

INTERNE

Commission des finances du Conseil national - Budget 2022, supplément Ib

Crédit A290.0113 COVID : acquisition de matériel sanitaire et de vaccins

Élimination des divergences

Sommaire

1	Contexte	2
1.1	Message du Conseil fédéral du 30 mars 2022 concernant le supplément Ib au budget 2022	2
1.2	Décision du 30 mai 2022 du Conseil national (premier conseil)	2
1.3	Décision du 1 ^{er} juin 2022 du Conseil des États (second conseil)	2
1.4	Information de la CdF-N par le chef du DFI le 2 juin 2022	3
1.5	Travaux entrepris par l'administration fédérale depuis la séance de la CdF-N du 2 juin 2022	3
2	Stratégie du Conseil fédéral pour l'acquisition des vaccins	3
3	Crédits dans le budget 2022	6
3.1	Crédits sollicités selon le message du 30 mars 2022	6
3.2	Nouveaux calculs pour les crédits	6
4	Augmentation du crédit d'engagement « COVID : acquisition de matériel sanitaire et de vaccins »	8
4.1	Évolution du crédit d'engagement	8
4.2	Demande présentée dans le message du 30 mars 2022 concernant le supplément Ib au budget 2022	8
4.3	Conditions pour faire valoir les réserves concernant les livraisons de 2023	9
5	État actuel des clarifications concernant de possibles manquements	10
5.1	Couverture par les crédits	10
5.2	Réserves figurant dans les contrats d'acquisition de vaccins	10
5.3	Conclusion	11
6	Suite de la procédure	12
6.1	Budget 2022	12
6.2	Crédit d'engagement	12
6.3	Acquisition de vaccins pour 2023	13

1 Contexte

1.1 Message du Conseil fédéral du 30 mars 2022 concernant le supplément Ib au budget 2022

Dans son message du 30 mars 2022 sur le supplément Ib au budget 2022, le Conseil fédéral a sollicité 314 millions de francs supplémentaires pour l'acquisition de vaccins :

Le budget 2022 du domaine de la défense prévoit des dépenses de 550 millions destinées à l'acquisition de vaccins et de matériel sanitaire pour lutter contre la pandémie de COVID-19, dont 516 millions sont prévus pour les vaccins et 34 millions pour le matériel sanitaire.

Pour l'année 2022, le Conseil fédéral estime que des ressources à hauteur de 830 millions seront requises :

- *623 millions sont dus pour le paiement d'un total de 33 millions de doses de vaccin livrées par les entreprises Moderna, Pfizer/BionTech et Novavax. Sur le coût total de ces doses de vaccin, environ un tiers a déjà été réglé en 2021 sous la forme d'acomptes de réservation.*
- *S'y ajoutent des frais de réservation pour les commandes de vaccins prévues pour 2023 (119 millions) et d'autres postes (env. 89 millions) tels que les suppléments pour le conditionnement en petits lots, les composants pour les vaccins (kits de vaccination), les coûts liés à la logistique et les réserves pour fluctuation des taux de change.*

Au total, les ressources requises pour 2022 s'élèvent donc à 830 millions. Compte tenu des 516 millions budgétés pour l'achat de vaccins, un crédit supplémentaire de 314 millions est sollicité.¹

1.2 Décision du 30 mai 2022 du Conseil national (premier conseil)

Le Conseil national a débattu de la proposition minoritaire Sollberger, qui demandait de renoncer aux réserves et aux fonds budgétaires pour 2023, mais qui ne modifiait pas les fonds pour 2022. Ainsi, le crédit supplémentaire aurait été réduit de 314 à 195 millions (-119 millions prévus pour les frais de réservation en 2023).

Par 111 voix contre 78 et 4 abstentions, le Conseil national a approuvé, le 30 mai 2022, la proposition de la majorité, correspondant à celle du Conseil fédéral, et a rejeté la proposition de la minorité.

1.3 Décision du 1^{er} juin 2022 du Conseil des États (second conseil)

La Commission des finances du Conseil des États a soumis à ce dernier une proposition de majorité prévoyant une réduction de la demande du crédit supplémentaire de 314 à 68 millions.

La proposition de la CdF-E était motivée comme suit :

Pour 2022, le Conseil fédéral prévoit d'acquérir 33 millions de doses de vaccin. Par conséquent, il est possible que plus de la moitié des doses seront revendues ou détruites. Même en achetant 20 millions de doses, il y en aurait encore suffisamment pour toutes les personnes désireuses de se faire vacciner.

L'achat d'un nombre moins important de doses permettrait de préserver des ressources, de réduire les coûts de stockage et, finalement, de détruire moins de doses si elles ne pouvaient pas être redistribuées.²

Le montant révisé vers le bas a été calculé sur la base des doses de vaccin. Le calcul repose sur les données du message, qui prévoyaient 623 millions de francs en 2022 pour 33 millions de doses. La réduction de ce nombre à 20 millions de doses conduit au nouveau montant de

¹ https://www.efv.admin.ch/dam/efv/fr/dokumente/Finanzberichte/finanzberichte/nachtrag/nk1b-2022.pdf.download.pdf/NKIB_2022-f.pdf

² Cf. Bulletin officiel de la séance du CE du 1^{er} juin 2022

378 millions, soit une réduction de 246 millions, qui motive la réduction du supplément de 314 millions à 68 millions.

Le 1^{er} juin 2022, la proposition de la Commission des finances a été adoptée au Conseil des États par 32 voix contre 9 et 3 abstentions. Lors du débat, les incertitudes concernant les chiffres ont amené le Conseil des États à délibérément renoncer au traitement matériel de la demande de crédit supplémentaire. Il voulait plutôt créer une divergence afin de supprimer toute incertitude dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences.

1.4 Information de la CdF-N par le chef du DFI le 2 juin 2022

La préparation des débats du Conseil des États du 1^{er} juin 2022 a fait apparaître des incertitudes concernant les possibilités pour les Chambres de réduire les crédits ainsi que de potentiels manquements lors de la préparation des propositions destinées au Parlement. Aussi, le 2 juin 2022, le conseiller fédéral Alain Berset a-t-il informé la CdF-N qu'il avait ouvert une enquête administrative afin de clarifier si toutes les acquisitions de vaccins étaient couvertes par des crédits votés par les Chambres et si les contrats stipulaient le droit de réserve du Parlement.

L'enquête administrative a été confiée à Kurt Grüter, ancien directeur du Contrôle fédéral des finances. Elle porte tant sur les possibles manquements évoqués que sur les procédures nécessaires pour éviter ces situations à l'avenir.

De plus, il a chargé le DFI de procéder parallèlement à la clarification de ces chiffres et à l'examen des contrats avant la reprise du débat sur le supplément Ib par la Commission des finances. Le 2 juin 2022, la CdF-N a finalement arrêté le 8 juin 2022 pour procéder à la discussion matérielle du supplément au budget.

1.5 Travaux entrepris par l'administration fédérale depuis la séance de la CdF-N du 2 juin 2022

Pendant le week-end de Pentecôte, le DFI (OFSP, SG-DFI), en collaboration avec les services compétents du DDPS (BLA, Pharmacie de l'armée, Finances V), du DFF (AFF) et avec le concours d'un expert externe a examiné en détail toutes les données concernant les contrats et les fonds sollicités. L'objectif était de fournir au Parlement, par la présente note, toutes les informations nécessaires à sa décision.

2 Stratégie du Conseil fédéral pour l'acquisition des vaccins

Cette stratégie avait et a en premier lieu pour vocation d'éviter une pénurie de vaccins et de créer les meilleures bases possible pour que la population suisse accède à chaque fois au vaccin le plus efficace sur le marché. Les vaccins empêchent de manière fiable les évolutions graves (hospitalisations et décès) et, par-là, la surcharge du système de santé par les patients COVID-19.

C'est pourquoi le Conseil fédéral a acheté des vaccins auprès des deux fabricants d'ARNm (Moderna et Pfizer/BioNTech) pour l'année 2022 et propose de reconduire, pour 2023 également, cette stratégie prévoyant une redondance. D'une part, elle garantit que la Suisse continuera d'être approvisionnée même en cas de problème de livraison (p. ex. fermeture du site de production en cas de défaut de qualité). D'autre part, il ne faut pas oublier que les deux fabricants développent de nouveaux vaccins, qui devraient arriver sur le marché ces prochaines semaines. Actuellement, il n'est pas possible de prévoir si ces deux vaccins seront autorisés ou si leur efficacité sera comparable. Partant, il reste judicieux de miser sur une stratégie d'approvisionnement à redondance et de s'assurer un accès aux vaccins des deux.

De plus, le Conseil fédéral a conçu sa stratégie de manière à ce que la Suisse ait toujours accès au vaccin le plus récent. Afin que la Suisse accède à tout moment à un vaccin adapté si nécessaire, il a également veillé à ce que la Suisse en reçoive chaque trimestre une quantité déterminée. C'est une des raisons pour lesquelles des options sont également prévues dans les contrats pour 2023.

C'est d'ailleurs en se fondant sur les débats menés au Parlement que Conseil fédéral a opté pour cette stratégie privilégiant la prudence. Au début de la campagne de vaccination, différents parlementaires avaient critiqué le fait que, en 2020, la Confédération n'avait pas acheté des quantités de vaccins nettement plus importantes auprès de tous les fournisseurs. Par la suite, le Parlement a créé une base légale dans la loi COVID-19 qui permette à la Confédération de produire des vaccins en Suisse. Chaque fois que Conseil fédéral décidait de la quantité de vaccins à acquérir, il le faisait en étant conscient que cette stratégie basée sur la sécurité entraînerait l'acquisition d'un surnombre de vaccins et qu'une partie de ces doses devrait être revendue, ferait l'objet d'un don ou, en dernier ressort, être détruite.

À noter, en outre, qu'il n'est toujours pas possible de se procurer des vaccins par les canaux classiques (via les prestataires de services) comme c'est normalement le cas pour les vaccins et les médicaments. Pour l'heure, les fabricants d'ARNm ne sont prêts à vendre leurs vaccins qu'aux États directement. Le Conseil fédéral continuera de s'engager pour que la vente passe le plus rapidement possible par les canaux classiques.

Pour 2022, le Conseil fédéral s'était assuré que les deux fabricants d'ARNm livreraient 7 millions de doses de vaccin chacun au premier semestre 2022. Il avait en outre négocié une option pour 7 millions de doses supplémentaires pour le deuxième semestre 2022, qui devait être appelée jusqu'au plus tard le 31 décembre 2021. En outre, la Suisse a convenu avec Moderna qu'une livraison de 3 millions de doses de vaccin serait reportée de 2021 à 2022. La Suisse a ainsi renoncé à des vaccins dont elle n'avait pas besoin à cette date et a permis à Moderna de remettre davantage de vaccins à l'initiative COVAX. De plus, la Suisse a renoncé, au profit de COVAX, à l'achat d'un million de doses au 4^e trimestre 2021, qui seront également livrées au 2^e trimestre 2022. La livraison d'un total de 4 millions de doses a donc été reportée 2021 à 2022. Enfin, le Conseil fédéral s'est également assuré de la disponibilité de 1 million de doses de Novavax pour les personnes critiques à l'égard des vaccins à ARNm.

Lors de sa dernière séance de 2021 (le 17 décembre), le Conseil fédéral devait décider s'il souhaitait appeler les options pour les deux livraisons de 7 millions de doses supplémentaires pour l'année 2022. Or, pour se replacer dans la situation de fin décembre 2021 : à ce moment, le nouveau variant Omicron se propageait à une vitesse fulgurante, on ne connaissait pas sa dangerosité réelle et l'on ignorait encore si les vaccins protégeraient de manière fiable contre ce nouveau variant ou s'il fallait pouvoir mettre immédiatement un vaccin adapté à la disposition de la population suisse. Les deux fabricants avaient alors laissé entrevoir un vaccin nouvellement développé (adapté aux nouveaux variants du virus). Pfizer n'excluait pas que le nouveau vaccin puisse être utilisé dès avril 2022, ou peut-être seulement en juillet 2022. Moderna, en revanche, estimait d'emblée que le vaccin nouvellement adapté ne pourrait être administré qu'en juillet/août 2022.

Le Conseil fédéral a donc décidé fin décembre 2021 d'appeler les options afin que la Suisse puisse accéder à ces vaccins adaptés. Cette décision s'est avérée judicieuse par la suite. C'est uniquement grâce à l'acquisition des 14 millions de doses supplémentaires que la population suisse disposera des vaccins les plus récents à l'automne prochain lorsqu'une nouvelle campagne de vaccination sera probablement nécessaire en raison de la circulation saisonnière du virus.

Le Conseil fédéral propose de s'assurer à nouveau la disponibilité de 7 millions de doses de vaccin pour 2023 auprès des deux fabricants d'ARNm.³ En outre, il y a l'option de se faire livrer (par tranche) 7 millions de doses supplémentaires par chacun pour la fin 2022. Pour l'heure, ces options contractuelles n'ont pas d'incidence sur les coûts. Si, fin 2022 ou à un moment ultérieur, le Conseil fédéral devait arriver à la conclusion que ces options sont également à appeler, l'augmentation nécessaire du crédit d'engagement (cf. point 4) devrait être sollicitée séparément et en temps utile. Il conviendra aussi de fixer auparavant la procédure exacte. Actuellement, le Conseil fédéral n'estime pas devoir concrétiser ces options.

³ Information complémentaire : le contrat pour l'achat de 7 millions de doses auprès de Pfizer pour 2023 a été conclu en 2021 et était une condition à l'achat de vaccins pour 2022.

Quantités fixées dans les contrats :

Vaccin	2022	2023
Moderna	11 millions de doses (dont 4 millions de la livraison pour 2021) De plus, option pour 7 millions de doses (vaccin adapté) pour le 2 ^e semestre, appelée le 17 décembre par le Conseil fédéral Total : 18 millions de doses	7 millions de doses De plus, options portant sur 7 millions de doses supplémentaires (à appeler jusqu'au 1 ^{er} avril 2023)
Pfizer	7 millions de doses De plus, option pour 7 millions de doses (vaccin adapté) pour le 2 ^e semestre, appelée le 17 décembre par le Conseil fédéral Total : 14 millions de doses	7 millions de doses De plus, option portant sur 7 millions de doses (à appeler jusqu'au 31 décembre 2022)
Novavax	1 million de doses	-- (pas de contrat)
Total de tous les vaccins	33 millions de doses	14 millions de doses plus options portant sur 14 millions de doses supplémentaires

3 Crédits dans le budget 2022

3.1 Crédits sollicités selon le message du 30 mars 2022

Les montants figurant dans le message du Conseil fédéral du 30 mars 2022 correspondent au besoin suivant :

Objet de la pas-sation de mar-ché	Coûts des livrai-sons 2022	Acomptes de ré-servation déjà payés en 2021	Total crédits né-cessaires en 2022
Vaccins 2022	935,8	313,3	622,5
Conditionne-ments, etc.			38,7
Matériel sanitaire (kits de vaccina-tion), frais de lo-gistique BLA			35,0
Fluctuation des taux de change et besoins supplé-mentaires			15,0
Frais de réserva-tion pour 2023			119,0
Total			829,9
Budget pour l'approvisionnement en vaccins			-516,0
Supplément au budget 2022			313,9

3.2 Nouveaux calculs pour les crédits

Les nouveaux calculs effectués depuis le 2 juin 2022 pour les crédits nécessaires à l'OFSP et au DDPS donnent les paiements suivants à effectuer pour 2022 :

Objet de la pas-sation de mar-ché	Coûts des livrai-sons 2022	Acomptes de ré-servation déjà payés en 2021	Total crédits né-cessaires en 2022
Vaccins 2022	952.6	297.2	655.4
Conditionne-ments, etc.			10.8
Matériel sanitaire (kits de vaccina-tion), frais de lo-gistique BLA			22.1
Fluctuation des taux de change et besoins supplé-mentaires			---
Frais de réserva-tion pour 2023			62.0
Total			750.3
Budget pour l'approvisionnement en vaccins			-516.0
Budget pour l'approvisionnement en vaccins			234.3

Commentaires concernant les résultats du nouveau calcul :

Vaccins : par mégarde, les fonds nécessaires pour un contrat avec un autre fabricant de vaccins n'ont pas été pris en compte ici (il est possible que ces coûts soient réduits lors des négociations en cours). En outre, le montant des frais de réservations déjà effectuées a été revu à la baisse.

Conditionnements : la réduction de l'achat de petits conditionnements de vaccins et de seringues à usage unique permet de diminuer les coûts de 27,9 millions.

Matériel sanitaire et frais de logistique BLA : le nouveau calcul du besoin en matériel sanitaire (kits de vaccination) et des frais de logistique, effectué sur la base des dernières connaissances (6 juin 2022), mène à une réduction de 35 à 22,1 millions.

Fluctuation des taux de change et besoins supplémentaires : la réévaluation du besoin a montré qu'il n'est pas utile de prévoir une réserve au budget.

Frais de réservation pour 2023 : par mégarde, le calcul de la demande comprend les 52,7 millions de frais de réservation déjà versés en 2021. De plus, 4 autres millions de frais de réservation peuvent être supprimés parce qu'un contrat initialement prévu avec un troisième fabricant ne se fera pas.

Des nouveaux calculs, il résulte un besoin supplémentaire de 234,3 millions pour le budget 2022 et non de 314 millions comme indiqué dans le message du Conseil fédéral du 31 mars 2022.

4 Augmentation du crédit d'engagement « COVID : acquisition de matériel sanitaire et de vaccins »

4.1 Évolution du crédit d'engagement

Les tableaux qui suivent présentent, d'une part, les décisions du Parlement concernant le crédit d'engagement « COVID : acquisition de matériel sanitaire et de vaccins » et, d'autre part, les contrats d'acquisition de vaccins conclus chaque semestre. Seuls sont inclus les contrats conclus à partir de 2021, les crédits d'engagement ci-dessous n'ayant été demandés que pour les acquisitions à effectuer pendant cette période. En 2021, il a été renoncé à utiliser les crédits d'engagement pour couvrir après coup les acquisitions de vaccins effectuées en 2020. Cette utilisation a toutefois été exposée de manière transparente dans le message concernant le supplément 1b 2022 maintenant débattu (cf. point 4.2).

Demande	Processus	AF	Montant du CE
Crédit d'engagement (CE) pour l'achat de vaccins contre le COVID-19 et d'autres biens médicaux	CS Ia/2021	10.3.2021	500,0
Acquisition de vaccins contre le COVID-19 pour 2022	CS II/2021	7.6.2021	600,0
Crédit d'engagement disponible pour les acquisitions de matériel sanitaire et de vaccins⁴			1100,0

Le tableau ne contient pas le crédit additionnel de 100 millions de francs affecté aux médicaments, qui fait partie du supplément Ia/2022.

À partir de 2021, les engagements contractuels suivants ont été pris afin d'acquérir des vaccins. En raison des clauses de confidentialité inscrites dans les contrats avec les fabricants, les indications ne peuvent être détaillées davantage dans ce cadre.

Période	Montant en millions
Contrats du 1 ^{er} semestre 2021	440,9
Contrats du 2 ^e semestre 2021	623,2
Kits de vaccination	22,1
Total	1086,2

Le montant de l'ensemble des engagements contractuels est encore légèrement inférieur à la part du crédit d'engagement prévue pour l'acquisition de vaccins et de matériel sanitaire.

4.2 Demande présentée dans le message du 30 mars 2022 concernant le supplément Ib au budget 2022

Le Parlement a accordé au DDPS le crédit d'engagement « COVID : acquisition de matériel sanitaire et de vaccins » de 1,1 milliard au total pour lui permettre de procéder à l'achat de vaccins contre le COVID-19 et d'autres biens médicaux. Le crédit d'engagement existant « COVID : acquisition de matériel sanitaire et de vaccins » doit être augmenté de 780 millions, afin d'assurer la conclusion de nouveaux contrats d'acquisition de vaccins.

Ce crédit additionnel permettra de conclure les contrats relatifs à l'achat de vaccins pour les années 2022 et 2023. Afin de garantir une immunisation suffisante de la population en cas de hausse des cas de contaminations et d'éventuelles nouvelles mutations du virus, 14 millions de doses seront acquises pour l'année 2023 auprès des fabricants de vaccins à ARN messenger Pfizer (7 mio de doses) et Moderna (7 mio de doses). En outre, un million de doses de vaccins seront commandées au fabricant Novavax à titre d'alternative aux vaccins à ARN messenger.

⁴ Ce tableau ne tient pas compte du transfert ultérieur de crédit au DFAE pour financer la cession au programme COVAX des doses non utilisées en Suisse, car ces doses font partie des acquisitions présentées ici.

L'objectif est d'éviter que, en cas de nouvelle hausse des contaminations l'an prochain, il faille recourir à des mesures autres que sanitaires, telles que les fermetures ou les restrictions d'accès, dont les répercussions financières seraient beaucoup plus lourdes.

Dans le cadre des négociations menées avec les fabricants, la Confédération s'est ménagée la possibilité d'utiliser au besoin des options lui permettant d'obtenir des doses de vaccins supplémentaires. Les moyens financiers que ces doses supplémentaires nécessiteraient ne sont pas compris dans le présent supplément et feront, le cas échéant, l'objet d'une nouvelle demande de crédit additionnel.

Enfin, le montant du crédit additionnel sollicité tient compte du fait que, bien qu'il n'ait été prévu, à l'origine, que pour assurer l'acquisition de vaccins à partir de l'année 2021, le crédit d'engagement « COVID : acquisition de matériel sanitaire et de vaccins » sert toutefois aussi à financer les paiements liés à certaines commandes passées en 2020.⁵

Remarques : la première phrase du deuxième paragraphe se réfère aux engagements portant sur l'acquisition de vaccins pour 2023, qui doivent encore être pris en 2022 après l'approbation du crédit additionnel, et non aux achats pour 2022.

En outre, le crédit additionnel concerne aussi des acquisitions de vaccins effectuées en 2020 (comme évoqué dans le dernier paragraphe des justifications). Lors de l'établissement du compte d'État 2021, il s'est avéré qu'on ne pouvait en pratique distinguer entre les paiements effectués pour les commandes des années 2020 et 2021. Par souci d'exhaustivité, l'ensemble des paiements relatifs aux vaccins sont imputés au crédit d'engagement. Ce dernier doit donc, par le biais du crédit additionnel demandé, être augmenté de manière à inclure rétroactivement les contrats conclus en 2020, pour lesquels aucun crédit d'engagement n'avait, à tort, été demandé.

Pour ce qui concerne les contrats conclus en 2021, voir le point 4.1.

Demande	Processus	AF	Montant du CE
Crédit d'engagement existant pour les acquisitions de vaccins		10.3.2021 7.6.2021	1100,0
Stratégie d'acquisition de vaccins contre le SARS-CoV-2 pour 2023	CS Ib/2022	à venir	780,0*
Total général			1880,0
* Ce montant comprend les éléments suivants :			
Montants imputés au CE pour couvrir les contrats d'acquisition de vaccins conclus en 2020			318,7
Contrats d'acquisition de vaccins pour 2023 (y c. réserve de 20 millions)			435,7
Matériel auxiliaire (kits de vaccination) pour 2023			24,9
Total			779,3

4.3 Conditions pour faire valoir les réserves concernant les livraisons de 2023

Les réserves figurant dans les contrats de livraison pour 2023 peuvent être invoquées vis-à-vis des deux fabricants si ces conditions cumulatives essentielles sont remplies :

- le Parlement n'augmente pas le crédit d'engagement autant que demandé, de sorte que les moyens nécessaires aux acquisitions pour 2023 sont indisponibles ou insuffisants,
- la réserve est invoquée dans le délai imparti (30 juin 2022 à 18 h CET ou 1^{er} juillet 2022 à 18 h CET), en indiquant que le crédit d'engagement n'a pas été approuvé par le Parlement dans la mesure demandée.

⁵ https://www.efv.admin.ch/dam/efv/fr/dokumente/Finanzberichte/finanzberichte/nachtrag/nk1b-2022.pdf.download.pdf/NKIB_2022-f.pdf

En outre, pour un des fabricants, la décision budgétaire doit notamment inclure l'ensemble des acquisitions de biens médicaux (vaccins compris) auprès de tous les fournisseurs. La réserve ne permet donc pas de prendre une décision budgétaire spécifique à ce fabricant ni de prévoir des prescriptions matérielles supplémentaires.

5 État actuel des clarifications concernant de possibles manquements

Il faut distinguer, s'agissant de l'octroi de crédits par le Parlement, entre la décision relative à un crédit d'engagement, qui permet à un office ou à un département de prendre des engagements pluriannuels (conclusion de contrats ou exercice d'options), et la décision portant sur l'affectation des ressources nécessaires pour le paiement. Si un contrat doit être conclu avant l'autorisation du crédit d'engagement par le Parlement, il doit comporter une réserve relative à cette autorisation.

Si un contrat est conclu alors que le crédit d'engagement correspondant a déjà été autorisé, mais pas le crédit budgétaire, le contrat doit là encore prévoir une réserve à ce sujet. Il n'est cependant pas toujours possible d'imposer ce deuxième type de réserve lors des négociations, notamment pour les contrats de droit privé et, en particulier, les achats de vaccins contre le COVID-19. Si, en pareil cas, le Parlement ne souhaitait pas autoriser le budget, il pourrait lui être rappelé qu'il a donné son aval à la conclusion du contrat en autorisant le crédit d'engagement, et que le contrat doit logiquement être honoré.

5.1 Couverture par les crédits

La question d'un possible défaut de couverture des dépenses par les crédits est liée à la décision prise par le Conseil fédéral, le 17 décembre 2021, d'exercer les options conclues avec les deux fabricants pour l'acquisition de 7 millions de doses supplémentaires par fabricant pour 2022, compte tenu de la propagation rapide du variant Omicron (cf. point 2). À ce moment, on ne savait pas avec certitude si les moyens nécessaires à cet effet étaient couverts par le crédit budgétaire pour 2022 adopté par le Parlement le 16 décembre 2021. Le Conseil fédéral avait alors décidé de procéder à une clarification approfondie des besoins et, le cas échéant, de demander les moyens nécessaires par le biais du supplément I/2022. L'enquête administrative déjà ouverte portera également sur ces faits et devra déterminer si les décisions prises étaient conformes au droit.

5.2 Réserves figurant dans les contrats d'acquisition de vaccins

Comme indiqué au point 4.1, les contrats conclus ont pu s'appuyer sur le crédit d'engagement voté par le Parlement, à une exception près : lors de la conclusion d'un contrat signé début mai 2021, le crédit d'engagement nécessaire n'avait pas encore été accordé. Une réserve correspondante a pu être négociée, mais elle n'était valable que jusqu'au 31 mai 2021. Bien que la CdF-E ait recommandé à l'unanimité, les 17 et 18 mai 2021, d'accepter la demande du Conseil fédéral d'augmenter le crédit d'engagement de 600 millions de francs, le Parlement n'a donné l'autorisation déterminante que le 7 juin 2021, après l'expiration du délai. L'enquête administrative devra là aussi déterminer s'il aurait pu être procédé autrement.

Du reste, pour les contrats d'acquisition de 2021 et 2022, il n'a pas été possible de négocier des réserves relatives à l'autorisation des crédits budgétaires par le Parlement ; lors de la signature des contrats, la Confédération a dû s'appuyer uniquement sur les crédits d'engagement accordés. En raison notamment des expériences négatives du premier trimestre 2021, où les fabricants avaient rencontré des problèmes de production et de livraison, il régnait une grande incertitude quant à la disponibilité des différents vaccins et la date à laquelle ils pourraient être livrés. Il s'agissait donc avant tout de garantir aussi vite que possible un nombre suffisant de doses pour la population suisse, dans un marché extrêmement peu sûr où la demande était immense et l'offre réduite. Il a ainsi fallu accepter l'attitude des fabricants, qui, pour se ménager une sécurité en matière de planification, de production et de livraison, rejetaient systématiquement les réserves de longue durée.

Concernant les contrats d'acquisition pour 2023, les crédits d'engagement n'ayant pas encore été approuvés, des réserves budgétaires valables jusqu'à fin juin 2022 ont été négociées auprès des deux fournisseurs principaux, afin de tenir compte au niveau contractuel des restrictions qui pourraient résulter des décisions que prendra le Parlement lors de la session d'été 2022 concernant le crédit d'engagement. Cependant, là encore en raison du temps nécessaire invoqué par les fabricants pour la planification et la production, il n'a pas été possible, en dépit d'intenses négociations, de fixer les délais à décembre 2022, moment où le crédit budgétaire nécessaire pour 2023 devrait être autorisé par le Parlement dans le cadre de la procédure budgétaire ordinaire. Le Conseil fédéral doit inscrire au budget 2023 les moyens qui seront nécessaires cette année-là pour financer les contrats.

5.3 Conclusion

L'analyse détaillée de l'ensemble des chiffres et des contrats d'achat de vaccins par le DFI (OFSP, SG), le DFF (AFF) et le DDPS (BLA, pharmacie de l'armée, Fin D) durant le week-end de la Pentecôte a permis d'établir qu'à deux exceptions près, aucun contrat n'a été signé sans crédit d'engagement approuvé par le Parlement. Il convient en particulier de mentionner qu'aucun des contrats d'achat de vaccins pour 2022 et 2023 n'a été signé sans crédit d'engagement préalable. Les exceptions précitées concernent d'une part l'année 2020, pour laquelle il n'existait aucun crédit d'engagement, ce qui explique pourquoi nous avons demandé au Parlement, dans le cadre du supplément 1b 2022, une augmentation du crédit d'engagement de 319 millions de francs pour 2020 (cf. 4.2) et que nous l'avons explicitement indiqué dans le message relatif au crédit supplémentaire 1b. L'autre exception concerne le printemps 2021, où il n'a pas été possible d'attendre la décision finale formelle du Parlement, et où il a fallu signer un engagement quelques jours plus tôt (cf. 5.2).

Il convient de mentionner que la position de négociation de la Confédération vis-à-vis des fabricants de vaccins durant la crise du coronavirus (surtout au début) n'a pas toujours permis d'introduire une clause de réserve dans les contrats, raison pour laquelle l'OFSP a parfois dû faire sans. De ce fait, le Parlement ne peut plus réduire sans conséquences le crédit supplémentaire demandé pour 2022, d'un montant de 172 millions (soit la part liée à l'acquisition de vaccins pour 2022 dans le crédit supplémentaire total de 234 millions). Le Conseil fédéral s'est engagé contractuellement, dans la limite de ses compétences et dans le cadre du présent crédit d'engagement, et il s'agit d'honorer ces engagements (*pacta sunt servanda*). Nous recommandons donc au Parlement de rester dans la droite ligne de l'approbation du crédit d'engagement et d'approuver en conséquence le crédit budgétaire correspondant. Le réduire à moins de 172 millions reviendrait à ne pas pouvoir honorer nos contrats ; le Conseil fédéral devrait alors décider de supporter les conséquences juridiques de cette rupture de contrat ou de soumettre un dépassement de crédit au Parlement. À noter que même en 2022, aucun paiement n'a été effectué sans crédit budgétaire correspondant. Quant aux obligations d'informer qui n'auraient pas (suffisamment) été respectées lors de la conclusion des contrats, du déclenchement des commandes ou de la fixation des crédits budgétaires, il appartiendra à l'enquête administrative lancée de clarifier ce point.

Cela n'aura toutefois aucun effet sur les décisions que le Parlement devra prendre dans le cadre du crédit supplémentaire 1b.

6 Suite de la procédure

6.1 Budget 2022

Dans son message du 30 mars 2022, le Conseil fédéral demande l'augmentation du crédit budgétaire 2022 de 314 millions de francs (cf. 3.1). Les nouveaux calculs du DFI (cf. 3.2) montrent qu'une augmentation de 234,3 millions est suffisante.

Ladite augmentation concerne deux rubriques :

- a) acquisitions 2022 (y c. matériel sanitaire, frais de logistique et conditionnements) : 172,3 millions ;
- b) frais de réservation pour les acquisitions 2023 : 62 millions.

Explication concernant l'augmentation a)

Si les 172,3 millions de francs nécessaires au financement des engagements pris dans le cadre du crédit d'engagement pour la livraison de vaccins et le matériel sanitaire en 2022 ne sont pas approuvés, la Confédération ne sera pas en mesure d'honorer ses engagements contractuels vis-à-vis des fabricants. Ainsi qu'expliqué, il n'a pas été possible, au vu de la situation qui prévalait alors sur le marché, de négocier l'intégration d'une option de sortie liée à l'approbation des crédits budgétaires dans les contrats pour la livraison de vaccins pour 2022. Réduire ce montant ne serait pas logique, parce qu'en contraction avec l'approbation du crédit d'engagement.

Explication concernant l'augmentation b)

Les conséquences sur le budget 2022 des décisions parlementaires relatives à l'acquisition de vaccins pour 2023 sont détaillées au point 6.3.

6.2 Crédit d'engagement

L'augmentation du crédit d'engagement de 780 millions de francs demandée par le Conseil fédéral dans son message du 30 mars 2022 concerne deux rubriques :

- a) couverture des paiements effectués en 2021 via le crédit d'engagement pour honorer les contrats d'achat de vaccins en 2020 : 319 millions ;
- b) acquisitions 2023 : 461 millions.

Explication concernant l'augmentation a)

Il s'agit ici d'une correction technique n'ayant aucun impact sur la stratégie vaccinale 2022 et 2023. Lors de l'établissement du compte d'État 2021, nous avons constaté qu'il n'était pas possible de distinguer les paiements effectués pour les commandes effectuées en 2020 et 2021. Pour des raisons d'exhaustivité, tous les paiements relatifs aux vaccins ont été imputés au crédit d'engagement. Celui-ci doit être augmenté a posteriori, via le crédit supplémentaire demandé, du montant correspondant aux contrats d'achat de vaccins conclus en 2020. Renoncer à cette augmentation de 319 millions impliquerait que ces contrats ne pourraient pas être imputés audit crédit d'engagement et qu'il faudrait procéder à un retraitement du compte d'État 2021. Une telle décision n'aurait toutefois aucun impact sur les futures commandes.

Explication concernant l'augmentation b)

Les conséquences sur le crédit d'engagement des décisions parlementaires relatives à l'acquisition de vaccins pour 2023 sont détaillées au point 6.3.

Si le Parlement décidait de ne pas répondre favorablement à la demande du Conseil fédéral et de réduire le crédit d'engagement, il faudrait adapter le crédit budgétaire 2023.

6.3 Acquisition de vaccins pour 2023

Ainsi qu'expliqué au chapitre 2, le Conseil fédéral propose de conserver la stratégie axée sur la sécurité, qui a donné de bons résultats. Il a donc demandé au Parlement d'approuver l'acquisition de 7 millions de doses de chaque vaccin ARNm pour 2023⁶.

Ces quantités restent indiquées : on ne peut en effet pas exclure qu'il faille à nouveau vacciner toutes les personnes l'ayant déjà été entièrement, par exemple si un nouveau variant plus dangereux devait émerger ou si l'immunité des personnes vaccinées ou guéries devait fortement baisser. Au 30 mai 2022, cela concernait 6 025 249 personnes, soit 69 % de la population suisse. Il resterait alors une réserve d'un million de doses pour les 500 000 personnes qui pourraient vouloir se faire vacciner pour la première fois à cause du variant plus dangereux et qui auraient alors besoin de deux doses.

Les contrats pour 2023 prévoient une réserve liée aux décisions du Parlement qu'il est possible de faire valoir jusqu'en juin 2022. Les clauses en question sont prévues pour pouvoir être activées en cas de réduction du crédit d'engagement par le Parlement. Les deux contrats d'acquisition de vaccins deviendraient alors entièrement caducs.

Dans ce cas, le DFI et l'OFSP devraient négocier de nouveaux contrats avec l'un des fabricants de vaccins, voire les deux. Ils ne seraient donc pas en mesure de garantir le respect des intentions du Parlement (p. ex. concernant les valeurs indicatives quant au nombre de doses à sécuriser). Activer la clause liée aux décisions parlementaires impliquerait aussi la perte des frais de réservation de 26,35 millions de francs⁷.

Si le Parlement devait juger qu'il n'est pas nécessaire d'acheter 7 millions de doses de chaque vaccin, il devrait alors préciser s'il faut conserver la stratégie d'acquisition en parallèle des deux vaccins à ARNm, et définir l'ampleur de la réduction du nombre de doses. Les clauses de réserve des deux contrats seraient alors activées. L'administration soumettrait des propositions concrètes quant à la réduction possible du crédit d'engagement et indiquerait s'il est possible de renoncer à un crédit supplémentaire en 2022 pour les frais de réservation des acquisitions 2023 (provisions actuelles de 62 millions). Il faudrait en outre adapter les crédits budgétaires 2023 à la nouvelle stratégie vaccinale.

⁶ Livraison Pfizer : répartie sur les 1^{er} et 2^e trimestres 2023 ; livraison Moderna : répartie sur les 4 trimestres 2023. Des discussions sont en cours avec les fabricants pour adapter ces délais.

⁷ Ceux-ci ont déjà été payés et sont couverts par le crédit d'engagement.