



# NOTE DE SYNTHÈSE

## Stratégie d'approvisionnement alimentaire en cas de crise : l'exemple de la Suisse

Octobre 2022

*Cette note a été élaborée dans le cadre du projet de recherche-action ATLAS 2. Cette première version non exhaustive vise à fournir des éléments de contexte et de compréhension sur les questions de gestion des risques de ruptures alimentaires. Cet outil d'acculturation fait partie d'un ensemble de notes de synthèse, qui seront disponibles au cours du projet à ce [lien](#).*

En savoir plus : <http://www.projet-atlass.org>

**Pour citer ce document** : Amélie KARRER, « Stratégie d'approvisionnement alimentaire en cas de crise : l'exemple de la Suisse », Note de synthèse- Projet Atlass 2, 2022.

### Base législative garantissant la sécurité des approvisionnements

En Suisse, de par l'enclavement du pays et sa grande dépendance aux importations, la sécurité des approvisionnements est considérée comme stratégique. L'expérience des conflits européens du XIXe et XXe siècle ainsi que les crises énergétiques des années 70 (chocs pétroliers) ont rapidement fait émerger la nécessité d'adopter une base législative pour garantir l'approvisionnement du pays et de la population.

Ainsi, **l'alinéa 1 de l'article 104 de la Constitution de la Confédération helvétique de 1999** stipule que : « La Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production à la fois durable et adaptée aux exigences du marché, contribue substantiellement : (...) à la sécurité de l'approvisionnement de la population ».

La stratégie d'approvisionnement suisse concerne les produits alimentaires (ce qui inclut l'eau potable) mais aussi l'énergie, les produits pharmaceutiques, la logistique et les TIC.

**L'alinéa 1 de l'article 102** sur l'approvisionnement du pays stipule 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 ».**

Selon l'article 102 de la Constitution **la responsabilité de l'approvisionnement du pays en biens et services vitaux incombe au secteur privé**. L'Etat n'intervient qu'en dernier recours, si le privé n'est plus capable d'assumer ce rôle.

La notion de « **sécurité alimentaire** » est mentionnée à l'article 104 de la Constitution.

Outre la Constitution, l'approvisionnement du pays est aussi garanti par la **loi fédérale sur l'approvisionnement économique du pays**, révisée en 2016 et les ordonnances en découlant : **l'ordonnance sur l'approvisionnement économique du pays** et **l'ordonnance sur le stockage obligatoire d'aliments et de fourrages du 10 mai 2017**.

## Retour historique sur de la stratégie d'approvisionnement

- **1848 : 1ère Constitution fédérale**, l'approvisionnement devient l'affaire exclusive de l'économie privée ;
- **1870-1871 : conflit franco-allemand**, la Suisse connaît pour la première fois des perturbations dans ses approvisionnements ;
- **1892** : l'administration militaire fédérale achète des céréales pour nourrir la population en cas de guerre. C'est la 1<sup>ère</sup> fois que l'Etat fédéral constitue des stocks ;
- **1919 : création de « l'Office fédéral de guerre de l'alimentation »** en tant que première autorité civile chargée de l'approvisionnement ;
- **1955 : Loi fédérale sur la préparation de la défense nationale économique**, 1<sup>ère</sup> loi sur l'approvisionnement de l'Etat fédéral suisse. Elle encadre le stockage obligatoire et autres mesures d'intervention ;
- **1982 : adoption de la loi sur l'approvisionnement du pays**<sup>1</sup>. Elle donne au Conseil fédéral les compétences requises pour prendre des mesures d'approvisionnement face à un risque de guerre, des menaces hégémoniques et des pénuries graves ;
- **2016: révision de la loi fédérale sur l'approvisionnement économique du pays** de 1982.

## Organisation et structure de la stratégie d'approvisionnement

### A l'échelle de la confédération

- A l'échelle nationale, **les entreprises** sont chargées d'assurer l'approvisionnement des biens et des services de 1<sup>ère</sup> nécessité (art.102 Constitution fédérale). Lorsqu'elles ne sont plus en mesure de remplir cette fonction, en cas de pénurie grave par exemple, l'Etat intervient ;
- **l'OFAE (Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays)** est chargé de garantir la sécurité alimentaire en temps normal ;
- **L'AEP (Approvisionnement économique du pays)** est chargé de garantir la sécurité alimentaire en cas de pénurie grave et est responsable de la politique de stockage du pays. Sa structure reflète le **partenariat public-privé** en matière de stratégie d'approvisionnement : l'AEP est constitué d'experts issus des entreprises stratégiques et de représentants de l'OFAE. Les moyens de l'AEP ont été renforcé depuis la guerre en Ukraine (ressources en personnels notamment).

---

<sup>1</sup> Entrée en vigueur en 1983

## A l'échelle des cantons

- Les cantons sont chargés d'assurer un état de préparation et une organisation permettant de garantir l'approvisionnement économique. Un délégué cantonal à l'approvisionnement est désigné dans chaque cantons ;
- Ils sont chargés d'appliquer à l'échelle cantonal les mesures fédérales en matière d'approvisionnement économique du pays : des informations sont disponibles sur leurs sites Internet, avec notamment des brochures à destination des populations et les coordonnées des délégués cantonaux.
  - ⇒ Exemple du canton du Jura :  
<https://www.jura.ch/DIN/POC/PPS/Approvisionnement-economique-du-pays/Approvisionnement-economique-du-pays.html>
- Ils assurent la formation des partenaires cantonaux et des responsables communaux ;
- Ils veillent à la mise en place des structures requises dans les communes ;
- Ils coordonnent et supervisent l'activité des services de l'administration cantonale et des partenaires concernés.

Depuis la crise du Covid-19 et la guerre en Ukraine, une réflexion est en cours pour associer davantage les cantons aux démarches de gestion des approvisionnements, renforcer la communication et le partage d'information et améliorer la gestion des risques à cette échelle.

## A l'échelle des communes

**Les communes sont compétentes pour l'application sur le plan local des instructions fédérales et cantonales en matière d'approvisionnement économique du pays.** Un office communal de l'approvisionnement économique du pays est mis en place dans chaque commune, au sein duquel sont désignés des délégués, responsable de la sécurité des approvisionnements. Les informations relatives sont disponibles sur les sites Internet des communes.

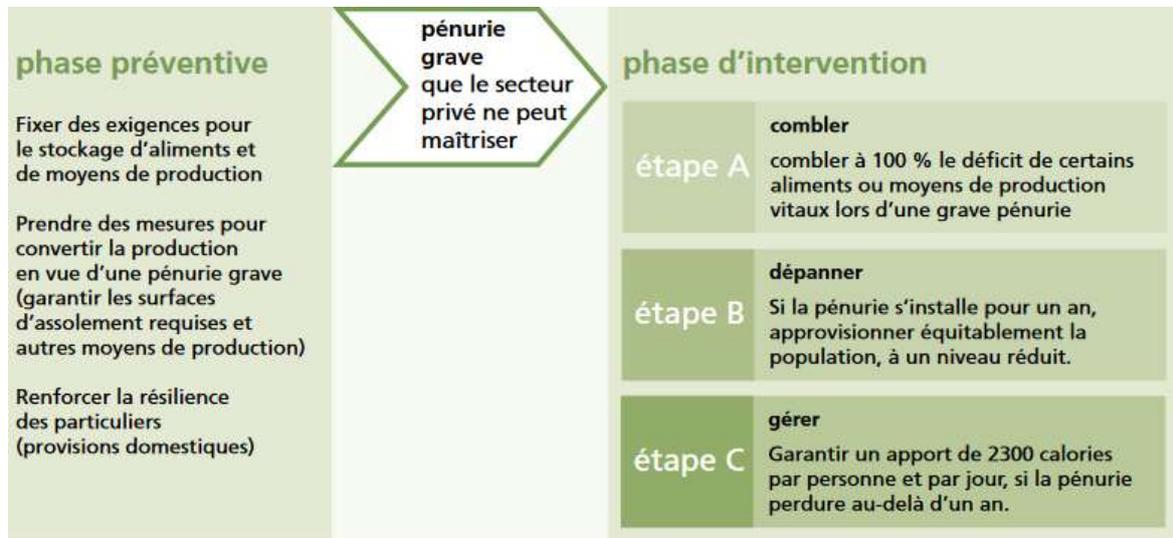
## Stratégie menée par l'Approvisionnement économique du pays (AEP)

En 2017 une étude a analysé les risques et les vulnérabilités des chaînes d'approvisionnements, et a ainsi permis d'orienter la stratégie de l'AEP (Approvisionnement économique du pays). L'analyse des risques faite en 2017 souligne la forte interconnexion et interdépendance des circuits économiques mondiaux (flux de marchandises, logistique et communication). **Des perturbations, même locales, peuvent déclencher des réactions en chaîne, difficiles à contrôler. Une crise localisée peut très vite avoir des répercussions profondes sur l'approvisionnement.**

La stratégie mise en place par l'AEP différencie la phase préventive, de la rupture (pénurie grave) et de la phase d'intervention. L'accent est mis sur la prévention et la préparation en amont, ce qui se retrouve dans la **Loi – révisée – sur l'approvisionnement du pays (LAP)**, entrée en vigueur en 2017, qui laisse plus de place aux mesures préventives.

Au niveau alimentaire, c'est le département « Alimentation » et « Stockage » qui est chargé de la stratégie pour garantir l'approvisionnement alimentaire en cas de crise.

- En **phase préventive**, l'accent est mis sur le stockage d'aliments, qui passe par la mise en place de réserves stratégiques d'Etat. Le stockage domestique est également encouragé.
- En **phase d'intervention**, suite à une pénurie grave qui ne peut pas être maîtrisée par le secteur privé, l'objectif va être d'assurer l'approvisionnement à un niveau réduit, en fonction du type de pénurie et de l'intensité de la crise (niveaux A-B-C). Les réserves obligatoires sont libérées pour combler les manques.



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

## Réserves stratégiques suisse

**La stratégie suisse visant à garantir la sécurité des approvisionnements est basée en grande partie sur la mise en place de réserves stratégiques.** Ces réserves sont encadrées par la loi sur l'approvisionnement de 1983, révisée en 2017, qui porte sur la constitution et la gestion de réserves obligatoires, les réserves des ménages, les mesures de contingentement et de rationnement et les mesures logistiques indispensables.

**Le système des réserves obligatoires repose sur une coopération entre l'économie privée et l'Etat.** Les entreprises s'engagent à constituer et à gérer certains stocks. La Confédération contrôle les réserves obligatoires et facilite leur financement en offrant sa garantie pour les prêts bancaires.

En cas de pénurie grave ou de rupture d'approvisionnement, le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche peut ordonner la libération des réserves.

Selon l'art.6 de la Loi sur l'approvisionnement, « la Confédération peut obliger les entreprises à créer des réserves de crise; à cette fin, elle accorde des allègements fiscaux et peut obliger les cantons à en accorder aussi ». Lorsque les réserves sont libérées, les entreprises décident librement de leur emploi dans les limites des affectations prévues par la loi.

Ces entreprises qui portent les stocks peuvent rejoindre la coopérative « Réserve Suisse» ce qui leur permet de remplir leur mission en optimisant l'organisation logistique et en facilitant le contrôle. Avec ce système, le cout du stockage est supporté par les consommateurs et non les habitants.

**L'Etat préconise aussi aux habitants de réaliser des stocks en produits de base, d'après l'art.7 il peut même rendre les réserves ménagères obligatoires.** Ainsi le système d'approvisionnement suisse repose aussi en grande partie sur la responsabilité et la discipline des citoyens.

Ces réserves obligatoires, permettant de tenir 3/4 mois, sont constituées de :

- **Aliments bruts** : huile, sucre, café
- **Aliments transformables** : céréales panifiables, ingrédients pour la levure
- **Intrants** : engrais, fourrage, semences
- **Outre les réserves liées à l'alimentation** : produits pétroliers et gaz naturel, médicaments, granulés plastiques

## Evaluation de la stratégie Suisse

Fin avril 2020, le domaine « Alimentation » de l'AEP a examiné dans un rapport les conséquences de la crise du Covid-19 et de ses conséquences à moyen terme pour l'approvisionnement en denrées alimentaires du pays. **Il ressort de cette étude que les approvisionnements alimentaires de la Suisse sont garantis pour les années à venir, et que la stratégie mise en place est efficace en cas de crise future.**

Toutefois, le rapport et l'expérience de la crise du Covid-19 montrent que l'état-major de crise de la Confédération, qui coordonne la gestion de la crise sur mandat du Conseil fédéral, devrait être complété par une **cellule de crise chargée des questions liées aux denrées alimentaires.**

Le rapport souligne la nécessité de tester, au moyen d'exercices réguliers et en collaboration avec les différents acteurs concernés, la mise en œuvre des mesures prévues pour des problèmes d'approvisionnement spécifiques et de renforcer la communication.

Le rapport 2022 sur le mandat de l'AEP d'Agroscope, le « centre de compétence de la Confédération dans le domaine de la recherche agronomique et agroalimentaire » rappelle lui que, **malgré les défis à venir en matière de sécurité alimentaire, la résilience du secteur alimentaire suisse est assurée.**

## Communication et sensibilisation

Une des missions principales de l'AEP est de sensibiliser la population sur la sécurité des approvisionnements économiques. Des campagnes de sensibilisation sont régulièrement organisées. Les activités de l'AEP sont ainsi connues du grand public.

Le site Internet de l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE) regroupe de nombreuses informations à destination des entreprises et de la population. Une hotline pour les questions des citoyens et des entreprises a été mise en place en 2022, dans un contexte de tension sur les approvisionnements en énergie et alimentaires.

L'OFAE met aussi à disposition des ménages une brochure intitulée [« Des provisions...providentielles »](#), pour aider la population à constituer des réserves alimentaires pour tenir une semaine (conformément aux recommandations gouvernementales).



## Références

- Bernard Valluis, « Sécurité alimentaire : pour des stocks de réserve », FARM, pp. 27-28
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS, « Bericht der Arbeitsgruppe Lebensmittelversorgung », 6 juillet 2020.
- Christian Ritzel, Andrea Arbenz, et Albert von Ow, « Ernährungssicherheit der Schweiz 2022: Aktuelle Ereignisse und Entwicklungen », Agroscope, 2022.
- Jean-Christophe Kroll, Dominique Barjolle, Marjorie Jouen, « Politiques agricoles et de développement rural. Comparaisons entre la Suisse et la France », *Économie rurale*, 315, 2010, pp.09-24
- Office fédéral pour l’approvisionnement économique du pays, « Orientation stratégique de l’Approvisionnement économique du pays », 2020.
- <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-87796.html>
- <https://www.fr.ch/police-et-securite/protection-de-la-population/crises-dapprovisionnement>