economiesuisse
DOSSIER POLITIQUE

13 / 2021
L'approvisionnement en marchandises en temps de crise: analyse et mesures pour la Suisse

02.12.2021

L'essentiel en bref

Au printemps 2020, le monde entier a perçu directement la pénurie de biens médicaux tels que les masques de protection ou le désinfectant. Depuis le début de l'année 2021, la conjoncture s'est certes largement redressée, mais les difficultés que connaissent les chaînes de valeur mondiales n'ont pas disparu, loin de là. Au contraire, des ports surchargés et un décalage entre l'offre et la demande entraînent des retards de livraison dans le monde entier.

Les conséquences économiques de la pandémie ont relancé, en Suisse, le débat sur la sécurité de l'approvisionnement. Des appels à davantage d'autarcie se font entendre. La crise a toutefois montré que déconnecter l'économie suisse du commerce mondial ne constituerait pas le bon moyen pour renforcer l'approvisionnement en marchandises. Grâce à des réseaux diversifiés, complétés par des mesures judicieuses à l'intérieur du pays (stocks obligatoires, par exemple), la Suisse n'a pas connu de pénuries durables pour des biens importants.

D'autres crises ne peuvent toutefois être exclues. Aussi est-il important de s'attaquer, aux niveaux national et international, à des réformes qui accroissent la résilience de la Suisse à long terme. Il s'agit par exemple de renforcer le commerce numérique ou d'intensifier la coopération internationale en matière de recherche-développement.

Position d'economiesuisse

- **Oui à la sécurité d'approvisionnement, non à l'autosuffisance :** La Suisse est un pays aux capacités de production limitées. En tant que telle, elle doit continuer à renforcer et à développer son accès aux marchés mondiaux.
- **Miser sur l'ouverture plutôt que sur l'isolement :** Le commerce mondial reste le fondement d'un approvisionnement stable. On a vu pendant la pandémie de covid que les restrictions commerciales sont contre-productives.

Contact et questions

Dr. Jan Atteslander
Membre de la direction, responsable du département Économie extérieure
Luc Schnurrenberger
Responsable suppléant du département Économie extérieure

- **Relocaliser? Il y a erreur sur le diagnostic :** On ne résout pas un problème d'approvisionnement en se concentrant sur l'étape de la production finale. Cela ne fait que le déplacer le long de la chaîne de production.
- **Améliorer la résilience systémique à long terme :** La prochaine crise ne sera pas nécessairement de nature épidémiologique. Il s'agit de tirer les leçons de la pandémie, en ne se limitant pas à la question de l'approvisionnement en marchandises. La Suisse doit apprendre à mieux réagir aux chocs imprévus de toutes sortes.

Une analyse différenciée malgré la persistance de la crise

→ Les chaînes de valeur mondiales sont sous pression depuis le début de la pandémie de covid. En tant que pays aux capacités de production limitées, la Suisse doit tirer les leçons qui s'imposent. Elle sera ainsi mieux à même de surmonter les crises à venir.

La pandémie et ses conséquences économiques ont mis en évidence l'utilité, la complexité et la fragilité de chaînes de valeur mondiales. La disponibilité d'un bien essentiel ne va pas de soi. En tant que pays avec un petit marché intérieur et dépourvu de matières premières, les questions suivantes se posent:

- Comment la Suisse peut-elle garantir son approvisionnement en marchandises à l'heure des chaînes de valeur transfrontalières?
- Quel est le rôle de l'économie et de l'État à cet égard?
- Quelles leçons faut-il tirer de la pandémie actuelle pour mieux anticiper les risques à l'avenir et être en mesure de réagir plus efficacement en cas de crise?

L'expérience acquise en plus de 18 mois de pandémie permet de faire la distinction entre les pénuries d'approvisionnement supposées et réelles, et entre la sécurité d'approvisionnement et l'autosuffisance. Au moment d'analyser les causes aussi, il convient de bien séparer les mythes des faits. Les recommandations concrètes formulées par les milieux économiques reposent aussi sur une analyse différenciée.

Qui dit sécurité d'approvisionnement ne dit pas autosuffisance

→ Pour son approvisionnement en marchandises, la Suisse dépend depuis toujours des importations. Pourtant, la sécurité de l'approvisionnement n'a jamais été menacée au cours des dernières décennies.

La Suisse entend s'approvisionner en biens et services importants. La «sécurité d'approvisionnement» est garantie lorsque des biens vitaux sont disponibles en quantité suffisante. Certains préfèrent produire le plus possible dans le pays. Or il n'est pas certain qu'un tel «auto-approvisionnement» soit possible.

Un coup d'œil sur les statistiques montre que la Suisse est loin de pouvoir produire elle-même tous les biens essentiels et qu'elle dépend donc des importations. C'est le cas par exemple des denrées alimentaires. En 2018, le taux d'auto-approvisionnement net (rapport entre la production nationale et la consommation nationale) était de 51% en raison de la faible surface agricole utile. Cette production n'a toutefois été possible que grâce à des importations, notamment de machines agricoles, de diesel ou de fourrage. C'est encore plus vrai pour le pétrole. Dans ce domaine, la Suisse est entièrement dépendante des importations.

Cette dépendance n'est pas nouvelle. Au cours des cent dernières années, la Suisse n'a jamais pu ni dû être totalement autosuffisante. Cependant, il faut retenir ceci: malgré des épidémies comme le SRAS (2003), la grippe porcine (2009) ou actuellement le coronavirus, la sécurité alimentaire n'a jamais été menacée au cours des dernières décennies. L'approvisionnement était assuré – même si la Suisse n'était pas autosuffisante. Pour cela, une multitude d'instruments et de mesures sont toutefois nécessaires.

Comment la Suisse assure-t-elle son approvisionnement en biens ?

Selon la loi sur l'approvisionnement du pays (LAP), l'approvisionnement de la Suisse en biens et services vitaux incombe aux milieux économiques. L'État ne fait qu'apporter son soutien (principe de subsidiarité). C'est l'Approvisionnement économique du pays (AEP), au sein de l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE), qui en est responsable.

L'AEP dispose de différents instruments pour approvisionner le pays. Toutes les mesures sont à considérer comme un complément aux importations de biens en provenance de l'étranger.

- **Stocks obligatoires:** Si l'approvisionnement d'un bien ne peut plus être assuré par le marché en raison de pénuries, la Confédération peut libérer des réserves obligatoires. Sont stockés le sucre, le riz, mais aussi de l'engrais, du fourrage, des huiles minérales et divers produits thérapeutiques. Ce n'est pas la Confédération qui gère les stocks, mais les entreprises productrices.
- **Facilitation des importations:** Lorsqu'une pénurie se dessine, les contingents tarifaires peuvent être relevés ou les droits de douane réduits.
- **Contrôles à l'exportation:** L'exportation de certains biens peut être régulée pour des raisons de politique de sécurité (autorisation d'exporter). Des considérations liées à la politique d'approvisionnement peuvent également motiver des contrôles (contrôles à l'exportation d'équipements médicaux par certains pays de l'UE en mars

2020, par exemple).

- **Gestion de l'offre et de la consommation:** Il s'agit d'encouragements ciblés à produire certains biens et du pilotage de leur utilisation (contingentement par l'AEP de l'électricité mise à disposition des gros consommateurs, par exemple).
- **Instruments de surveillance:** Des plateformes d'information et de coordination sont disponibles pour monitorer l'évolution de la situation (bureau de notification des produits thérapeutiques, par exemple).

La Suisse, nation importatrice, renforce la sécurité de l'approvisionnement

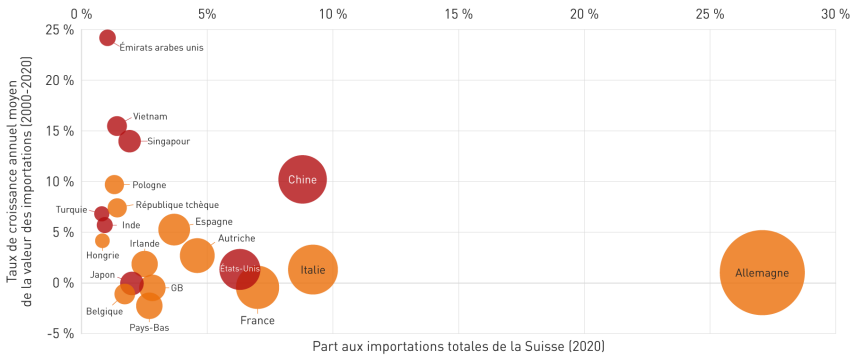
Il est bien connu que la Suisse fait partie des plus grands exportateurs du monde. Dans le contexte de la sécurité d'approvisionnement, il est utile de connaître précisément la structure des importations suisses. Un accès optimal aux marchés étrangers est indispensable pour la Suisse, qui se caractérise par un marché intérieur petit et l'absence de matières premières.

→ **Pour l'approvisionnement en biens de la Suisse, des voies de transport ouvertes et une large diversification des marchés mondiaux où elle s'approvisionne sont essentielles.**

Importations de biens de la Suisse en 2020

- La figure avec les 20 principaux partenaires d'importation de la Suisse en 2020 (cf. ci-dessous) révèle l'étroite imbrication avec l'Europe: parmi les dix plus grands partenaires d'importation, huit sont des pays européens (points oranges). La proximité géographique et un accès largement non discriminatoire au marché intérieur de l'UE favorisent l'étroitesse des relations.
- Les deux pays non européens (points rouges) dans le top 10 sont les États-Unis et la Chine. Entre 2000 et 2020, les exportations chinoises destinées à la Suisse ont enregistré un taux de croissance annuel moyen relativement élevé, de 10% environ.
- La Suisse peut en outre s'appuyer sur un réseau diversifié de partenaires en Asie et au Moyen-Orient. Ainsi, parmi tous les pays importateurs du top 20, les Émirats arabes, le Vietnam et Singapour enregistrent les taux de croissance annuels les plus élevés.

Top 20 des partenaires de la Suisse en 2020 (importation)



Source: Administration fédérale des douanes (AFD)
www.economiesuisse.ch

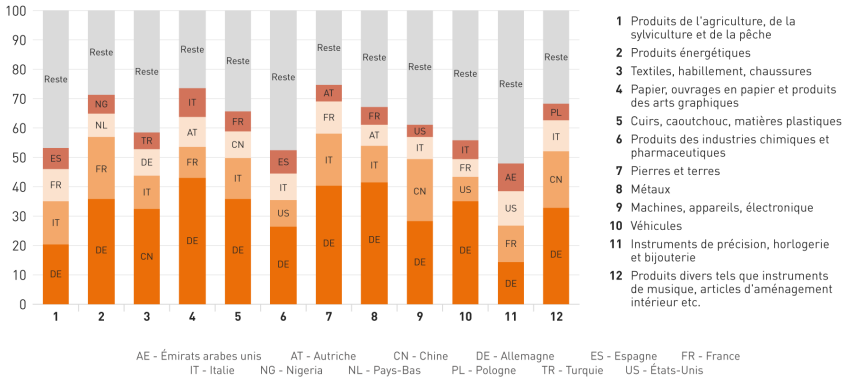
- L'étroite interconnexion de la Suisse avec ses pays voisins se voit également dans les différentes catégories de produits: pour onze catégories sur douze, l'Allemagne est le principal partenaire d'importation (à l'exception de la Chine qui est le principal pays d'importation pour la catégorie «textiles, habillement et chaussures»). En outre, l'Italie ou la France sont le deuxième partenaire d'importation dans huit

catégories sur douze.

- À noter que pour les produits des industries chimiques et pharmaceutiques, la part cumulée des quatre premiers pays d'importation, 52%, est la deuxième plus faible (après l'horlogerie et la bijouterie).

Importations par catégorie de produits

▶ En % des importations totales de la suisse, 2020



Source: Administration fédérale des douanes (AFD)
www.economiesuisse.ch

Exemple n° 1: Bucher Industries, une stratégie d'approvisionnement décentralisée gage de flexibilité

Bucher Industries, dont le siège se trouve dans le canton de Zurich, est l'exemple parfait d'une entreprise qui s'affirme avec succès sur le marché grâce à une structure d'approvisionnement très diversifiée. Ce conglomérat spécialisé dans la construction de machines et de véhicules est fortement décentralisé par rapport à ses concurrents. La plupart des plus de 50 sites dans le monde disposent de leurs propres fournisseurs – ils sont plus de 14 000 au total. «Être proches des fournisseurs est un avantage décisif. Cela nous donne une plus grande stabilité en termes d'approvisionnement et nous permet de réagir avec plus de flexibilité en cas de pénurie», explique Jacques Sanche, CEO de Bucher Industries.

La sécurité de l'approvisionnement lors de la crise du covid

Sous l'angle de l'approvisionnement, la crise du covid peut être divisée en deux phases:

Phase aiguë de la pandémie (du printemps à la fin 2020): En raison de la propagation rapide du coronavirus, la demande de biens pour lutter contre la pandémie a explosé. Cela a entraîné une pénurie de produits tels que les masques de protection médicaux et le désinfectant dans de nombreux pays. Des appels ont alors été lancés dans de nombreux pays pour une plus grande autosuffisance. En Suisse également, des voix se sont élevées pour réclamer la relocalisation de certaines capacités de production sur le territoire national.

Phase de reprise (printemps 2021 à aujourd'hui): Grâce à une campagne de vaccination et à l'augmentation de la production de biens médicaux à l'échelle mondiale, la situation épidémiologique et par la même occasion économique s'est apaisée. Cependant, les perturbations sur les chaînes de valeur mondiales se sont accentuées. En effet, on a, d'une part, une augmentation plus forte que prévu de la demande depuis l'automne 2020 et, d'autre part, une situation tendue dans la logistique. Diverses matières premières, produits semi-finis et biens industriels sont concernés. Une détente rapide de cette situation exigeante n'est pas en vue.

→ **L'approvisionnement en biens destinés à lutter contre la pandémie a été tendu par moments en 2020. La demande pour ces produits a augmenté massivement en très peu de temps.**

Phase aiguë de la pandémie: pénurie temporaire de biens pour lutter contre la pandémie

Avec la pandémie de covid, l'économie mondiale est entrée dans une profonde récession au printemps 2020. La fermeture de sites de production et les restrictions à l'exportation imposées par les autorités ont mis à mal l'importation de certains produits par la Suisse. Au deuxième trimestre 2020, les importations ont enregistré un recul de 16% par rapport au trimestre précédent (corrigé des variations saisonnières), soit la plus forte baisse depuis des décennies.

Pendant cette phase aiguë de la pandémie, l'intérêt s'est porté en particulier sur les biens destinés à la prévention et à la lutte contre la pandémie. L'ordonnance 2 COVID-19 du 13 mars 2020 fournit une liste de ces «biens médicaux importants». Elle les répartit en trois catégories:

Catégorie de produits	Exemples
I. Substances actives ou médicaments	Adrénaline, insuline, morphine, vaccins
II. Dispositifs médicaux	Respirateurs, oxygène médical, solutions de perfusion
III Équipement de protection individuelle	Masques d'hygiene, vêtements de protection, désinfectants

Bien que la Suisse n'ait pas connu de pénurie persistante, la situation a été tendue pendant plusieurs semaines en ce qui concerne l'approvisionnement de certains de ces biens.

I. Substances actives et médicaments

À partir de février 2020, l'OFAE a fait état par moments d'une forte augmentation des perturbations signalées sur la plateforme des médicaments, eu égard à l'approvisionnement. Plus d'un tiers des signalements de 2020 concernaient des antibiotiques (33%) ainsi que des antimycosiques (14%), des analgésiques (12%) ou des myorelaxants (4%). La raison la plus souvent invoquée pour expliquer la pénurie était l'augmentation de la demande mondiale. Les données montrent encore que la situation est revenue à la normale après une courte période (avril 2020).

II. Dispositifs médicaux

Alors que l'oxygène médical était toujours disponible, les bouteilles en acier sont devenues rares par moments. Swissmedic a donc autorisé temporairement l'utilisation d'autres récipients techniquement adaptés. En ce qui concerne les respirateurs, l'approvisionnement a toujours pu être assuré malgré la forte croissance de la demande, seuls des composants sont venus à manquer par périodes.

III. Équipement de protection individuelle

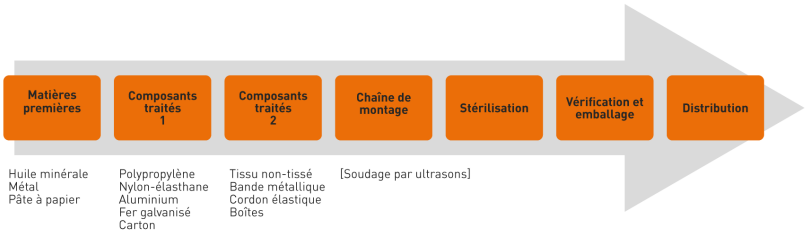
La demande de désinfectant a fortement augmenté en peu de temps, ce qui a entraîné une pénurie d'éthanol notamment. Pour pallier ces difficultés, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a délivré une autorisation exceptionnelle pour l'utilisation d'éthanol produit localement. À long terme, il est à nouveau prévu de constituer des réserves obligatoires d'éthanol (cf. chapitre «Les leçons à tirer de la crise»).

Par ailleurs, on a connu des pénuries temporaires de masques de protection respiratoire. Comme pour les substances actives, la Suisse est fortement dépendante des importations (80% environ des masques importés proviennent de Chine). Comme la demande mondiale s'est envolée en mars 2020, la Suisse a dû se procurer des masques sur un marché tendu. À cela s'ajoute que plusieurs pays ont temporairement bloqué les exportations d'équipements de protection médicaux à destination de la Suisse, y compris certains pays membres de l'UE.

La chaîne de valeur des masques de protection
Les masques de protection sont des articles jetables bon marché. On oublie facilement que leur production implique différentes matières premières et des étapes de fabrication parfois relativement exigeantes (cf. figure ci-dessous). C'est

le cas notamment de la fabrication du non-tissé filtrant selon le procédé dit de «meltblown». Ce procédé a été identifié par l'OCDE comme le principal goulet d'étranglement dans la production de masques de protection. En effet, en raison des investissements initiaux élevés nécessaires dans les installations de production, le processus ne peut être réalisé que par un nombre limité d'entreprises. Cela explique aussi pourquoi, pendant la phase aiguë de pandémie, de nombreux pays ont eu du mal à augmenter rapidement l'offre de masques de protection.

Étapes pour la fabrication des masques



Source: Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2020
www.economiesuisse.ch

Exemple n° 2: Production de masques en Suisse
Au début de la pandémie, les prix des masques de protection ont explosé – par moments leur prix a atteint dix francs la pièce en Suisse. Cela a incité plusieurs entreprises suisses à importer des machines de Chine pour produire elles-mêmes des masques.

Aujourd'hui, plus d'un an et demi plus tard, de nombreux producteurs suisses de masques sont toutefois désabusés. De premières difficultés sont parfois apparues dès l'achat et la mise en service des machines. De plus, les fabricants étrangers ont depuis eu la possibilité de développer leurs capacités de production et les prix ont baissé. Certaines entreprises ont donc dû réduire à nouveau leur production en raison d'une demande insuffisante, d'autres ont même dû l'arrêter complètement.

En mai 2020, **Cilander AG** a commencé à fabriquer des masques communautaires en tissu. Malgré les défis à relever, il n'est pas question d'utiliser les garanties d'achat de la part de l'État: «Nous ne pensons pas que les lois du marché puissent être annulées par des directives de l'État», estime le CEO Burghard Schneider. «La Suisse doit plutôt se concentrer sur les domaines dans lesquels la précision certifiée et la qualité supérieure sont décisifs.»

→ **Indépendamment des faits, certains mythes relatifs à la phase aiguë de la pandémie perdurent.**

Mythes et faits

Mythe I: La crise du covid a mis au jour des lacunes d'approvisionnement généralisées en Suisse.

Les faits: En Suisse, malgré les «périodes de confinement», les retards de livraison et les restrictions à l'exportation de différents États, il n'y a pas eu de problème d'approvisionnement généralisé et persistant. Le Conseil fédéral le confirme dans son rapport sur la politique économique extérieure 2020. Grâce à la diversification des chaînes de valeur, à l'adéquation des prescriptions légales (réserves obligatoires, par exemple), ainsi qu'à une étroite collaboration entre l'économie et les autorités, le pire a pu être évité.

Il a été possible de réagir rapidement aux problèmes d'approvisionnement temporaires en ce qui concerne le matériel de protection médical et les substances actives. Néanmoins, la résilience des chaînes de valeur devrait être améliorée en prenant des mesures de manière anticipée (cf. chapitre «Les leçons à tirer de la crise»).

Mythe II: Les restrictions commerciales sont le moyen le plus efficace de garantir la sécurité de l'approvisionnement en Suisse.

Les faits: Dans la phase de pandémie aiguë, de nombreux gouvernements ont décidé de restreindre les exportations de médicaments et de matériel de protection afin de couvrir la demande intérieure. Cependant, ces mesures ne constituent en aucun cas un moyen efficace de renforcer la sécurité d'approvisionnement:

- Les contre-mesures d'autres partenaires commerciaux entraînent une spirale négative en matière de politique commerciale. Les matières premières concernées pourraient être précisément celles dont on a besoin pour sa propre production (des composants de médicaments, par exemple). Les chaînes de valeur globales sont alors paralysées.
- Les restrictions à l'exportation réduisent l'offre sur le marché mondial, ce qui a un impact sur les prix. Ainsi, la vague de restrictions à l'exportation en 2020 a fait augmenter les coûts du matériel médical de 23% en moyenne et ceux des masques de protection de 40%.
- Les interdictions d'exportation n'encouragent pas à accroître les capacités de production. En raison d'effets d'échelle, il se peut même qu'une entreprise soit dissuadée de vendre sur le marché national si on l'empêche d'exporter.

Le commerce mondial reste donc le fondement d'un système d'approvisionnement stable. De nombreuses entreprises internationales axées sur les exportations disposent en Suisse d'une capacité de production considérable – pour les denrées alimentaires, les produits pharmaceutiques et chimiques et d'autres produits industriels par exemple. Nous le devons à des conditions-cadre favorables à l'exportation mondiale, ce qui a un effet positif sur la sécurité de l'approvisionnement.

→ **La situation épidémiologique et économique s'améliore depuis le début de l'année 2021. Mais en même temps, les chaînes de valeur mondiales connaissent des difficultés. Quelles sont les implications pour l'économie suisse ?**

Phase de reprise: défis mondiaux dans le transport et la logistique

Depuis le printemps 2021, les problèmes logistiques dans les chaînes de valeur mondiales se sont multipliés et aggravés. Le transport maritime est paralysé. De nombreux consommateurs et entreprises du monde entier attendent en vain la livraison dans les délais des marchandises qu'ils ont commandées. Les experts du secteur parlent d'une «tempête parfaite».

D'où viennent les perturbations dans les chaînes de valeur?

- En 2020, un arrêt de la production en Asie et une baisse de la demande mondiale ont entraîné le retrait du marché, à court terme, de 550 porte-conteneurs environ.
- En 2021, la demande mondiale a augmenté massivement. Parallèlement, celle-ci s'est déplacée des services vers la consommation privée («e-commerce»). Résultat: pour la première fois depuis des décennies, la demande de biens dépasse les capacités de transport.
- Sur certaines lignes, les coûts de transport ont augmenté de plus de 500% par rapport à l'année précédente. Dans de nombreux cas, cette hausse des prix est répercutée sur les consommateurs.
- Il manque actuellement de nombreux conteneurs sur la principale route commerciale entre l'Asie et l'Europe. Ceci, entre autres, parce que du matériel médical a été acheminé dans l'hémisphère sud au début de la pandémie.
- Avec les fermetures de ports, d'innombrables porte-conteneurs sont bloqués à l'extérieur des files des ports. En 2020, 65% des porte-conteneurs tenaient leurs délais, en 2021, ce chiffre est tombé à 35%.
- Les embouteillages dans et autour des ports déplacent les problèmes vers l'arrière-pays – il manque des chauffeurs de poids lourds.
- La pandémie a entraîné des fermetures répétées d'usines et des pertes de production.

Les entreprises suisses en proie à l'incertitude

De nombreuses entreprises suisses connaissent actuellement des difficultés d'approvisionnement. Il ne faut toutefois pas s'attendre à une normalisation rapide de la situation. C'est ce que montre une enquête menée par economiesuisse auprès de 237 entreprises et associations en octobre 2021:

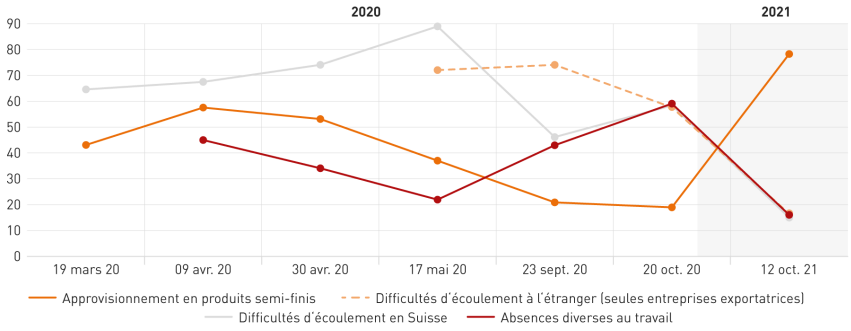
- Le problème de l'écoulement des marchandises en 2020 s'est transformé en problème de production: quatre entreprises interrogées sur cinq signalent des difficultés d'approvisionnement. C'est nettement plus que pendant la phase aiguë de la pandémie en 2020 (cf. figure ci-dessous).
- La pénurie de matériaux touche presque tout le secteur industriel (y compris la construction), mais aussi le commerce. Tant les matières premières (acier ou bois) que les produits semi-finis (puces électroniques) et les produits finis (machines à laver ou voitures) se font rares.
- Les difficultés d'approvisionnement en puces électroniques et en semi-conducteurs posent problème à de nombreux secteurs. Le secteur de la technique médicale manque ainsi actuellement de toute sécurité de planification pour l'approvisionnement et la production.
- Les problèmes de transport et de logistique sont la raison la plus souvent invoquée pour expliquer les difficultés de livraison (72%). Mais des capacités de production

restreintes (68%) et des arrêts de production chez les fournisseurs (64%) sont également mentionnés.

- En réaction, les deux tiers des entreprises environ ont augmenté leurs stocks et près de la moitié d'entre elles cherchent d'autres fournisseurs.
- De même, près de la moitié des entreprises ont déjà été contraintes d'augmenter leurs prix. Les trois cinquièmes d'entre elles prévoient de le faire dans les six prochains mois.

Problèmes rencontrés par les entreprises suisses

▸ En % des entreprises sondées



Source: Sondage d'economiesuisse
www.economiesuisse.ch

→ **Les perturbations dans les chaînes de valeur alimentent les critiques de la mondialisation. À tort.**

Mythes et faits

Mythe III: La mondialisation est un inconvénient pour la sécurité d'approvisionnement de la Suisse.

Les faits: Rien n'indique que les pays moins mondialisés ont mieux géré la crise du covid que les économies plus interconnectées à l'échelle internationale. Au contraire, une étude de l'OCDE de février 2021 a montré que l'intégration dans les chaînes de valeur mondiales a joué un rôle important dans l'absorption des chocs économiques dans le contexte de la pandémie. Les pays moins mondialisés sont certes moins exposés à de tels chocs, mais ils peuvent nettement moins bien les atténuer via le commerce international.

Cela vaut également pour la Suisse: seule la mise en réseau transfrontalière du développement, de la recherche et de la production permet à notre pays de garantir un degré de disponibilité, de diversité et d'innovation de biens et de services critiques à des prix avantageux. Sortir des chaînes de valeur mondiales aurait l'effet inverse.

Mythe IV: La Suisse doit développer les capacités de production sur son territoire afin de pouvoir mieux réagir en cas de goulets d'étranglement dans les chaînes de valeur.

Les faits: La division du travail repose sur l'idée qu'un pays doit se spécialiser dans la production des biens pour lesquels il est mieux armé que d'autres. La production complète de biens critiques en Suisse ne serait donc pas judicieuse du point de vue macro et microéconomique sans une intervention massive de l'État.

De plus, même un fabricant européen ou suisse est tributaire de produits semi-finis provenant de l'étranger (produits chimiques de base, fils, matières plastiques, par exemple). C'est donc plutôt la répartition géographique qui permet à l'économie de pallier les crises dans certaines régions en s'approvisionnant sur d'autres marchés. En d'autres termes, se focaliser sur la seule production finale ne résout pas une pénurie, mais déplace simplement le problème le long de la chaîne de production.

L'exemple des médicaments génériques montre à quel point une «re-nationalisation» de la production est illusoire sur le plan économique:

- La division internationale du travail est telle qu'il est impossible de mettre en place une production autarcique pour le petit marché suisse. Les génériques ne se composent pas uniquement de substances actives, mais nécessitent des additifs et des agents de charge. La fabrication de telles substances en Suisse n'est tout simplement pas rentable.
- Même avec un bon rapport coût-efficacité, le prix actuel des génériques sur le marché ne pourrait pas être maintenu en raison des coûts de production élevés en Suisse. En raison de baisses de prix continues, il n'est possible de travailler de manière rentable que sur de gros volumes avec de faibles marges.

- Les capacités de production existantes sont déjà largement utilisées. Il faudrait investir dans de nouvelles installations de production, mais cela ne se justifie pas au vu des perspectives économiques plutôt sombres.
- Si on décidait d'agir, les capacités de production devraient être examinées à l'échelle du continent et coordonnées avec celles de plusieurs autres pays.

Développement d'un vaccin contre le covid

Développer et produire des vaccins est très complexe et prend beaucoup de temps. Il est d'autant plus remarquable que plusieurs vaccins contre le coronavirus aient pu être développés et aient été autorisés en très peu de temps. Ce que l'industrie pharmaceutique met habituellement plusieurs années à réaliser, elle l'a fait cette fois en un an seulement. Les autorités de contrôle des médicaments ont accéléré les procédures d'autorisation, mais d'autres facteurs ont aussi été déterminants: la coopération internationale dans le domaine de la recherche, du développement, des tests et de la production.

Le lieu de fabrication finale proprement dit d'une substance active n'a toutefois qu'une importance secondaire pour la sécurité d'approvisionnement. Viser l'autarcie nationale pour la production de vaccins est une illusion. En lien avec la distribution de vaccins, introduire des restrictions à l'exportation pour des raisons politiques a un effet déstabilisant dans la lutte contre une pandémie. Il n'est pas rare que cela entraîne des réactions susceptibles de perturber gravement le fonctionnement des chaînes de valeur.

Les leçons à tirer de la crise: propositions d'economiesuisse

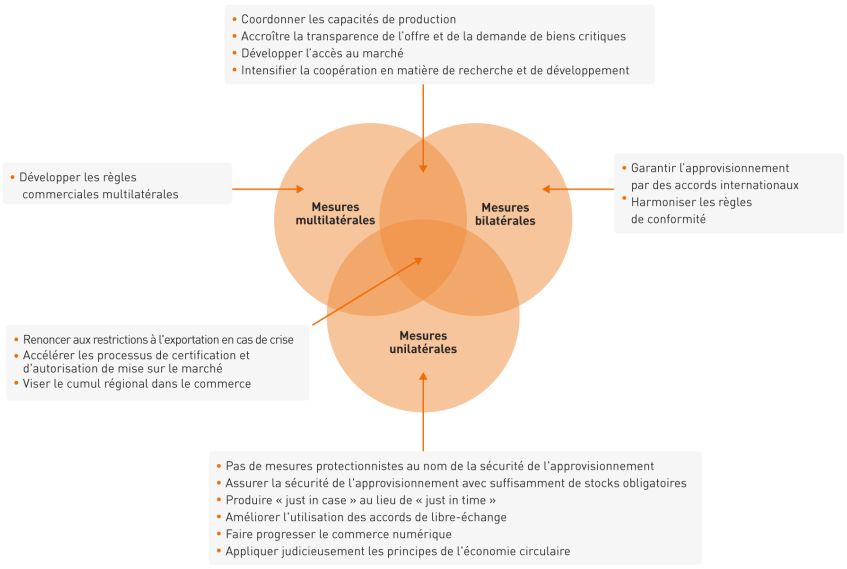
→ **La prochaine crise ne sera pas nécessairement de nature épidémiologique. Dès lors, il faut améliorer la résilience systémique de la Suisse.**

Améliorer la résilience systémique de la Suisse en situation de crise

Les exemples le montrent: déconnecter l'économie suisse du commerce mondial n'est pas le bon moyen de renforcer durablement la sécurité d'approvisionnement. Développer la production nationale de certains biens avec le soutien de l'État trahit aussi une vision à courte vue.

Parallèlement, il convient de ne pas se focaliser exclusivement sur la sécurité de l'approvisionnement lors de l'analyse de la pandémie de covid. En effet, la prochaine crise d'envergure mondiale ne sera pas nécessairement de nature épidémiologique. L'approvisionnement en énergie, les cyberattaques, les conflits militaires ou les catastrophes naturelles recèlent également un potentiel de risque considérable. Dans ce sens, la situation actuelle devrait être utilisée pour renforcer la résilience systémique de la Suisse et de la communauté internationale à long terme. Pour ce faire, différentes mesures sont nécessaires, aux niveaux unilatéral, bilatéral et multilatéral, selon les milieux économiques.

Mesures visant à renforcer la résilience systémique de la Suisse



Source: economiesuisse
www.economiesuisse.ch

Mesures unilatérales

- **Pas de mesures protectionnistes au nom de la sécurité de l'approvisionnement:** Les restrictions commerciales ne doivent être utilisées que pour une durée strictement limitée, de manière proportionnée et en dernier recours. Il convient

d'éviter de nouvelles restrictions commerciales ou des subventions étatiques visant à promouvoir la production suisse.

- **Assurer la sécurité de l'approvisionnement avec des réserves obligatoires suffisantes:** Les réserves obligatoires doivent être examinées et développées lorsque cela est judicieux (constituer à nouveau des réserves obligatoires d'éthanol, par exemple). Les grands consommateurs finaux de biens critiques (les hôpitaux, par exemple) devraient également revoir leur stratégie de stockage.
- **Produire «just in case» au lieu de «just in time»:** Lors du choix de ses fournisseurs, une entreprise cherche avant tout à minimiser les coûts. La pandémie a toutefois mis en évidence les risques de cette stratégie. Pour une plus grande résilience, il convient donc de veiller, dans les décisions stratégiques, à une planification prévisionnelle des stocks et la diversification des fournisseurs.
- **Améliorer l'utilisation des accords de libre-échange:** Faute de ressources, les PME, en particulier, ne tirent pas toujours parti des accords de libre-échange. Elles ont besoin de soutien sous la forme d'offres d'information et de plateformes appropriées.
- **Faire progresser le commerce numérique:** Les entreprises doivent investir davantage dans la gestion numérique de la chaîne de valeur et dans la transparence de cette dernière. Parallèlement, l'État doit soutenir les stratégies de gestion des risques du secteur privé en créant un environnement réglementaire adéquat (numérisation des processus douaniers, par exemple).
- **Appliquer judicieusement les principes de l'économie circulaire:** En prolongeant la durée de vie et d'utilisation des biens, la Suisse peut atténuer au mieux les risques des chaînes de valeur mondiales à long terme. Elle dispose également d'un grand potentiel dans le domaine de la valorisation des déchets – en particulier s'agissant d'initiatives privées.

Mesures bilatérales

- **Garantir l'approvisionnement en temps de crise par des accords interétatiques:** Des difficultés d'approvisionnement pour des biens importants sont apparues, notamment en raison de restrictions de la circulation des marchandises imposées par certains États. Des accords bilatéraux permettent d'en minimiser l'impact sur la Suisse (assurance de renoncer à des restrictions à l'exportation en cas de crise, par exemple).
- **Harmoniser les réglementations de conformité:** Ce n'est pas la fragmentation, mais l'harmonisation transfrontalière des standards relatifs aux produits qui renforce la sécurité d'approvisionnement en temps de crise. C'est ce que font des accords de reconnaissance mutuelle des évaluations de conformité (ARM), par exemple.

Mesures multilatérales et plurilatérales

- **Développer l'accès aux marchés:** Il serait judicieux d'améliorer les accords existants avec les pays où l'on peut s'attendre aux gains commerciaux les plus élevés. Malgré la densité du réseau d'accords de libre-échange, il existe un grand potentiel pour la Suisse à cet égard (avec les États-Unis, le Mercosur et l'Inde, par exemple).

- **Renforcer l'OMC et développer des règles commerciales multilatérales:** Pour la Suisse, petite économie, les libéralisations commerciales obtenues par le biais de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sont clairement la «first-best solution». Il est dans son intérêt de soutenir l'accord de l'OMC sur la facilitation des échanges afin d'accélérer le commerce des biens essentiels, par exemple.
- **Intensifier la coopération dans le domaine de la recherche-développement:** La Suisse doit conserver sa position de leader et intensifier ses échanges avec les centres de recherche les plus éminents du monde. En effet, l'innovation contribue à la résilience face aux crises futures, comme le montre l'exemple de la technologie ARNm: celle-ci fait l'objet de recherches depuis des années pour traiter le cancer. Son intégration dans les vaccins permet d'imaginer une poussée d'innovation dans le traitement du cancer.
- **Accélérer les processus de certification et d'autorisation de mise sur le marché:** Des processus aussi efficaces que possible lors de la confirmation de la conformité augmentent la disponibilité internationale de biens critiques (études cliniques menées en parallèle lors de l'autorisation de mise sur le marché de vaccins, par exemple).
- **Viser le cumul régional dans le commerce des biens:** La création d'une «région de cumul» entre plusieurs partenaires commerciaux ayant des intérêts communs permettrait à la Suisse de prendre en compte les produits semi-finis de cette région lors de la fabrication d'un produit. Cela faciliterait les échanges et renforcerait la compétitivité.
- **Coordonner les capacités de production à l'échelle internationale:** Il s'agit de promouvoir une plus grande coordination de la production en temps de crise à l'échelle du continent (pour les substances actives médicales, par exemple).
- **Accroître la transparence en ce qui concerne l'offre et la demande de biens critiques:** Il faut un échange d'informations complet et en temps réel entre l'économie et la politique, aux niveaux national et international. Car: l'incertitude attise le protectionnisme. La création d'un canal de communication entre les fabricants de vaccins et d'autres groupes d'intérêt permettrait de sensibiliser les différents acteurs aux goulets d'étranglement.