

Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



- 20.3268 é Mo. Conseil des États (Häberli-Koller). Biens essentiels. Réduire notre dépendance économique**
- 20.3906 é Mo. Conseil des États (Minder). Garantir l'approvisionnement du pays en cas de grandes crises**

Rapport de la Commission de la politique de sécurité du 17 novembre 2020

Réunie le 17 novembre 2020, la Commission de la politique de sécurité du Conseil national a procédé à l'examen préalable des motions visées en titre, déposées respectivement par la conseillère aux États Brigitte Häberli-Koller le 4 mai 2020 et par le conseiller aux États Thomas Minder le 19 juin 2020.

La motion 20.3268 charge le Conseil fédéral de prendre des mesures pour réduire notre dépendance aux chaînes de production et de livraison internationales en ce qui concerne les biens essentiels.

La motion 20.3906 charge le Conseil fédéral de soumettre au Parlement un projet visant à garantir l'approvisionnement du pays en cas de grandes crises. L'idée est de produire les biens de première nécessité sans lesquels l'économie et l'approvisionnement du pays ne pourraient être garantis.

Proposition de la commission

La commission propose, par 13 voix contre 11, d'adopter la motion 20.3268.

Une minorité (Fiala, Borloz, Dobler, Flach, Heimgartner, Hess Erich, Hurter Thomas, Pointet, Tuena, Wasserfallen Christian, Zuberbühler) propose de rejeter la motion.

La commission propose, par 18 voix contre 5 et 1 abstention, de rejeter la motion 20.3906.

Rapporteurs : Candinas (d), Porchet (f)

Pour la commission :
La présidente



Ida Glanzmann-Hunkeler

Contenu du rapport

- 1 Texte et développement
- 2 Avis du Conseil fédéral du 26 août 2020, 2 septembre 2020
- 3 Délibérations et décision du conseil prioritaire
- 4 Considérations de la commission



1 Texte et développement

1.1 Texte

[20.3268]

Le Conseil fédéral est chargé de prendre des mesures pour réduire notre dépendance aux chaînes de production et de livraison internationales en ce qui concerne les biens essentiels. La sécurité de l'approvisionnement sera ainsi mieux assurée lors des crises à venir et le caractère durable de l'économie suisse renforcé.

[20.3906]

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement un projet visant à garantir l'approvisionnement du pays en cas de grandes crises. L'idée est de produire les biens de première nécessité sans lesquels l'économie et l'approvisionnement du pays ne pourraient être garantis. Pour les biens qui seraient impossibles ou économiquement trop compliqués à produire, le projet prévoira une obligation de créer des réserves suffisantes.

1.2 Développement

[20.3268]

La pandémie mondiale montre à quel point notre économie et notre système de santé sont devenus dépendants en raison d'une forte globalisation, ce qui les rend attaquables et vulnérables. La politique et la société doivent réaliser qu'on ne peut pas considérer uniquement la question du prix lorsqu'il s'agit de biens essentiels. L'industrie pharmaceutique est un bon exemple en la matière, comme le montre la motion 20.3166 déposée le 29 avril 2020 par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats. Outre le renforcement de l'approvisionnement en prévision de la prochaine crise, une augmentation de la production indigène permettrait de créer de nouveaux emplois, dont on aura urgemment besoin une fois la pandémie de coronavirus passée.

[20.3906]

Pendant la crise du virus coronaire, notre pays a frôlé la pénurie de différents biens médicaux, dont certains considérés comme d'importance vitale : masques d'hygiène, désinfectant, éthanol, vêtements de protection et médicaments (anesthésiants, antibiotiques). Bon nombre de ces produits courants ne sont depuis longtemps plus produits en Suisse, mais importés d'Extrême-Orient. La protection de la population ne peut pas être garantie en permanence si elle dépend en grande partie de chaînes de production étrangères.

Il est plus que probable que nous serons à nouveau confrontés à une crise du même genre. Si nous voulons y être mieux préparés, il est indispensable de prendre rapidement les mesures nécessaires. Le Conseil fédéral doit commencer par dresser et tenir à jour la liste des biens de première nécessité. Il devra ensuite réduire notre dépendance de l'étranger soit en veillant à ce que ces produits soient entièrement ou partiellement fabriqués en Suisse, soit en définissant une obligation de créer des réserves suffisantes.

2 Avis du Conseil fédéral du 26 août 2020, 2 septembre 2020

[20.3268]



L'économie suisse est fortement imbriquée dans les chaînes d'approvisionnement et de production internationales, ce qui lui permet de se spécialiser dans la fabrication et la fourniture de produits et services spécifiques, généralement à forte valeur ajoutée, et d'acquérir à l'étranger les produits intermédiaires adéquats à des prix avantageux. La crise du COVID-19 a montré que, dans de rares cas, les chaînes d'approvisionnement internationales peuvent rapidement faire l'objet de mesures protectionnistes, l'achat de certains produits à l'étranger devenant alors difficile (matériel de protection et quelques médicaments, p. ex.). Grâce à la flexibilité des entreprises, aux nombreuses interventions du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et au réseau diplomatique suisse, pratiquement tous les blocages de livraison survenus pendant la crise ont pu être résolus. Les bonnes relations que la Suisse entretient avec ses partenaires commerciaux et la coopération dans le cadre d'organisations économiques internationales et d'accords de libre-échange bilatéraux y ont grandement contribué. Les entreprises en Suisse ont pu continuer d'acheter à l'étranger tous les produits et services dont elles avaient besoin, quand bien même parfois avec un certain retard. Le Conseil fédéral soutient l'objectif de garantir la sécurité d'approvisionnement de la population suisse et de renforcer la résilience des chaînes d'approvisionnement. Dans ce contexte, le système des réserves obligatoires constitue un instrument éprouvé.

Il se base sur la loi sur l'approvisionnement du pays (LAP ; RS 531), qui régit les mesures visant à garantir l'approvisionnement du pays en biens et services vitaux lors d'une pénurie grave à laquelle les milieux économiques ne peuvent pas faire face par leurs propres moyens. Le Conseil fédéral estime par contre que la solution préconisée par la motion serait précipitée et prématurée. Des mesures ciblées et efficaces nécessitent une vue d'ensemble ainsi qu'une analyse précise et factuelle de la sécurité de l'approvisionnement durant la crise. Aussi le Conseil fédéral propose-t-il d'accepter le postulat 20.3433 Reimann et la motion 20.3197 Burgherr. S'agissant des médicaments et des vaccins, il explique dans sa réponse à la motion 20.3166 de la CSSS-E qu'un rapport sur les défis liés à l'approvisionnement et sur les mesures envisageables est déjà en cours de rédaction. Le Conseil fédéral est disposé à tirer les enseignements de la crise sur la base de la vue d'ensemble obtenue et de proposer au Parlement, le cas échéant, les mesures nécessaires en vue d'améliorer la résilience des chaînes d'approvisionnement en biens essentiels.

[20.3906]

Avec la loi sur l'approvisionnement du pays (LAP ; RS 531), la Confédération dispose d'un large éventail d'instruments pour faire face aux perturbations de l'approvisionnement en cas de crise. Cette loi régit les mesures visant à garantir l'approvisionnement du pays en biens et services vitaux lors d'une pénurie grave à laquelle les milieux économiques ne peuvent pas faire face par leurs propres moyens. Les préparatifs exposés au chapitre 2 de la LAP s'attachent à renforcer, à titre subsidiaire, les systèmes d'approvisionnement du pays et à améliorer la résilience de l'économie face aux perturbations de l'approvisionnement.

Outre les mesures éprouvées de stockage stratégique, le législateur a créé les conditions, à l'art. 5 LAP, pour que le Conseil fédéral puisse obliger les entreprises importantes pour l'approvisionnement à se préparer. Les entreprises qui produisent des biens vitaux et ont une importance particulière pour l'approvisionnement économique du pays pourraient donc être astreintes dès aujourd'hui à prendre des dispositions pour développer et maintenir les capacités de production domestiques. Il convient cependant d'observer le principe fondamental de la subsidiarité de l'action de l'Etat. En Suisse, les acteurs privés sont les principaux responsables de l'approvisionnement du pays en biens et services vitaux.

L'économie suisse est fortement imbriquée dans les chaînes d'approvisionnement et de production internationales, et bénéficie des bonnes relations qu'entretient notre pays avec ses partenaires commerciaux ainsi que de la coopération internationale. Cet aspect et les éventuelles distorsions de la concurrence doivent être tout particulièrement considérés au regard de la grande atteinte à la liberté d'entreprise qu'implique l'obligation à garantir des capacités de production domestiques.



Grâce à la souplesse des entreprises, à la coopération internationale, aux accords de libre-échange conclus par la Suisse et à des mesures ciblées prises par la Confédération pour soutenir l'acquisition de biens médicaux, l'approvisionnement de la Suisse a pu être assuré pendant la crise du COVID-19 malgré quelques retards de livraison.

L'Approvisionnement économique du pays a pour tâche de réexaminer de façon continue les instruments en place et de les adapter aux défis en constante évolution. Des analyses détaillées de la vulnérabilité de l'approvisionnement en biens vitaux et des risques qu'il encourt sont menées régulièrement à cet effet.

S'appuyant sur l'expérience acquise pendant la pandémie de COVID-19, le Conseil fédéral a déjà annoncé une réévaluation des réserves obligatoires (cf. avis du Conseil fédéral sur les motions 20.3197 Burgherr et 20.3448 Michaud Gigon et sur le postulat 20.3241 du groupe libéral-radical).

Les préparatifs en vue de prévenir une pandémie, dont le stockage stratégique fait partie, sont présentés dans le Plan suisse de pandémie Influenza de la Confédération. Dans la mesure du possible, il convient de répondre aux nouvelles exigences concernant le stockage de produits thérapeutiques (médicaments, dispositifs médicaux) et d'équipements de protection personnels avec les instruments les plus adéquats. Le stockage obligatoire n'est pas la seule option. Il est notamment possible d'astreindre des entreprises à conserver des stocks minimaux, ou de développer les capacités de production domestiques. Les évaluations et les études nécessaires ne pourront cependant être lancées qu'une fois la pandémie de COVID-19 maîtrisée.

Le Conseil fédéral estime que les instruments existants et les leçons qui seront tirées lors de la réévaluation des réserves obligatoires suffiront à garantir l'approvisionnement de la Suisse en cas de crise.

[20.3268]

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

[20.3906]

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

3 Délibérations et décision du conseil prioritaire

Le 24 septembre 2020, le Conseil des États a adopté la motion 20.3268, par 28 voix contre 8 et 1 abstention, et la motion 20.3906, par 20 voix contre 19 et 3 abstentions.

4 Considérations de la commission

La commission reconnaît l'importance d'un approvisionnement sûr du pays en temps de crise. Elle souligne toutefois que les bases légales existantes sont suffisantes pour garantir la sécurité de l'approvisionnement de la Suisse. C'est pourquoi la commission estime que la création de nouvelles dispositions légales visée par la motion 20.3906 irait trop loin. Elle relève par ailleurs que le développement des capacités de production domestiques entraînerait des coûts trop importants. Pour ces raisons, elle propose, par 18 voix contre 5 et 1 abstention, de rejeter la motion 20.3906.

Aux yeux de la majorité de la commission, la crise du printemps 2020 a montré que, malgré des bases légales suffisantes, il était nécessaire d'agir dans certains domaines de l'approvisionnement du pays. L'accès aux biens vitaux dans les secteurs de l'énergie, de l'alimentation et des produits thérapeutiques, mais aussi aux matières premières et aux principes actifs revêt une importance cruciale pour notre pays, qui dépend des importations et est interconnecté à l'échelle mondiale. Le Conseil fédéral reconnaît lui aussi la nécessité d'agir en la matière, raison pour laquelle il a déposé la proposition de modification suivante lors de la séance concernée : « Le Conseil fédéral est chargé



d'examiner des mesures pour réduire notre dépendance aux chaînes de production et de livraison internationales en ce qui concerne les biens essentiels ».

Estimant cependant que cette proposition n'allait pas assez loin, la majorité l'a rejetée par 13 voix contre 11. Elle a souligné que l'on avait pu tirer les enseignements qui s'imposaient de la crise du printemps et qu'il était désormais temps de prendre des mesures concrètes permettant de garantir l'accès aux biens vitaux. Elle a en outre relevé que la motion ne visait pas à renationaliser la production de biens, mais à réduire la dépendance de la Suisse vis-à-vis des chaînes de production et de livraison internationales. Compte tenu de ce qui précède, la commission propose, par 13 voix contre 11, d'adopter la motion 20.3268.

La minorité ne voit, pour sa part, pas de nécessité d'intervenir en la matière. Elle souligne que l'adoption de cette motion aurait pour conséquences une forte augmentation des dépenses de l'État et un frein à l'innovation. Elle propose donc de la rejeter.