



NOTE DE SYNTHÈSE

Sécurisation des approvisionnements stratégiques en France

Septembre 2022

Cette note a été élaborée dans le cadre du projet de recherche-action ATLAS 2. Cette première version non exhaustive vise à fournir des éléments de contexte et de compréhension sur les questions de gestion des risques de ruptures alimentaires. Cet outil d'acculturation fait partie d'un ensemble de notes de synthèse, qui seront disponibles au cours du projet à ce [lien](#).

En savoir plus : <http://www.projet-atlass.org>

Pour citer ce document : Amélie KARRER, «Sécurisation des approvisionnements stratégiques en France», Note de synthèse- Projet Atlass 2, 2022.

Une stratégie de sécurisation des approvisionnements qui se concentre sur certains secteurs

En France une stratégie de sécurité des approvisionnements existe bien mais elle se concentre sur certains secteurs : les approvisionnements énergétiques, les métaux et minerais ainsi que les produits de santé (médicaments notamment) avec un intérêt accru depuis la crise du Covid-19.

Sécurisation des approvisionnements en produits de santé

La crise du Covid-19 a mis en lumière les tensions qui pesaient sur l'approvisionnement des produits de santé, à savoir les médicaments, dispositifs médicaux (y compris masques non chirurgicaux) et produits issus du corps humain. Ces tensions résultent principalement de dépendances accrues envers les fournisseurs étrangers, majoritairement asiatiques, et la sous-traitance toujours plus importante de la production par les entreprises.

A cela se sont ajoutés l'explosion des besoins en médicaments et masques avec le Covid, les chaînes d'approvisionnement ont eu du mal à répondre à la demande. Cette situation a nécessité la prise de mesures d'urgences par les pouvoirs publics (procédure accélérée d'importations, achats d'urgence massifs pour les masques par exemple).

La stratégie de sécurisation des approvisionnements en médicaments repose sur plusieurs dispositifs :

- **L'existence de bases de données** :
 - **DP-Ruptures** est une base de données développée par le Conseil national de l'ordre des pharmaciens en 2013 (actuellement en cours de généralisation), qui recense les déclarations de rupture en approvisionnement des officines. Il améliore la circulation de l'information entre les acteurs et facilite donc la gestion des ruptures d'approvisionnement.

- **E-Dispostock** est une plateforme nationale de suivi des stocks de médicaments et de vaccins qui permet de gérer les produits de santé en tension à l'hôpital. Dispostock est notamment utilisé pour gérer le stock des doses de vaccins Covid.
- ⇒ L'objectif de ces bases de données à destination des pharmacies et établissements hospitaliers est de suivre les ruptures d'approvisionnements et les tensions sur les approvisionnements en produits de santé. Ils permettent aussi de suivre les flux d'approvisionnement (provenance, date de livraison, destination etc.). Les infos sont remontées à l'ANSM (Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé) et contrôlées. Elles sont rendues publiques sur le site Internet de l'ANSM.

- **Le plan de gestion des pénuries :**

Depuis la **loi de modernisation du système de santé du 16 janvier 2016** les fabricants de MITM (Médicaments thérapeutiques d'intérêts majeurs) les plus à risques doivent élaborer des plans de gestion des pénuries (PGP). Ces plans comportent des analyses des principaux risques pesant sur les approvisionnements, et les mesures visant à y remédier. Ils sont transmis chaque année à l'ANSM.

La **loi du 24 décembre 2019** a renforcé les PGP, en élargissant l'obligation de mettre en place un PGP à tous les fabricants de MITM. L'absence de plan est désormais soumise à des sanctions financières (art. L.5423-9 du Code de la santé publique).

- **La mise en place de stocks**

- **Privés**

Le décret n° 2021-349 du 30 mars 2021 impose aux exploitants la constitution d'un stock de sécurité de 2 à 4 mois pour tous les MITM destinés au marché national. Le but est de prévenir les ruptures d'approvisionnement et d'éviter toute pénurie de médicaments essentiels vendus en France.

- **Publics**

Selon l'article L1413-4 du Code de l'action publique, **l'agence nationale de la santé publique (Santé publique France) gère les stocks stratégiques de médicaments et produits de santé pour le compte de l'État**. Au sein de Santé publique France, les missions concernant le stock stratégique ont été confiées à l'Unité Établissement pharmaceutique (Direction « Alertes et crises »). Son rôle est d'acquérir, stocker et organiser la distribution des produits nécessaires prévus par les plans nationaux de réponse aux menaces sanitaires.

Les stocks sont constitués notamment de médicaments (vaccins, antidotes, antiviraux), **dispositifs médicaux** (masques chirurgicaux, seringues, aiguilles, conteneurs), et **dispositifs de protection individuelle** (masques FFP2). **Les stocks stratégiques sont répartis sur le territoire** : ils se situent sur des sites civils et militaires, répartis dans les 7 zones de défense mais aussi dans certains établissements de santé.

En cas de situation d'urgence sanitaire justifiant la mise en œuvre de l'ensemble des solutions logistiques du dispositif, les Préfets de départements élaborent, en lien avec les agences régionales de santé (ARS), des plans de distribution exceptionnelle des produits de santé, faisant partie intégrante du plan blanc élargi. Des sites départementaux sont identifiés dans chaque commune pour approvisionner la population.

La liste de médicaments concernés par l'obligation de stockage, les MITM, ne recense qu'une faible part des médicaments commercialisés en France. **Il est donc impossible d'avoir une analyse complète des vulnérabilités existantes** et d'avoir une vision globale des ruptures d'approvisionnement. La stratégie de sécurisation des approvisionnements des médicaments relève donc d'un arbitrage.

Sécurisation des approvisionnements en produits pétroliers

Garantir la sécurité énergétique de la France consiste à garantir l'approvisionnement en pétrole, c'est-à-dire à court terme, la capacité de faire face à une interruption temporaire de l'approvisionnement en produits pétroliers.

L'approvisionnement en pétrole de la France dépend des importations. Sa stratégie pour sécuriser les approvisionnements repose d'abord sur la **diversification de ses pays fournisseurs**. (Russie, Norvège, Arabie Saoudite, Kazakhstan. Elle passe aussi par la **mise en place de stocks stratégiques**.

Cette stratégie a été fortement influencée par l'embargo décrété par l'Organisation des pays producteurs de pétrole (OPEP) en 1973. Elle s'explique aussi par l'adhésion de la France à l'**AIE** (Agence Internationale de l'Energie, créée en 1974), qui oblige les Etats membres à détenir en permanence des stocks d'hydrocarbures équivalent à 90 jours d'importation. La législation européenne oblige elle à détenir 60% de ce stock sous forme de produits finis en cas d'incapacité de raffinage. **L'objectif de ces stocks stratégiques n'est pas d'influer les cours mais de surmonter une rupture momentanée d'approvisionnement et donc d'éviter toute pénurie.**

Les stocks sont assurés par les distributeurs de produits pétroliers (Total, Shell...), les grandes surfaces et les opérateurs indépendants. Le **Comité Professionnel des Stocks Stratégiques Pétroliers (CPSSP)**, instauré en 1992, est chargé de garantir le niveau de stocks et leur conservation.

L'obligation de stockage des opérateurs peut être décomposée entre :

- **Une part qui peut être « déléguée » par les opérateurs au CPSSP** qui va les assurer contre versement d'une rémunération. Pour assurer la constitution de ces stocks, le CPSSP fait principalement appel aux services de la **Société anonyme de gestion des stocks de sécurité (SAGESS)**, entité centrale de stockage, pour acquérir et maintenir les stocks physiques de pétrole brut et de produits pétroliers. Ces stocks sont répartis dans des dépôts sur l'ensemble du territoire La SAGESS est financée par le biais de la rémunération perçue par le CPSSP auprès des opérateurs.
- **Une part de stocks « en propre »**, assurée par les opérateurs. Ils peuvent constituer des stocks physiques ou contracter des mises à disposition (MAD) de stocks avec d'autres opérateurs détenant des stocks excédentaires, c'est-à-dire réserver un stock auprès d'un fournisseur.

Les stocks peuvent être utilisés à l'initiative de l'Agence Internationale de l'Energie après accord de l'ensemble des nations membres de l'agence ou à l'initiative des pouvoirs publics français, en cas de dysfonctionnement exceptionnel des circuits d'approvisionnement pouvant entraîner une pénurie ou un risque de pénurie de produits pétroliers.

Une stratégie qui présente certaines limites

Dans un ouvrage intitulé *Comment sécuriser nos approvisionnements stratégiques ?* (La Fabrique de l'Industrie, 2021), Léa Boudinet et Nour Khater se penchent sur la question des approvisionnements stratégiques en France.

Les auteurs rappellent « qu'aucune stratégie de sécurisation n'a jamais été réellement mise en œuvre en France ».

Cela s'explique notamment par le **manque de définition du périmètre des approvisionnements stratégiques** : selon les auteurs, « L'État ne dispose pas d'une définition claire des produits et services stratégiques et se prive ainsi de toute action coordonnée et ciblée de sécurisation ». Par ailleurs, **l'Etat manque d'une méthode stabilisée pour analyser les vulnérabilités des approvisionnements et évaluer le risque de rupture**, ce qui permettrait de mettre en place une réelle politique de sécurisation des approvisionnements.

Ils proposent une définition des biens et produits stratégiques, tout en rappelant que « **les produits et services n'ont pas un caractère stratégique intrinsèque, mais ce caractère relève d'une décision politique des acteurs publics** ». Peuvent être considérés comme stratégiques « (...) les produits et services qui sont des fonctions vitales pour les citoyens, tels que l'alimentation, la santé ou l'approvisionnement en pétrole, qui touchent directement au quotidien des citoyens d'un pays et à sa pérennité, au sens où toute rupture entraîne une perturbation immédiate de la vie de la nation ».

L'alimentation, un secteur stratégique mais largement absent des politiques de sécurisation des approvisionnements

L'alimentation, secteur d'activité d'importance vitale

L'alimentation est un des 12 secteurs d'activités d'importance vitale du Code de la défense, définis par l'arrêté du 12 juin 2006. D'après le **Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale** de 2013, l'« État met en œuvre depuis 2006 une politique de sécurité des activités d'importance vitale, qui s'applique à douze secteurs d'activité et vise à évaluer et à hiérarchiser les risques et les menaces, puis à élaborer les mesures pour y faire face ».

Le **Code de la défense**, dans sa **Section 1-L'alimentation**, identifie le Ministre de l'Agriculture comme responsable de la « satisfaction des besoins en denrées et produits destinés à l'alimentation », « du ravitaillement de la population civile et de l'approvisionnement des forces armées », et de la « préparation et de l'exécution de toutes les mesures relatives au recensement des besoins, à la production, à la transformation, à la protection, à la réunion et à la répartition des denrées et produits alimentaires ». Il assure la préparation d'un plan national de ravitaillement ainsi que la constitution de stocks (Art. R1337-2).

Absence d'une stratégie nationale de sécurité des approvisionnements alimentaires

L'alimentation est bien vue comme stratégique mais cela ne se traduit pas en une stratégie de sécurisation des approvisionnements alimentaires et de prise en compte du risque de rupture alimentaire. En effet, à l'exception du plan pandémie grippale de 2011, qui est très peu connu et n'a pas été utilisé lors de la crise du Covid, « (...) **il n'existe pas en France de stratégie nationale de sécurité des approvisionnements alimentaires ni de service consacré à cette fonction** » (Rapport Cour des comptes, 2022). L'alimentation est même absente des réflexions sur la sécurité des approvisionnements stratégiques.

En 2011, un Rapport d'information intitulé **La sécurité des approvisionnements stratégiques de la France** est déposé devant le Sénat: l'alimentation n'est quasiment pas mentionnée. Elle est uniquement abordée pour faire état des atouts en matière d'approvisionnement de la France, présentée comme un pays producteur et une puissance agricole, sans qu'il ne soit fait mention des vulnérabilités du système alimentaire.

En 2013 le **SGDSN** (Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale) a publié un *Guide pour réaliser un plan de continuité d'activité*, une partie est consacrée à l'identification des risques : s'il est fait mention de l'approvisionnement en eau et en énergie, le risque de rupture alimentaire n'est même pas mentionné.

Dans une **Note d'octobre 2021** de la **DGE**, (Direction Générale de Entreprises) *Vers une sécurisation des approvisionnements stratégiques : les enjeux de l'action publique* : L'agro-alimentaire est citée comme étant un secteur stratégique mais la note se concentre sur la sécurisation des approvisionnements en tian , lithium, terres rares ou électroniques (micro-processeur), ainsi que des produits de santé (préconisation de stocks).

Une prise de conscience progressive depuis la crise Covid-19

La crise du Covid-19 a progressivement fait prendre conscience des vulnérabilités du système alimentaire et de notre dépendance aux importations.

Le rapport annuel 2022 de la Cour des comptes recommande ainsi dans son Chapitre 6 sur la « Sécurité des approvisionnements alimentaires » de réaliser un diagnostic des vulnérabilités de la chaîne d'approvisionnements d'ici 2023, afin de mieux organiser la sécurité de la chaîne d'approvisionnement alimentaire.

En réponse à ce chapitre, le 1^{er} ministre a rappelé l'action du **Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)**, chargé d'élaborer une **Stratégie nationale de résilience (SNR)**. Cette stratégie doit analyser la question de l'approvisionnement alimentaire des populations en cas de crise, la continuité d'activité des opérateurs ainsi que la résilience individuelle et collective des citoyens. Elle a été validée par le cabinet du Premier ministre en mars 2022.

En parallèle est créée la **Mission d'information sur la résilience nationale** par la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale, qui a rendu un 1^{er} rapport en février 2022. Une des recommandations porte notamment sur la **possible mise en place d'une agence nationale d'approvisionnement d'urgence**, sur le modèle de la NESAF, l'Agence nationale d'approvisionnement d'urgence finlandaise, dont le rôle serait de planifier, développer et maintenir la sécurité des approvisionnements, et de soutenir les opérateurs publics et privés pour l'identification de vulnérabilités. Cette mesure pourrait s'accompagner d'une concertation à l'échelle européenne sur la **mise en place de stocks stratégiques** de produits dépendants d'importations hors UE.

L'alimentation est de plus en plus abordée comme un sujet de sécurité nationale, notamment depuis le **vote de la loi Matras** (25 novembre 2021). Désormais, **les Plans Communaux de Sauvegarde (PCS) et Intercommunaux (PICS) devront s'enrichir d'un volet d'organisation de l'approvisionnement en alimentation et en eau potable en cas de crise** (Art. R. 731-2.-I, décret 2022-907 du 20 juin 2022).



Références

- BLANC, Jacques. « Rapport d'information n° 3496 La sécurité des approvisionnements stratégiques de la France », 10 mars 2011.
- BOUDINET, Léa, KHATER Nour, *Comment sécuriser nos approvisionnements stratégiques ?* Fabrique, Presse des Mines, Paris, 2022.
- Code de la Défense : *Section 1 : Alimentation (Articles R1337-1 à R1337-12)*.
- Cour des comptes. « Rapport public annuel 2022 », février 2022.
- Décret n° 2022-907 du 20 juin 2022 relatif au plan communal et intercommunal de sauvegarde et modifiant le code de la sécurité intérieure.
- DGE. « Les Thémas de la DGE N°1: vers une sécurisation des approvisionnements stratégiques : les enjeux de l'action publique », s. d.
- Hollande, François, ed. *Défense et sécurité nationale 2013: livre blanc*. Paris: Documentation française, 2013.
- SGDN. « Guide pour réaliser un plan de continuité d'activité », 2013.
- <https://www.ecologie.gouv.fr/securite-dapprovisionnement-en-petrole>