



Opportunité et efficacité de l’approvisionnement économique du pays durant la pandémie de COVID-19

Rapport du 9 septembre 2022 de la Commission de gestion du Conseil national

Avis du Conseil fédéral

du 2 décembre 2022

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l’art. 158 de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport du 9 septembre 2022 de la Commission de gestion du Conseil national concernant l’opportunité et l’efficacité de l’approvisionnement économique du pays durant la pandémie de COVID-19.

Nous vous prions d’agréer, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l’assurance de notre haute considération.

2 décembre 2022

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération, Ignazio Cassis
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Avis

1 Contexte

La Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a procédé à l'examen de l'approvisionnement économique du pays durant la pandémie de COVID-19, à l'issue duquel elle a transmis au Conseil fédéral le rapport du 9 septembre 2022 concernant son opportunité et son efficacité durant la pandémie de COVID-19¹.

Dans le cadre de son rapport, la CdG-N a analysé en particulier le rôle joué par l'approvisionnement économique du pays avant et durant la crise, les bases légales pertinentes ainsi que la manière dont les tâches ont été réparties avec les autres unités administratives compétentes au début de la pandémie. Elle a choisi ce faisant de se focaliser sur la question de l'approvisionnement en biens médicaux.

La CdG-N relève différents points à améliorer dans les bases légales et concernant les compétences des unités administratives. Étant donné qu'elle n'estime pas adéquat que l'art. 44 de la loi du 28 septembre 2012 sur les épidémies² ne s'applique qu'à l'approvisionnement en produits thérapeutiques et non au matériel de protection, elle invite le Conseil fédéral à considérer un élargissement du champ d'application de cette disposition afin de couvrir l'approvisionnement de l'ensemble des biens médicaux nécessaires en cas d'épidémie. Elle estime également judicieux de réévaluer, à la lumière des expériences récentes, les recommandations faites aux particuliers concernant les denrées alimentaires et les biens à stocker dans le cadre des provisions domestiques.

La CdG-N a formulé dans son rapport sept recommandations à l'intention du Conseil fédéral et l'a invité à prendre position d'ici au 9 décembre 2022.

2 Avis du Conseil fédéral

2.1 Introduction

Le Conseil fédéral remercie la CdG-N de son rapport, qui étudie dans une perspective critique le rôle de l'approvisionnement économique du pays avant et pendant la crise du COVID-19.

Le Conseil fédéral accorde une grande importance aux enseignements tirés de la pandémie de COVID-19 et partage l'avis de la CdG-N selon lequel les interactions entre la loi du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement du pays³, la loi sur les épidémies et le Plan suisse de pandémie Influenza⁴ (ci-après « plan de pandémie ») doivent faire l'objet d'un réexamen.

1 Disponible sur www.parlement.ch > Travail parlementaires > Curia Vista > Recherche
RS 818.101

3 RS 531

4 Disponible sur www.ofsp.admin.ch > Maladies > Maladies infectieuses : flambées, épidémies, pandémies > Préparation à une pandémie > Plan suisse de pandémie Influenza ; version actuelle : 5^e éd. datant de 2018

Le Conseil fédéral prend acte des recommandations formulées par la CdG-N et les intègre dans les travaux en cours.

Les recommandations seront en particulier examinées dans le cadre de la révision de la loi sur l’approvisionnement du pays et de la loi sur les épidémies, de l’actualisation et de la réorientation du plan de pandémie et de l’établissement du rapport sur le stock-
age stratégique⁵.

La mise en œuvre des recommandations sera coordonnée et matériellement harmonisée avec celle des résultats d’autres analyses, telles que les évaluations approfondies de la gestion de crise de l’administration fédérale pendant la pandémie de COVID-19 établies par la Chancellerie fédérale et l’évaluation externe de la gestion de la crise du COVID-19 commandée par l’Office fédéral de la santé publique (OFSP).

S’agissant des recommandations, le Conseil fédéral se prononce comme suit :

2.2 Recommandations de la CdG-N

Recommandation 1 Élargir la portée de l’art. 44 de la loi sur les épidémies

La CdG-N invite le Conseil fédéral à étudier l’opportunité d’élargir la portée de l’art. 44 de la loi sur les épidémies (RS 818.101) afin que cette disposition couvre l’approvisionnement de l’ensemble des biens médicaux nécessaires en cas d’épidémie.

À l’occasion de la révision en cours de la loi sur les épidémies, les précisions à apporter seront examinées en tenant compte des recoupements avec la loi sur l’approvisionnement du pays. L’objectif est de détailler le champ d’action de la Confédération s’agissant de l’approvisionnement en biens médicaux importants en cas de danger sanitaire, par analogie avec les articles pertinents de la loi COVID-19 du 25 septembre 2020⁶ en vigueur.

Recommandation 2 Caractère contraignant des prescriptions du futur plan de pandémie

La CdG-N invite le Conseil fédéral à étudier dans quelle mesure les prescriptions du futur plan de pandémie devraient être déclarées contraignantes. Dans ce cadre, il s’agira de donner plus de poids que par le passé aux considérations relatives à la santé publique.

Recommandation 3 Mise en œuvre adéquate des prescriptions et recommandations du plan de pandémie et contrôle de la mise en œuvre

La CdG-N invite le Conseil fédéral à s’assurer, dans le futur, que les prescriptions et recommandations du plan de pandémie soient mises en œuvre de manière adéquate et contrôlées en conséquence. Si les recommandations ne sont pas mises en œuvre, le

⁵ Disponible sur www.ofae.admin.ch > Documents > Documents de référence

⁶ RS 818.102

Conseil fédéral devra envisager des mesures plus contraignantes ou d'autres types de mesures.

Le plan de pandémie sert d'aide à la mise en œuvre à des fins de préparation et de maîtrise des événements. En s'appuyant sur les bases légales en vigueur, il définit les tâches, les compétences et les responsabilités des différentes parties prenantes. Par ailleurs, il signale les accords existants entre les acteurs et fournit des bases de planification selon les thématiques ou les groupes cibles, ainsi que des indications pratiques, des recommandations, des plans et des listes de contrôle. Les consignes et recommandations du plan de pandémie ne peuvent pas être déclarées contraignantes dans leur ensemble. La nécessité de donner plus de poids au plan et de veiller à sa mise en œuvre adéquate n'est en revanche pas contestée. À cette fin, il convient d'adopter une approche concertée sur trois plans (loi sur les épidémies, plan de pandémie, mesures de contrôle).

- La loi sur les épidémies sera complétée et précisée comme suit :
 - La Confédération et les cantons élaborent notamment des plans d'intervention et d'urgence ainsi que des plans en prévention de dangers importants menaçant la santé publique (plans de pandémie, p. ex.). La loi sur les épidémies réglera notamment les exigences minimales concernant la teneur des plans, la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, les responsabilités en matière de mise en œuvre, l'obligation de réaliser des exercices réguliers sur la base de scénarios, et la compatibilité et complémentarité des différents plans d'intervention, d'urgence et de prévention, et ce, à tous les échelons (Confédération, cantons, organes opérationnels du système de santé).
 - Les dispositions importantes concernant l'approvisionnement, dont certaines figuraient jusqu'ici dans le plan de pandémie, comme les recommandations de détenir des réserves de biens médicaux, deviendront contraignantes. La Confédération et les cantons seront en outre tenus de contrôler le respect des prescriptions importantes (moyennant des audits, p. ex.).
- En collaboration étroite et continue avec les parties prenantes et les partenaires, le plan de pandémie national sera soumis à une révision matérielle et méthodologique approfondie et étendu, et sera harmonisé et complété, là où il y a lieu, avec d'autres mesures pertinentes en cas de pandémie. On compte parmi celles-ci le stockage obligatoire de l'Approvisionnement économique du pays, les tâches relevant du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports et les plans de pandémie cantonaux. L'objectif est de renforcer le consensus autour du plan de pandémie et, ainsi, de lui conférer davantage de poids. Son utilité pratique sera en outre améliorée grâce à la mise à disposition de listes de contrôle et à l'indication des procédures à suivre. Le plan de pandémie sera disponible en format numérique avec un référencement des sources utiles émanant des principaux acteurs impliqués dans la gestion d'une pandémie (OFSP, Swissmedic, Service sanitaire coordonné, Pharmacie de l'armée, Swissnoso, etc.).

- La Confédération et les cantons fourniront les instruments adéquats en vue de faciliter les procédures administratives et l'échange de données entre les acteurs et, ce faisant, d'améliorer la transparence.

Recommandation 4 Adéquation du stockage actuel de produits thérapeutiques

La CdG-N invite le Conseil fédéral à étudier l'adéquation de l'éventail des produits thérapeutiques qui devront être stockés à l'avenir et s'il faudrait y intégrer d'autres produits thérapeutiques d'usage général utiles en cas de pandémie.

Sur mandat du Conseil fédéral, plusieurs projets examinent actuellement la forme à adopter à l'avenir pour le stockage des produits thérapeutiques et d'autres biens médicaux, en termes d'efficacité, d'adéquation et d'économicité.

Dans le cadre du projet de mise en œuvre du rapport sur les pénuries de médicaments à usage humain en Suisse, le stockage en situation normale est réexaminé avec l'Approvisionnement économique du pays et les acteurs de la branche. Il est prévu que des propositions de mise en œuvre concrètes soient présentées au Conseil fédéral d'ici fin 2024 au plus tard.

En parallèle, la sécurité de l'approvisionnement au début et tout au long d'une crise sanitaire (pandémie, p. ex.) est étudiée dans le cadre de la mise en œuvre du rapport de la Chancellerie fédérale concernant l'évaluation de la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la pandémie de COVID-19⁷ (projet découlant du mandat du Conseil fédéral 3.4 portant sur la sécurité de l'approvisionnement en biens médicaux en cas de crise). Dans ce cas, le stockage joue un rôle en tant que mesure préventive.

Les résultats de ces deux projets seront pris en considération par l'OFSP dans la révision du plan de pandémie, de la loi sur les épidémies et, le cas échéant, d'autres lois et ordonnances pertinentes (relatives au stockage obligatoire, p. ex.).

Dans le cadre de la mise en œuvre du rapport susmentionné de la Chancellerie fédérale, l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays examinera d'ici fin 2023, conjointement avec d'autres services fédéraux et cantonaux compétents, les biens vitaux dont l'approvisionnement doit être assuré en cas de crise nationale ou internationale (projet découlant du mandat 3.5 du Conseil fédéral). Il s'agira dans ce contexte de clarifier les modalités de planification, d'achat, de stockage et de financement ainsi que l'autorité habilitée à décider des achats en cas de crise. Il est prévu de définir et de mettre en place un controlling et un compte rendu réguliers du matériel disponible.

Recommandation 5 Composition de la Commission fédérale pour la préparation et la gestion en cas de pandémie (CFP)

La CdG-N invite le Conseil fédéral à étudier – dans le cadre des travaux menés sur le rôle que cette commission devrait avoir à l'avenir dans la préparation et la gestion en cas de pandémie – si la composition de la Commission fédérale pour la préparation et

⁷ Disponible sur www.chf.admin.ch > Documentation > Aide à la conduite stratégique > Gestion de crises

la gestion en cas de pandémie (CFP) devrait être élargie afin d'intégrer des spécialistes disposant d'autres compétences importantes en cas de pandémie, tels que des spécialistes de l'approvisionnement économique.

La CFP a été évaluée par le Contrôle parlementaire de l'administration sur mandat de la CdG-N. Un autre examen a été effectué en amont du renouvellement intégral pour la nouvelle législature. Les résultats seront disponibles à la fin 2022 et serviront de base pour définir ou préciser la composition et le rôle de la commission dans la prévention et la maîtrise des événements, dans l'optique d'une adaptation aux défis à venir. Un élargissement des champs techniques et des domaines de compétence est prévu.

Depuis la création de la CFP, l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays est représenté en permanence en qualité d'invité au sein de la commission, aux côtés d'autres offices fédéraux.

Recommandation 6 Redéfinir ou clarifier les compétences des unités administratives concernant la gestion du matériel

La CdG-N invite le Conseil fédéral à examiner s'il y a lieu de clarifier ou de redéfinir les compétences des différentes unités administratives concernant la gestion du matériel – en particulier en cas de crise – et définir quelle unité administrative est responsable de la direction des opérations dans quel cas.

Le projet qui découle du mandat du Conseil fédéral 3.4 portant sur la sécurité de l'approvisionnement en biens médicaux en cas de crise, évoqué dans l'avis sur la recommandation 4, couvre, outre le stockage à titre préventif, les différentes mesures réactives au début et tout au long d'une crise. Il s'agit notamment de pouvoir agir rapidement pour ce qui est de l'achat, de la gestion, de l'attribution et de la répartition des biens médicaux requis dans les différentes crises qui peuvent se présenter, et de mettre en place une structure évolutive par palier.

Pour réagir rapidement et en adéquation avec la situation, il est cependant également nécessaire d'avoir défini au préalable les interconnexions lors du passage à la situation normale, à la situation particulière et à la situation extraordinaire. Les rôles des unités administratives impliquées dans chacune de ces situations doivent être clarifiés, et leurs tâches, compétences et responsabilités doivent être coordonnées. Les autres points à clarifier sont le développement des connaissances scientifiques, les compétences en matière de procédures, le financement et les questions d'autorisation.

Ces points seront étudiés dans les projets mentionnés ci-dessus (recommandation 4) selon les approches respectives des projets, mais de manière coordonnée, avec, à la clé, des propositions d'amélioration. Les résultats, qui ne sont pas encore disponibles, seront également pris en considération dans la révision du plan de pandémie et de la loi sur les épidémies, ainsi que, le cas échéant, d'autres lois (de la loi fédérale du 20 décembre 2019 sur la protection de la population et sur la protection civile⁸ et de la loi sur l'approvisionnement du pays, p. ex.).

⁸ RS 520.1

Recommandation 7 Améliorer la communication sur les recommandations relatives aux provisions domestiques

La CdG-N invite le Conseil fédéral à prendre des mesures adéquates – en matière de communication par exemple – afin d’améliorer la manière dont les recommandations relatives aux provisions domestiques sont suivies au sein de la population.

Dans ce cadre, le Conseil fédéral étudiera également si les recommandations relatives aux provisions domestiques doivent être adaptées.

Les recommandations relatives aux provisions domestiques seront adaptées dans la mesure du nécessaire. À ce jour, aucune adaptation ne s’impose à la lumière des expériences faites lors de la pandémie de COVID-19, étant donné que les masques et le désinfectant sont déjà inclus dans ces recommandations.

Les démarches suivantes sont prévues en termes de communication et de sensibilisation :

- Stratégie de communication en matière de résilience

Pour que la Suisse soit résiliente, il faut que l’ensemble de sa population soit sensibilisé aux questions d’approvisionnement et prenne des dispositions pour se préparer à une pénurie. À cette fin, il y a lieu de se doter d’une stratégie globale.

- *État des lieux*

La stratégie de communication en matière de résilience doit reposer sur un état des lieux, qui comprenne notamment une analyse de la portée actuelle de la communication et des canaux utilisés. Afin d’informer la majorité de la population, la communication de crise doit être déployée sur tous les canaux possibles, en tenant compte de facteurs comme l’âge et le niveau de formation.

- *Actualisation de la brochure concernant les provisions domestiques avec traduction dans les langues de migration*

La brochure concernant les provisions domestiques doit être adaptée et actualisée en fonction de l’analyse. Pour que l’intégralité de la population soit informée, les contenus doivent être traduits dans les langues de migration et diffusés par tous les canaux disponibles, avec des renvois aux informations importantes. La population doit être informée au moyen de campagnes régulières (communication en matière de résilience), ce qui présuppose des ressources. Une collaboration étroite est déjà engagée avec d’autres offices fédéraux, comme l’Office fédéral de la protection de la population et l’OFSP, et sera poursuivie.