



Approvisionnement de la Suisse en biens médicaux en cas d'événement ABC

Prise de position de la ComABC

06.05.2022



Source photo : © Prasit Rodphan | Dreamstime.com

1. Contexte

En décembre 2019, les premiers reportages des médias sur un nouveau type de maladie respiratoire apparu en Chine ont retenu l'attention du monde entier. Peu de temps après, la Chine imposait un confinement complet à la mégapole de Wuhan. La maladie COVID-19, d'abord considérée comme une épidémie, est arrivée en Europe en janvier 2020 et a rapidement placé l'Italie dans une situation d'urgence exceptionnelle. La Suisse a enregistré son premier cas confirmé par biologie moléculaire le 24 février 2020. Trois semaines plus tard, le 16 mars 2020, le Conseil fédéral prononçait l'état de « situation extraordinaire » conformément à l'article 7 de la loi sur les épidémies¹ et plaçait le pays en semi-confinement en prenant des mesures de grande envergure. Deux ans plus tard, les effets de la pandémie se sont (temporairement) atténués et l'on ne sait pas encore comment l'infection va évoluer à moyen terme en Suisse et à travers le monde.

Au cours de la pandémie de COVID-19, des difficultés d'approvisionnement en matériel médical sont apparues à plusieurs reprises. Il s'agissait par exemple de masques d'hygiène et de masques de protection, de tabliers de protection, de réactifs de test, de matériel de laboratoire et de médicaments, comme le montrent les mandats d'acquisition et de stockage confiés par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) à la Pharmacie de l'armée pour les années 2020 et 2021 afin de soutenir les établissements de santé suisses^{2,3}. Le rapport actuel du Conseil fédéral sur la politique de sécurité a entre autres pour objectif de « renforcer la résilience et la sécurité d'approvisionnement » et indique que des ruptures dans les chaînes d'approvisionnement peuvent entraîner un sentiment d'insécurité au sein de la population et, par conséquent, un affaiblissement de la sécurité intérieure⁴.

La ComABC a donc étudié de plus près les questions liées à la sécurité d'approvisionnement en biens médicaux en cas d'événement ABC et invité des experts de différents services de la Confédération à participer à un échange professionnel.

2. Analyse et évaluation de la situation

Comme l'a montré le déroulement de la pandémie de COVID-19, l'approvisionnement en biens médicaux lors d'événements ABC majeurs se caractérise essentiellement par une certaine résilience de base de la société suisse. Cette force est contrebalancée par des points faibles qui augmentent la vulnérabilité du système de soins.

Résilience de base

Une économie compétitive

L'économie suisse est très compétitive. La plupart des acteurs sont conscients de leur rôle et de leur responsabilité dans une situation de crise nationale ou internationale et agissent de manière constructive. L'économie « joue le jeu ». La pandémie de COVID-19 a montré que les entreprises suisses avaient la volonté et la capacité d'agir rapidement et de fournir les biens nécessaires en cas de crise. Il reste toutefois à déterminer dans quelle mesure cette disposition peut être transposée à d'autres formes d'événements ABC, par exemple une contamination radiologique à grande échelle ou une épizootie.

¹ RS 818.101

² Taskforce Coordination des achats COVID-19 du DDPS (2020). Rapport sur les acquisitions – Achats de biens médicaux importants selon ordonnance 2 COVID-19, annexe 4

³ Base logistique de l'armée – Pharmacie de l'armée (2022). Beschaffungsbericht 2 (deuxième rapport sur les acquisitions de biens médicaux importants, en allemand) selon ordonnance 3 COVID-19, période allant du 3^e trimestre 2020 au 4^e trimestre 2021

⁴ Conseil fédéral (24.11.2021). La politique de sécurité de la Suisse – Rapport du Conseil fédéral

Un pôle scientifique fort

La science et la recherche occupent une place importante en Suisse⁵. Lors de la pandémie de COVID-19, des institutions scientifiques ou œuvrant dans des domaines apparentés ont joué un rôle déterminant⁶. Après quelques problèmes initiaux, la collaboration entre les acteurs scientifiques et l'administration publique est maintenant bien rodée. La Suisse pourra vraisemblablement tirer profit de l'expérience acquise pendant la pandémie de COVID-19 lors d'autres événements ABC de grande ampleur.

Une bonne culture d'entreprise

Les administrations publiques de la Confédération et des cantons partagent une culture d'entreprise qui facilite la gestion de crises. Lors de la pandémie de COVID-19, de nombreuses personnes au sein de l'administration se sont investies sans compter, faisant preuve de persévérance, de flexibilité et de la volonté de consulter et d'impliquer les acteurs économiques, scientifiques et d'autres secteurs de la société. Cette force peut probablement aussi servir à la gestion d'autres événements ABC majeurs.

Une situation juridique favorable

La Suisse a bénéficié d'un contexte juridique favorable grâce à la loi sur les épidémies, entrée en vigueur en 2016⁷. D'autres bases légales importantes concernent par exemple l'approvisionnement économique du pays⁸. Selon le projet « État des lieux de la protection ABC en Suisse » de l'Office fédéral de la protection de la population, le droit en vigueur ne pose aucun obstacle à la maîtrise d'autres formes d'événements ABC majeurs⁹.

Vulnérabilité

Réduction de l'approvisionnement économique du pays

La sécurité de l'approvisionnement économique de la Suisse est assurée par un système idoine, y compris en cas d'événement ABC. Ces dernières années, les réserves obligatoires de biens essentiels ont été partiellement réduites ou même supprimées, par exemple pour l'éthanol¹⁰. Durant les premières phases de la pandémie de COVID-19, l'approvisionnement économique du pays a pâti de ces réductions qui se feront probablement également sentir lors d'autres événements ABC de grande ampleur.

Mise en œuvre insuffisante des planifications préventives

La Suisse dispose depuis 2004 d'un plan de pandémie détaillé et bien étayé¹¹. Cependant, seule une petite partie des recommandations du plan de pandémie ont été mises en œuvre et elles sont loin d'être généralisées. Cette mise en œuvre n'a fait l'objet d'aucune vérification. Ainsi, nombre d'hôpitaux n'étaient pas dotés d'un stock minimal de matériel de protection pour le personnel et les patients. Dans certains cas, les stocks étaient périmés et n'étaient pas gérés de manière adéquate. On peut supposer que cette expérience peut être transposée à d'autres événements ABC de grande ampleur.

⁵ Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI). Rapport « Recherche et innovation en Suisse 2020 »

⁶ Hofmänner A. (2021) The Role of Science in the Swiss Policy Response to the COVID-19 Pandemic. Swiss Academies Reports 16 (11)

⁷ RS 818.101

⁸ P. ex. RS 531, RS 531.11, RS 531.215.3

⁹ Office fédéral de la protection de la population (OFPP). Protection NBC en Suisse : état des lieux. Rapports 1 (2021) et 2 (2022)

¹⁰ Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE) (2021). Ordonnance sur le stockage obligatoire d'éthanol. Rapport explicatif relatif à l'ouverture de la procédure de consultation

¹¹ Office fédéral de la santé publique (OFSP) (2018). Plan suisse de pandémie Influenza – Stratégies et mesures pour la préparation à une pandémie d'Influenza

Une structure insuffisamment adaptée aux situations de crise

La pandémie a révélé des caractéristiques des administrations fédérale et cantonales qui rendent plus difficile d'une manière générale la gestion des événements ABC. Il s'agit notamment du manque de numérisation, d'une approche cloisonnée, de l'aversion au risque et de l'influence parfois dominante de certaines personnalités sur la formation de l'opinion.

Dépendance internationale

La mondialisation de l'économie a entraîné la délocalisation de la production de nombreux biens nécessaires à la maîtrise des événements ABC. L'approvisionnement lors de situations d'urgence s'en trouve fragilisé. Dans le monde entier, la production de certaines substances actives (p. ex. les antibiotiques ou les vaccins), concentrée dans quelques pays ou sites de production seulement, est déjà vulnérable en situation normale. Le blocage des exportations de matériel de protection ou de réactifs au début de la pandémie de COVID-19 a montré que la Suisse doit également pouvoir s'adapter à des situations dans lesquelles elle ne peut compter sur les bonnes relations avec les pays voisins ou partenaires. De manière générale, la dépendance internationale de la Suisse est importante dans le domaine de l'approvisionnement en biens médicaux essentiels. La réglementation régissant les acquisitions et les livraisons de biens et de produits médicaux est complexe. Les transactions ne peuvent guère s'effectuer rapidement, ce qui peut encore compliquer la situation en cas de crise.

3. Conclusions

En se fondant sur l'analyse et l'évaluation de la situation, la ComABC émet les recommandations suivantes :

- 1. Mise en place d'un concept général d'approvisionnement pour les biens médicaux**

Pour les biens médicaux en Suisse, il conviendrait de mettre en place un concept général d'approvisionnement couvrant également les événements ABC et se référant aux scénarios de référence ABC. Sur cette base, les domaines où une réglementation est nécessaire seraient identifiés. Dans ce contexte, la coordination entre l'approvisionnement économique du pays et la Pharmacie de l'armée joue un rôle clé. La législation serait adaptée en fonction des besoins identifiés en matière de régulation.

Des liens sont à établir entre le concept d'approvisionnement et la préparation. Il s'agit notamment de prendre en compte les aspects liés à la sécurité d'approvisionnement et aux chaînes d'approvisionnement mondiales lors de la définition des scénarios de planification et de leur élaboration. Les prescriptions relatives à l'approvisionnement et au stockage, qu'ils soient centralisés ou décentralisés, doivent être formulées de manière claire et contraignante pour tous les domaines d'activité concernés (p. ex. protection de la santé, diagnostics de laboratoire, thérapie, etc.). Le stockage par la Confédération de vaccins, de désinfectants, de décontaminants, d'antidotes, d'antibiotiques et de matériel de protection ou autre doit également être examiné¹². Les centres de compétence nationaux sont, à travers une intégration rapide et complète par les services concernés (SECO, Suva, Pharma, etc.), à impliquer suffisamment tôt dans la maîtrise des événements¹³.

¹² Stratégie de protection ABC pour la Suisse 2019, recommandation B3 Améliorer la disponibilité des moyens d'intervention fédéraux

¹³ Stratégie de protection ABC pour la Suisse 2019, recommandation B2 Impliquer les centres de compétences nationaux dans la maîtrise d'événements

2. **Elargissement du mandat portant sur l'approvisionnement économique du pays**

Le mandat de l'approvisionnement économique du pays devrait être développé au-delà des simples mesures de préparation, de manière à ce qu'il joue également un rôle dans la maîtrise des crises. Il convient de soutenir la mise en œuvre des enseignements tirés de la pandémie de COVID-19 par l'approvisionnement économique du pays. La ComABC estime notamment qu'il faut combler les lacunes dans la préparation aux événements ABC, par exemple concernant l'approvisionnement en masques de protection respiratoire, en fournitures médicales, en matériel de diagnostic de laboratoire et en produits thérapeutiques.

Les décisions opérationnelles en matière d'acquisitions doivent être prises après consultation des spécialistes compétents des domaines concernés, afin d'éviter des acquisitions inappropriées. Les stockages obligatoires décentralisés doivent être étendus ou introduits lorsque cela est nécessaire. Quant aux stockages centralisés, ils doivent également être vérifiés et complétés en conséquence. Pour les biens essentiels, il convient d'examiner dans quelle mesure l'approvisionnement économique du pays devrait renforcer ses mécanismes, par exemple par des incitations à la production nationale de tels biens. La coordination avec les pays voisins pourrait être étendue afin d'éviter les ruptures d'approvisionnement dues à la fermeture des frontières et à d'autres mesures similaires, et dans la perspective d'une production régionale commune de certains biens essentiels, afin de réduire la dépendance vis-à-vis de marchés éloignés comme l'Amérique du Nord ou l'Asie et les longues distances¹⁴. La législation pourrait prévoir des allègements administratifs pour les cas de crise. D'une manière générale, l'approvisionnement économique du pays doit être renforcé dans la durée.

3. **Renforcement de la Pharmacie de l'armée**

La Pharmacie de l'armée a joué efficacement son rôle dans la lutte contre la pandémie. Elle apporte également depuis des années une contribution importante et unique en Suisse dans l'acquisition et la distribution d'antidotes contre les agents de guerre chimique ainsi que d'autres substances actives peu courantes (p. ex. les agents de décorporation). Il convient donc d'étudier la possibilité d'étendre le domaine de compétence de la Pharmacie de l'Armée vers une pharmacie fédérale, comme le recommande déjà la Stratégie de protection ABC pour la Suisse 2019 de la ComABC¹⁵.

Il faut préalablement définir clairement qui peut confier des missions à la Pharmacie de l'armée, y compris dans les domaines N et C. Les demandes de nouvelles prestations de la Pharmacie de l'armée devront à l'avenir être adressées à cette instance. Si l'instance est un comité, la protection ABC devrait y être représentée par le Laboratoire de Spiez. On fera appel, à titre consultatif, à des spécialistes intervenant principalement au niveau opérationnel.

Un processus doit être défini et mis en place pour demander, évaluer et mettre en œuvre de nouvelles prestations de la Pharmacie de l'armée – par exemple le stockage de substances pharmacologiques rarement utilisées. Les moyens nécessaires à cet effet doivent également être mis à disposition en temps normal.

Si la transformation de la Pharmacie de l'armée en une pharmacie fédérale n'est pas envisagée, il convient de déterminer quelle organisation doit assumer ce rôle complémentaire sur le long terme.

Les événements ABC majeurs sont l'un des talons d'Achille de la Suisse. Tant qu'aucune crise ne survient, la préparation a du mal à s'imposer. L'expérience acquise lors de la pandémie de COVID-19 offre l'opportunité d'améliorer maintenant la préparation de manière systématique, efficace et durable.

¹⁴ Stratégie de protection ABC pour la Suisse 2019, recommandation B4 Développer la coordination avec les pays voisins

¹⁵ Stratégie de protection ABC pour la Suisse 2019, recommandation C1 Renforcer la protection NBC médicale

4. Remerciements

La ComABC remercie les experts qui ont apporté leur précieuse collaboration, sous forme d'exposés ou de contributions à la discussion, au traitement de ce thème au sein de la commission :

Lukas Bruhin, ancien secrétaire général du DFI et responsable de l'état-major du Conseil fédéral chargé de gérer la crise du coronavirus

Div Andreas Stettbacher, médecin en chef de l'Armée suisse et mandataire du Conseil fédéral pour le Service sanitaire coordonné (SSC)

Dr. med. vet. Daniel Aeschbach, chef de la Pharmacie de l'armée

Dr. phil. nat. Daniel Albrecht, ancien responsable du groupe de travail Tests de la Task Force COVID-19 de l'OFSP, responsable de la Section Droit des produits thérapeutiques, OFSP

Dr. phil. nat. Ulrich Haudenschild, responsable des Secrétariats Alimentation et Produits thérapeutiques, OFAE

Dr. pharm. Jean-Paul Buchs, Pharmacie de l'armée, responsable de l'assurance qualité

Thomas Holenweg, chef des dispositifs médicaux et de la technologie médicale, Pharmacie de l'armée

Stefan Trachsel, responsable du bureau du Service sanitaire coordonné (SSC)

Dr. phil. César Metzger, responsable de la coordination des laboratoires COVID-19 en Suisse, Laboratoire de Spiez

La ComABC est seule responsable du contenu de cette prise de position.

Contact

Secrétariat scientifique de la ComABC
Dr. César Metzger
Laboratoire de Spiez / CH-3700 Spiez
Téléphone : +41 58 468 18 55
Fax : +41 58 468 14 02
cesar.metzger@babs.admin.ch
Internet : www.komabc.ch