

de la gestion de la crise, y compris ceux liés à la communication interne et externe. Compte tenu de ces enseignements, il a notamment été décidé d'analyser la pratique en ce qui concerne les conseils aux voyageurs. La commission réserve un accueil favorable à cette analyse et prendra connaissance du résultat le moment venu.

Le DFAE est habitué à réagir aux crises à l'étranger. La pandémie de Covid-19, qui a touché simultanément le monde entier, a cependant représenté un défi entièrement nouveau. La sous-commission reconnaît le rôle joué par la centrale du DFAE et les représentations suisses à l'étranger officielles ainsi que les consulats honoraires pour soutenir les voyageurs suisses et les Suisses de l'étranger. En peu de temps, ils ont mis sur pied de manière professionnelle la plus grande opération de rapatriement jamais organisée, alors que les collaborateurs devaient faire face aux restrictions locales dans tous les pays. Parallèlement, les collaborateurs du DFAE ont fourni des services allant au-delà de ceux prévus par le mandat légal.

La commission considère que, du point de vue de la haute surveillance, aucune mesure ne s'impose dans l'immédiat. Elle se réserve le droit de revenir sur certains points liés aux prestations de soutien du DFAE dans le cadre de ses investigations sur la gestion de la pandémie de Covid-19 par les autorités fédérales.

## **4.6 DDPS**

### **4.6.1 Rôle de la Pharmacie de l'armée**

Dans le cadre de ses investigations sur la gestion de la crise du Covid-19 par les autorités fédérales, la CdG-N s'est penchée sur le rôle de la Pharmacie de l'armée. À cet effet, la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N, compétente en la matière, a, d'une part, entendu le chef de l'armée (CdA) et des représentants du Secrétariat général du DDPS. D'autre part, elle a mené une audition avec des représentants de la task-force dédiée à la coordination des acquisitions du DDPS et de la Pharmacie de l'armée, et a demandé des renseignements par écrit. Elle a notamment examiné la manière dont la Pharmacie de l'armée s'est acquittée de son mandat élargi, la gestion de l'acquisition de matériel sanitaire (masques, désinfectants, respirateurs, etc.) et les mesures prises pour garantir l'approvisionnement de l'armée et du système de santé. Les premières conclusions des travaux effectués jusqu'à présent sont exposées ci-après.

La Pharmacie de l'armée assure la disponibilité matérielle de l'armée en ce qui concerne le matériel sanitaire. De même, elle est l'unité centrale d'approvisionnement en biens médicaux de l'administration fédérale. L'ordonnance 2 COVID-19 prévoit que la Confédération peut soutenir l'approvisionnement des cantons et de leurs établissements de santé, d'organisations d'utilité publique et de tiers, en biens médicaux importants si les canaux d'acquisition habituels ne permettent pas de couvrir les besoins<sup>199</sup>. Au début de la pandémie, la situation en matière d'approvisionnement en Suisse était critique, notamment pour les masques et les désinfectants, mais aussi pour d'autres biens médicaux. Sur le marché, l'offre de

<sup>199</sup> Cf. art. 4f, al. 1, ordonnance 2 COVID-19 du 13.3.2020 (RS **818.101.24**).

biens médicaux existait, mais elle était parfois épuisée en quelques heures. En cas d'offre adéquate, il fallait réagir rapidement et faire preuve de flexibilité. Le 20 mars 2020, le Conseil fédéral a chargé la Pharmacie de l'armée de garantir l'approvisionnement du système de santé suisse en biens médicaux pour une capacité à durer de 60 jours. Pour ce faire, un crédit de plus de 350 millions de francs a été engagé ; il a été augmenté de 2,1 milliards de francs par l'arrêté du Conseil fédéral du 8 avril 2020 afin de garantir l'approvisionnement du système de santé suisse pour une capacité à durer de 120 jours, jusqu'au 30 août 2020<sup>200</sup>. L'OFSP a établi une liste des biens manquants avec les quantités à acquérir<sup>201</sup>. Celle-ci comprenait entre autres des équipements de protection personnels, des masques d'hygiène, des masques FFP2, du désinfectant, des respirateurs, du matériel de laboratoire et des médicaments. Selon le mandat qui lui a été confié, la Pharmacie de l'armée devait acheter la quantité de masques fixée par l'OFSP « pour équiper le plus grand nombre de personnes possibles en Suisse »<sup>202</sup>. En outre, le coordinateur des achats pour le DDPS a été chargé de faire progresser la production nationale de masques.

La Pharmacie de l'armée dispose de l'organisation de base adéquate et de connaissances appropriées dans le domaine de l'acquisition de matériel médical. Lors d'une année sans incident particulier, elle achète pour environ 8 millions de francs de biens par an au moyen d'appels d'offres et de contrats-cadre. Le mandat qui lui a été confié allait pourtant bien au-delà<sup>203</sup>. De par leur taille et les ressources allouées, les processus de la Pharmacie de l'armée n'étaient ni adaptés ni préparés pour que la Pharmacie de l'armée puisse assumer ces tâches supplémentaires. L'organisation a été excessivement sollicitée et ses faiblesses de l'organisation ont été mises au jour<sup>204</sup>.

La Pharmacie de l'armée comprend les domaines d'activité principaux que sont la production pharmaceutique, le développement, la logistique et les achats de biens médicaux. Alors que les autres activités centrales se sont déroulées jusqu'à présent sans problème majeur, des difficultés sont apparues dans le domaine de la mise à disposition de matériel et de l'approvisionnement logistique de l'armée dans le cadre de la mobilisation. La sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N est revenue sur ces difficultés lors de l'audition du CdA et du secrétaire général adjoint du DDPS. Elle a alors pris connaissance des mesures que la Pharmacie de l'armée a mises en place pour être en mesure de s'acquitter des nouvelles tâches induites par la lutte contre la pandémie. Tout d'abord, la Pharmacie de l'armée a reçu le soutien de collaborateurs de la Base logistique de l'armée (BLA), de l'État-major de l'armée, de l'armée de milice, ainsi que de spécialistes des acquisitions d'Armasuisse et de l'OFCL. Selon les déclarations du CdA, une partie de la direction de la Pharmacie

<sup>200</sup> Arrêté du Conseil fédéral du 8.4.2020, annonce complémentaire dans le cadre du supplément au budget I 2020 pour l'acquisition urgente de matériel sanitaire pour lutter contre la pandémie de Covid-19.

<sup>201</sup> Cf. annexe à l'ordonnance 2 COVID-19 du 13.3.2020 (RS **818.101.24**).

<sup>202</sup> Arrêté du Conseil fédéral du 8.4.2020, annonce complémentaire dans le cadre du supplément au budget I 2020 pour l'acquisition urgente de matériel sanitaire pour lutter contre la pandémie de Covid-19

<sup>203</sup> Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 17.8.2020

<sup>204</sup> Lettre du CdA à la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 20.10.2020

de l'armée faisait du télétravail pour des raisons sanitaires ; la capacité de conduite s'en est donc trouvée réduite<sup>205</sup>. C'est pourquoi une personne chargée de gérer les affaires courantes des différentes unités a été engagée. En outre, l'organisation de crise a été renforcée, une personne a été chargée de coordonner les acquisitions au sein du DDPS et la task-force dédiée à la coordination des acquisitions du DDPS en lien avec la pandémie de Covid-19 a été mise sur pied. Dans la perspective d'une éventuelle deuxième vague de la pandémie, le CdA a finalement décidé, en accord avec la direction du département, de transférer à nouveau la Pharmacie de l'armée, qui avait été rattachée pendant environ deux ans à l'État-major de l'armée, à la BLA. La sous-commission a pris acte du fait qu'il ne s'agissait pas d'une décision prise dans l'urgence, mais que cette solution était déjà envisagée depuis un certain temps. En raison des défis que présente la pandémie, ce transfert a cependant dû être accéléré. Le transfert à la BLA permet de renforcer les processus logistiques. Selon les premières estimations du DDPS, cela a également permis de résoudre de nombreux problèmes liés aux acquisitions et de préparer la Pharmacie de l'armée aux tâches supplémentaires qu'elle doit assumer en lien avec la gestion de la pandémie de Covid-19. Par ailleurs, la sous-commission a pris acte de la création du poste de pharmacien en chef de l'armée. Ce poste, intégré à l'État-major de l'armée (comme celui de médecin en chef de l'armée), permet à son titulaire de donner des directives techniques. Il est occupé par l'ancien chef de la Pharmacie de l'armée<sup>206</sup>.

En ce qui concerne l'achat de masques, la sous-commission a pris acte du fait que, à la fin mars 2020, il était presque impossible de s'en procurer selon les canaux habituels. Dans le même temps, la situation en matière d'approvisionnement s'est aggravée dans le système de santé suisse. À partir de la fin du mois de mars, la Pharmacie de l'armée a mis en œuvre la stratégie d'acquisitions afin d'acheter, en grande quantité, uniquement des produits certifiés ayant fait l'objet d'un contrôle de qualité et en limitant le plus possible les frais et le travail liés à la logistique et à l'emballage<sup>207</sup>. Le délai de livraison des produits était également déterminant. Selon les participants à l'audition, la Pharmacie de l'armée a certes reçu plus de 3000 offres pour la livraison de masques, mais, pour nombre d'entre elles, il est apparu qu'il ne s'agissait pas du produit voulu, ou que le produit n'était pas certifié ou encore que le prestataire n'était pas en mesure de livrer la quantité voulue dans les temps. La Pharmacie de l'armée a donc examiné assez tôt la possibilité d'acheter du matériel directement auprès des fabricants en Chine. Pour ce faire, elle a travaillé en étroite collaboration avec le département commercial l'ambassade de Suisse à Pékin. L'objectif était non seulement de se procurer immédiatement des masques, mais aussi d'établir des canaux d'approvisionnement sûrs en cas de pénuries futures sur le marché mondial. En ce qui concerne la situation en matière d'approvisionnement, la Suisse dispose entre-temps, selon les participants à l'audition, de matériel en quantité suffisante et d'une chaîne d'approvisionnement sûre en cas de nouvelle pénurie mondiale<sup>208</sup>.

205 Idem

206 Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 17.8.2020

207 Procès-verbal de la séance de l'État-major de crise du Conseil fédéral du 25.3.2020

208 État en août 2020. Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 17.8.2020

La sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N a également reçu des informations sur l'acquisition de respirateurs. Sur la base des avis des cantons, le Conseil fédéral a chargé la Pharmacie de l'armée de se procurer 1900 respirateurs. La Pharmacie de l'armée a d'abord acheté un modèle militaire du fabricant Hamilton Medical AG. Selon les informations fournies par les participants à l'audition, il avait été choisi, car il constituait l'option la plus appropriée, en particulier pour les stations d'urgence improvisées qui ne disposent pas de conduites pour l'alimentation en oxygène ni des autres infrastructures nécessaires et, d'autre part, parce qu'il est produit en Suisse. Ce modèle avait suscité des critiques dans certains cantons à la fin de la première vague. La sous-commission a également été informée que le fabricant avait entre-temps mis gratuitement à disposition des kits permettant d'installer les appareils de manière fixe. Une fois les respirateurs reçus, la Pharmacie de l'armée les a rapidement préparés avant de les distribuer aux cantons. En règle générale les respirateurs ont été acheminés par des membres de la protection civile ou, en cas d'urgence, transportés par hélicoptère vers les hôpitaux. Les hôpitaux ont bénéficié d'un prix réduit sur ces appareils<sup>209</sup>. Pour une partie d'entre eux, on a convenu d'une solution de location. En dépit du recul du nombre de cas début juin, il a été demandé aux cantons de conserver les appareils commandés en prévision d'une deuxième vague<sup>210</sup>.

Dans le cadre des investigations qu'elle poursuit sur la gestion de la pandémie de Covid-19, la commission concentrera son examen sur la légalité et la rentabilité des processus d'approvisionnement en masques de protection.

Dans le domaine de l'acquisition de biens médicaux, la Pharmacie de l'armée est certes, un acteur important, mais ce n'est pas le seul. Le 19 juin 2020, le Conseil fédéral a institué un groupe de travail interdépartemental (GTID) pour garantir l'approvisionnement en biens médicaux et en médicaments pendant la deuxième vague<sup>211</sup>. Ce groupe se compose de divers acteurs du DFI (OFSP), du DEFR (OFAE) et du DDPS (Pharmacie de l'armée, entre autres). Son rôle était notamment d'élaborer un plan d'approvisionnement général et d'assurer la coordination entre les différentes étapes et entre les activités des institutions participant à l'acquisition et à la distribution de biens médicaux et de médicaments<sup>212</sup>. Dans le cadre de ses investigations sur la pandémie de Covid-19, la sous-commission se penchera en détail sur le rôle du GTID pendant la pandémie. Elle abordera également la coordination mise en place entre l'OFSP, l'OFAE, la Pharmacie de l'armée et d'autres acteurs pour gérer le matériel.

<sup>209</sup> Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 17.8.2020

<sup>210</sup> Procès-verbal de la séance de la task-force coronavirus de l'OFSP du 5.6.2020

<sup>211</sup> Ordonnance 3 COVID-19 du 19.6.2020 (RS **818.101.24**)

<sup>212</sup> Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 17.8.2020