoi la nouvelle LAP opère un changement de paradigme dans la perception des crises futures. Elle vise non plus à se préparer aux causes, mais à leurs effets sur l'AEP. Ainsi, le CF doit viser à parer aux cas de pénuries graves, qu'elles soient déjà déclarées ou imminentes et non plus uniquement aux perturbations et pénuries légères ou moyennes affectant la place économique suisse. Dans cette perspective, la nouvelle loi renforce les moyens d'action du CF tout en accroissant la fiabilité des services d'approvisionnement.

Le rythme accéléré des processus économiques oblige à réagir très rapidement. Dans ce sens, la révision de la LAP permet à l'administration et à l'AEP d'adopter une attitude proactive dans l'appréhension des pénuries. Elle avance le délai d'intervention des organes compétents et la prise de mesures par une simplification et raccourcissement des procédures d'urgence. Cette orientation renforce également le volet préventif par une série de mesures impliquant les principaux exploitants d'infrastructures et de services critiques.

avec la participation d'un maximum d'acteurs (cantons, Armée, distributeurs, etc.) et l'application conséquente et systématique des enseignements. Deuxièmement, un recours régulier à la prospective. La Chancellerie fédérale dispose d'un organe de prospective, duquel la réévaluation de la stratégie de l'AEP pourrait s'inspirer. D'autres acteurs d'importance (notamment le secteur privé et les institutions académiques du pays) pourraient enrichir cette démarche en intégrant leurs réflexions prospectives. Cela permettrait de construire l'AEP de demain tout en limitant les risques d'être pris au dépourvu (particulièrement concernant les ruptures de paradigme des domaines énergétiques et ressourciels).

## Conclusion

Les questions de l'AEP, des StS et de l'anticipation de crise sont des éléments cristallisant des visions politiques concurrentes, des attitudes irrationnelles<sup>16</sup> ainsi que des luttes de pouvoir entre le public et le privé. Dans cette perspective, l'existence d'outils appropriés et d'une coordination à haut niveau témoigne que l'intérêt général prime sur les tensions particulières. Pratiquement, le système actuel est la garantie d'une démarche de préparation de l'AEP face aux diverses crises à court et moyen terme. C'est une nouvelle encourageante.

<sup>16</sup>En particulier le refus de considérer le « hors-cadre » et « l'impossibilité » prétendue de la rupture. Voir Lagadec, *ibid.*

S'il est difficile d'évaluer de façon réaliste les préparatifs de pénurie, un regard sur l'histoire montre qu'une collaboration à haut niveau a déjà porté des fruits : l'étroite coordination entre le haut commandement militaire, l'approvisionnement et la gestion économique lors du Second conflit mondial a été un succès. Elle constitue un modèle potentiel pour la gestion de pénuries prolongées ou définitives.

Car si l'OFAE et les milieux économiques ne craignent pas d'aborder de front les défis actuels de l'AEP, il semble que les tendances de fond transformant le paysage économique mondial ne font pas l'objet d'une anticipation politique d'ensemble. Les conditions actuelles sont pourtant de plus en plus incertaines ; seul l'accroissement des risques de rupture paradigmatique est certain. Dans ce sens, le renouvellement de la LAP est un signe encourageant dans la prise en compte de ces changements majeurs. Mais si la Suisse veut être en mesure d'amortir des pénuries majeures nécessitant des temps d'adaptation importants, l'inversion de la tendance de réduction des StS s'impose.

G. C. et J. P.

Les auteurs adressent leurs remerciements à M. Peter Lehmann et M. Stefan Menzi, respectivement chef et remplaçant du chef du stockage stratégique, pour leur disponibilité et leur aide dans l'écriture de ce texte ainsi qu'au Dr Maurice Cottier pour la relecture de la partie historique.

## Sources

### Rapports

- Bericht über die Pflichtlagerpolitik und allenfalls zu treffende Massnahmen*, EVD, 22 Mai 1991, Bern, 66 p.
- Bericht 1995 über die Pflichtlagerpolitik und zu treffende Massnahmen*, EVD, 16 August 1995, Bern, 42 p.
- Bericht 1999 über die Pflichtlagerpolitik 2000 bis 2003 und zu treffende Massnahmen, Zusammenfassung*, BWL (Sektion Pflichtlager), EVD, 11 August 1999, Bern, 16 p.
- Bericht 2003 über die Pflichtlagerpolitik 2004-2007*, EVD, 15 Oktober 2003, Bern, 36 p.
- Pflichtlagerpolitik 2008 - 2011*, BWL, EVD, 2007, Bern, 32 p.
- Bericht zur Vorrathaltung*, BWL, EVD, 30 November 2011, Bern, 56 p.
- Rapport sur le stockage stratégique 2015*, OFAE, DEFR, 4 décembre 2015, Berne, 55 p.
- Rapport sur les mesures prises ou prévues*, OFAE, DEFR, 4 décembre 2015, Berne, 68 p.
- Rapport sur l'approvisionnement économique du pays de 2013 à 2016*, OFAE, DEFR, décembre 2016, Berne, 44 p.

### Articles

- Alfred Flessenkämper, *Die Strategie der wirtschaftlichen Landesversorgung im Lichte veränderter weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen*, Die Volkswirtschaft, November 2010, p. 24.
- Maurice Cottier, *L'approvisionnement économique de la Suisse : un aperçu historique de 1848 à nos jours*, OFAE, DEFR, novembre 2012, Berne, 20 p.

### Monographie

- Maurice Cottier, *Liberalismus oder Staatsintervention, Die Geschichte der Versorgungspolitik im Schweizer Bundesstaat*, Neue Zürcher Zeitung NZZ Libro, 2014, 216 p.



CENTRE D'HISTOIRE ET



DE PROSPECTIVE MILITAIRES

« L'histoire, création continue... »

## PROGRAMME 2017

2<sup>ème</sup> semestre**Cours / conférences d'histoire / manifestations**

(Pavillon Ouest du Centre Général Guisan à Pully)

Entrée libre

Judi 21 septembre	18h30	<b>Présentation d'un projet de Bande Dessinée sur la Première Guerre mondiale en Suisse</b> <i>Samuel Embleton</i>
Judi 19 octobre	17h00 18h30	Comité scientifique : A. Vautravers <b>Napoléon : Intuition, renseignement ou prise de risques ?</b> <i>Br Michel Chabloz</i>
Judi 23 novembre	17h00 18h30	Comité scientifique : A. Fontanellaz (à confirmer) <b>Un siècle de défense antichars, 1917-2017</b> <i>Lt col EMG Alexandre Vautravers</i>
Samedi 2 décembre	09h00	Saint-Nicolas - colloque d'une journée sur le thème : <b>Reflux énergétique et économique</b> (selon programme particulier)

Les membres souhaitant faire partie du comité scientifique peuvent s'annoncer au directeur scientifique ([a.vautravers@yahoo.com](mailto:a.vautravers@yahoo.com)) en lui faisant part de leur sujet de recherche ou d'édition en cours (1-2 pages maximum). Les personnes intéressées seront contactées et pourront bénéficier, à tour de rôle, d'un véritable système de *peer review*.

**Inscription :**[chpm-pully@bluewin.ch](mailto:chpm-pully@bluewin.ch)