



Utilisation des connaissances scientifiques par l'OFSP durant la crise du coronavirus

Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national¹

du 24 août 2022

¹ Ce rapport constitue l'annexe du rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 30 juin 2023 Recours du Conseil fédéral et de l'OFSP aux connaissances scientifiques pour la gestion de la crise du coronavirus (FF 2023 2014 – publié le 4 septembre 2023).

Mots clés

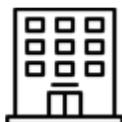


SARS-CoV-2

Le SARS-CoV-2, ou «nouveau coronavirus», est le virus responsable de la maladie COVID-19. Il est à l'origine de la pandémie mondiale de coronavirus qui a débuté fin 2019 en Chine. Le premier cas a été confirmé en Suisse le 25 février 2020.

Swiss National COVID-19 Science Task Force

La «Swiss National COVID-19 Science Task Force» (SN-STF) est un organe créé le 30 mars 2020 par des acteurs du monde académique suisse de divers domaines scientifiques. Elle a été mandatée par la Confédération pour conseiller les autorités durant la crise du coronavirus.



Taskforce OFSP COVID-19

La «taskforce OFSP COVID-19» est la structure de gestion de crise interne de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). Mise en place le 23 janvier 2020, ses collaboratrices et collaborateurs avaient pour tâche de surveiller et analyser la propagation du virus et d'élaborer des mesures de prévention et de contrôle à l'intention du Conseil fédéral.

Peer review

Fin mars 2021, l'on recensait déjà près de 140 000 articles scientifiques sur le nouveau coronavirus, passés par une évaluation de qualité par les pairs (*peer review*). À cela s'ajoutent de nombreux articles publiés sur Internet avant d'avoir été soumis à une telle revue de qualité.



L'essentiel en bref

L'utilisation des connaissances scientifiques par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a été partiellement adéquate au début de la crise du coronavirus, mais elle s'est améliorée ensuite. L'OFSP a disposé des connaissances nécessaires, même s'il n'a pas construit son réseau scientifique de manière proactive. Les connaissances n'ont pas toujours été présentées de manière transparente dans les bases de décision et ont généralement été peu valorisées dans la communication de l'OFSP.

Dans le cadre de leur inspection concernant la gestion de la crise du coronavirus par les autorités fédérales, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont, en janvier 2021, chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une évaluation de l'utilisation des connaissances scientifiques par l'OFSP durant cette crise.

En avril 2021, la sous-commission DFI/DETEC de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N), compétente en la matière, a décidé que l'évaluation devait se pencher sur les bases juridiques et stratégiques, le traitement des connaissances scientifiques sur le nouveau coronavirus, ainsi que sur la manière dont celles-ci sont prises en compte dans les bases de décision du Conseil fédéral et dans la communication publique. L'évaluation n'avait cependant pas pour but d'évaluer la pertinence des décisions prises par les autorités, qui sont le résultat d'une pesée des intérêts dans laquelle des éléments autres que les aspects scientifiques sont également pris en considération.

Pour le début de la crise du coronavirus, sur une période allant de début 2020 à fin mars 2021, le CPA a examiné cinq mesures pour freiner la transmission du virus (port du masque et différentes restrictions) afin d'analyser la prise en compte des connaissances scientifiques. Il a reconstitué les connaissances disponibles à différents moments et a été accompagné pour cela par un épidémiologiste. Il a ensuite étudié des documents de l'administration et mené des entretiens avec une trentaine de personnes, notamment issues de l'OFSP et du monde scientifique. L'analyse du contenu de la communication publique a été confiée par le CPA à des mandataires externes. L'évaluation parvient aux principaux résultats suivants:

Les modalités d'implication du réseau scientifique étaient peu définies et celui-ci s'est construit lui-même

Les bases légales prévoient la prise en compte de connaissances scientifiques dans la gestion d'une épidémie, mais dans les bases stratégiques, les modalités d'implication des milieux scientifiques restent vagues (ch. 3.1). La Commission fédérale pour la préparation et la gestion en cas de pandémie (CFP), seule structure existante concrète dans ce domaine, n'a pas été activée, contrairement à ce que prévoyait son acte d'institution (ch. 3.2). L'OFSP n'a pas agi de manière proactive pour constituer son réseau scientifique, et les liens de l'office avec les milieux scientifiques se sont établis à l'initiative d'acteurs externes comme la «Swiss National COVID-19 Science Task Force» (SN-STF) (ch. 3.3, 4.3). Par ailleurs, le manque de processus définis a fait que

la collaboration entre les autorités et les acteurs scientifiques a été fortement dépendante des personnes en place des deux côtés (ch. 4.3).

L'OFSP a amélioré l'utilisation des connaissances scientifiques au cours de la crise

En situation de crise, les structures ordinaires sont par définition mises à l'épreuve. La disponibilité et la flexibilité des personnes impliquées pour faire face à la pandémie, aussi bien dans que hors de l'administration, a été reconnue de toutes parts (ch. 4.3). Le CPA constate de nombreuses améliorations de l'utilisation des connaissances scientifiques au cours de la crise, tant au niveau de la collaboration entre l'OFSP et les acteurs scientifiques (ch. 4.3) que de la communication publique (ch. 6.3).

L'apport scientifique est venu de nombreux canaux, et les prestations ont parfois été réalisées en doublons

L'OFSP a eu accès aux connaissances scientifiques au travers de nombreux canaux sans que des critères précis pour effectuer le tri des connaissances ne soient identifiés (ch. 4.1). Certains doublons ont été repérés dans les demandes adressées par l'OFSP aux scientifiques (ch. 4.2), dont le rôle a été ajusté au fur et à mesure par l'office (ch. 3.3). La SN-STF a de moins en moins donné de recommandations, mais s'est focalisée sur l'appréciation de la situation épidémiologique et de son évolution, ce qui implique que la spécificité de son rôle par rapport à celui d'autres acteurs s'est estompée (ch. 4.3).

Les connaissances scientifiques n'ont pas toujours figuré de manière transparente dans les bases de décision

Les documents soumis au Conseil fédéral ont été rédigés en étroite collaboration entre l'OFSP et le Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur (SG-DFI), qui ont fait face à des délais très courts. Ils ont intégré de nombreuses informations factuelles sur l'évolution de la situation épidémiologique en Suisse, mais les connaissances scientifiques en tant que telles n'ont pas toujours été présentées de manière transparente (ch. 5.1). Ainsi, les différents avis sur le port du masque n'ont pas été explicités au printemps 2020 (ch. 5.2), et les nouvelles connaissances sur la transmission du virus par aérosols ont été peu valorisées (ch. 5.3). Cela met en évidence une tension entre la nécessité d'une réaction politique rapide et la prise en compte de connaissances scientifiques qui sont accompagnées d'un certain degré d'incertitude.

Les connaissances scientifiques ont été peu valorisées dans la communication publique, notamment de l'OFSP

L'analyse des conférences et dossiers de presse réalisée par les mandataires externes montre que les connaissances scientifiques ont été peu valorisées dans la communication publique, malgré l'importance accordée par la majorité des personnes interrogées par le CPA à la transparence des informations communiquées et au fait d'explicitier sur quelles bases les mesures ont été décidées. Dans les propos analysés, la SN-STF a toujours fait référence à des bases scientifiques, conformément à son mandat d'organe de conseil scientifique, mais l'OFSP a peu eu recours à de telles con-

naissances, alors que son rôle en tant qu'office spécialisé est de communiquer sur les aspects techniques et scientifiques (ch. 6.1, ch. 6.3). L'état des connaissances n'a pas été communiqué de manière proactive, alors que la position de l'OFSP sur le port du masque a beaucoup évolué (ch. 6.2). Par ailleurs, si la répartition des tâches de communication au sein de l'administration était considérée comme claire, cela ne s'est pas totalement reflété dans la pratique, et la coordination a été insuffisante entre l'administration et la SN-STF, notamment en termes de contenu de cette communication (ch. 6.3).

Table des matières

Mots clés	2
1 Introduction	8
1.1 Contexte et questions d'évaluation	8
1.2 Méthodologie	9
1.3 Avantages et limites de l'évaluation	11
1.4 Structure du rapport	12
2 Crise du coronavirus et étapes de l'utilisation des connaissances scientifiques	12
2.1 Bases juridiques et stratégiques pour le recours aux connaissances scientifiques	15
2.2 Organisation et processus de traitement des connaissances scientifiques	16
2.3 Prise en compte des connaissances scientifiques dans les bases de décision	17
2.4 Communication publique des connaissances scientifiques	18
3 Adéquation des bases juridiques et stratégiques pour la prise en compte des connaissances scientifiques	19
3.1 Le recours aux connaissances scientifiques est peu concrétisé dans les bases stratégiques	19
3.2 La commission compétente en cas de pandémie n'a pas été activée	20
3.3 L'administration a précisé les mandats attribués aux acteurs scientifiques au fil de la crise	21
4 Opportunité de l'organisation et des processus de traitement des connaissances scientifiques	22
4.1 Les critères de collecte et de tri des connaissances scientifiques à l'OFSP n'étaient pas explicites	23
4.2 L'OFSP a collaboré avec les milieux scientifiques de manière tardive et peu systématique	24
4.3 Les liens de l'OFSP avec la SN-STF ont évolué de manière positive au fil de la pandémie	26
5 Opportunité de la prise en compte des connaissances scientifiques dans les bases de décision	28
5.1 Les bases de décision présentaient la situation épidémiologique, mais rarement l'état des connaissances scientifiques	29
5.2 Les recommandations existantes sur le port du masque ont été reprises de manière incomplète dans les bases de décision	30
5.3 Les nouvelles connaissances sur la transmission du virus ont été reflétées de manière inégale	32

6	Opportunité de la communication publique des connaissances scientifiques	33
6.1	La communication publique était compréhensible, mais peu basée sur les connaissances scientifiques	34
6.2	Les incertitudes et les évolutions des connaissances n'ont pas été communiquées de manière proactive	36
6.3	La répartition des tâches en termes de communication n'était pas toujours claire	37
7	Conclusions	39
7.1	Les modalités d'implication du réseau scientifique étaient peu définies et celui-ci s'est construit lui-même	40
7.2	L'OFSP a amélioré l'utilisation des connaissances scientifiques au cours de la crise	41
7.3	L'apport scientifique est venu de nombreux canaux, et les prestations ont parfois été réalisées en doublons	41
7.4	Les connaissances scientifiques n'ont pas toujours figuré de manière transparente dans les bases de décision	42
7.5	Les connaissances scientifiques ont été peu valorisées dans la communication publique, notamment de l'OFSP	43
	Abréviations	45
	Bibliographie et liste des documents	46
	Liste des personnes interrogées	50
	Impressum	68
	Annexes	
1	Approche de l'évaluation	52
2	Critères d'évaluation	53
3	Chronologies relatives aux études de cas	56

Rapport

1 Introduction

1.1 Contexte et questions d'évaluation

La disponibilité et la gestion des informations représente un enjeu essentiel pour gérer une crise et prendre les bonnes décisions au bon moment. L'apparition du virus SARS-CoV-2 (nouveau coronavirus) et sa propagation mondiale rapide début 2020² ont mis beaucoup de gouvernements face à cette réalité: les connaissances scientifiques et la capacité à les utiliser adéquatement jouent un rôle clé dans la lutte contre les épidémies.

En Suisse, la manière d'utiliser les connaissances scientifiques, notamment au début de la crise, a été critiquée par les milieux scientifiques eux-mêmes, ainsi que par des politiciennes et politiciens; il a été reproché à l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) de s'être tourné vers certains milieux spécialisés et d'en avoir négligé d'autres, et de n'avoir institutionnalisé que tardivement les échanges avec les scientifiques. Par ailleurs, les processus d'analyse mis en place pour traiter des informations très nombreuses, et parfois lacunaires, incertaines ou contradictoires, ont été questionnés. Enfin, des critiques ont été émises quant à la manière dont les connaissances scientifiques sur le nouveau coronavirus ont été prises en compte dans les décisions des autorités pour faire face à la pandémie, et dont elles ont été communiquées au public.

Eu égard à ce qui précède, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont, le 26 janvier 2021, chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une évaluation de l'utilisation des connaissances scientifiques par l'OFSP durant la crise du coronavirus. Cette évaluation s'inscrit dans le cadre de l'inspection des CdG concernant la gestion de la crise du coronavirus par les autorités fédérales³.

En se fondant sur une esquisse de projet du CPA, la sous-commission DFI/DETEC de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N), compétente en la matière, a décidé lors de sa séance du 1^{er} avril 2021 de centrer l'évaluation sur les premières phases de la crise et les questions suivantes, auxquelles un chapitre spécifique est consacré:

- Les *bases juridiques et stratégiques* ont-elles favorisé une prise en compte adéquate des connaissances scientifiques sur le nouveau coronavirus durant la crise? (chap. 3)
- *L'organisation et les processus* ont-ils été opportuns pour traiter les connaissances scientifiques sur le nouveau coronavirus? (chap. 4)

² Le 11.3.2020, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) déclare que la propagation du COVID-19 peut être considérée comme une pandémie.

³ Les travaux des CdG à ce sujet sont rassemblés à l'adresse suivante: www.parlement.ch > Organes > Commissions > Commissions de surveillance > CdG > Inspection gestion de la pandémie COVID-19 (consulté le 18.5.2022).

- La *prise en compte* des connaissances scientifiques sur le nouveau coronavirus dans les *bases de décision* a-t-elle été opportune? (chap. 5)
- La *communication publique* des connaissances scientifiques a-t-elle été opportune en termes de contenu et de répartition des tâches? (chap. 6)

L'évaluation du CPA n'avait pas pour but d'évaluer la pertinence des décisions et de la pesée des intérêts effectuée par le Conseil fédéral, ni la validité des connaissances scientifiques en soi (voir ch. 1.3).

1.2 Méthodologie

Le CPA a examiné l'utilisation des connaissances scientifiques par l'OFSP au début de la crise. La période sur laquelle porte l'évaluation commence avec les premières alertes liées au nouveau coronavirus début 2020 et s'arrête fin mars 2021, date à laquelle la phase de collecte et d'analyse des données a commencé. Afin de répondre aux questions d'évaluation, le CPA a appliqué les méthodes de collecte et d'analyse des données présentées dans le tableau 1. L'annexe 1 en fin de rapport schématise l'approche de l'évaluation, tandis que l'annexe 2 détaille les critères d'appréciation sur lesquels s'est basé le CPA.

Tableau 1

Aperçu des méthodes

Questions d'évaluation	Analyse documentaire	Entretiens	Études de cas	Analyse de littérature (accompagnement externe)	Analyse des conférences et dossiers de presse (mandat externe)
Bases juridiques et stratégiques	*	(*)			
Organisation et processus de traitement	*	*	(*)		
Prise en compte dans les bases de décision			*	*	
Communication publique	*	*			*

Légende: * = contribution principale à l'analyse; (*) = contribution secondaire à l'analyse

Au travers d'une *analyse documentaire*, le CPA s'est penché sur les bases juridiques et stratégiques qui régissent la gestion de crise et le recours éventuel aux connaissances scientifiques, ainsi que sur des documents généraux émanant de l'administration qui définissent la manière dont l'OFSP s'est organisé et a traité les différentes connaissances scientifiques sur le coronavirus. La répartition des tâches entre les acteurs en termes de communication publique a également été analysée par ce biais.

Cette analyse a été complétée par des *entretiens* avec des collaboratrices et collaborateurs de l'OFSP, du Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur

(SG-DFI) et des représentantes et représentants des milieux scientifiques. Au total, 31 entretiens ont été menés (voir la liste des personnes interrogées en fin de rapport).

Par ailleurs, le CPA a approfondi l'analyse du traitement et de la prise en compte des connaissances scientifiques dans le cadre de cinq *études de cas*, afin de retracer les processus de décision liés à des mesures concrètes. Ces études de cas ont impliqué des analyses ciblées de documents et des questions spécifiques lors des entretiens. Le CPA a dans un premier temps listé les thématiques récurrentes dans les mesures de lutte contre le coronavirus et émanant du domaine de compétence de l'OFSP, et il a soumis des cas potentiels à la sous-commission compétente. Lors de sa séance du 28 juin 2021, celle-ci a choisi de se concentrer sur l'utilisation de connaissances liées à la transmission du virus, et a défini les études de cas suivantes⁴:

- port du masque,
- restrictions liées aux rencontres privées,
- restrictions liées aux grands événements,
- restrictions liées aux restaurants et bars et
- restrictions liées aux écoles et universités.

Pour chacune de ces thématiques, une *analyse de la littérature* a été effectuée par le CPA. Ceci n'avait pas pour but de recenser les publications parues sur le nouveau coronavirus de manière exhaustive, mais de faire le point sur les principales connaissances sur le sujet afin de retracer l'évolution de celles-ci et de voir dans quelle mesure elles ont été reprises dans les bases de décision préparées à l'intention du Conseil fédéral, c'est-à-dire si des explications scientifiques (avec ou sans indication de la source) ont été données pour soutenir la proposition. Une chronologie succincte relative à chacune des études de cas et portant sur l'évolution des connaissances et des décisions du Conseil fédéral est disponible à l'annexe 3. Afin de s'assurer de la pertinence de son analyse des connaissances scientifiques, le CPA a attribué un *mandat externe d'accompagnement* au professeur Arnaud Chiolero, médecin de santé publique et épidémiologiste, directeur du Laboratoire de santé des populations (#PopHealthLab) de l'Université de Fribourg. Le mandataire a commenté et complété la liste des publications élaborée par le CPA, et a relu ses analyses et le rapport.

La communication dans le cadre des *conférences et dossiers de presse* a été analysée dans deux des études de cas: d'une part le port du masque, et d'autre part les restrictions concernant les rencontres privées, puisque ce sont des cas où les mesures ont évolué dans le temps et où les recommandations sur le comportement à adopter s'adressaient directement aux individus. Un *mandat externe* a été attribué suite à une procédure d'appel d'offres à Jörg Schneider (spécialiste en communication médiatique, js_studien+analysen), Franziska Oehmer-Pedrazzi (spécialiste en sciences de la communication, Haute École des Grisons et Université de Zurich) et Stefano Pedrazzi (chercheur en sciences de la communication et des médias, Université de Fribourg). Les mandataires ont combiné une analyse de contenu quantitative de 36 conférences ou points de presse abordant les thématiques retenues (port du masque, rencontres privées) et une analyse qualitative approfondie de cinq d'entre elles (y compris dos-

⁴ Des informations plus détaillées sur ces études de cas sont présentées à l'annexe 3.

siers de presse). Ils se sont focalisés sur la communication d'explications scientifiques (avec ou sans indications de la source) en lien avec ces deux thématiques. Les résultats complets sont consignés dans un rapport séparé⁵.

La collecte et l'analyse des données s'est déroulée d'avril 2021 à mars 2022. Au terme de l'évaluation, le CPA a discuté des principaux aspects avec l'OFSP. Les unités administratives concernées ont par ailleurs été invitées à se prononcer sur le projet de rapport en juin 2022.

1.3 Avantages et limites de l'évaluation

La crise du coronavirus est traitée dans de nombreux rapports, dont certains touchent les thématiques de cette évaluation⁶. Le CPA s'est coordonné avec les auteurs de ces études et renvoie à leurs résultats lorsque cela est pertinent. Il a également intégré les résultats concernant le rôle et les prestations de la Commission fédérale pour la préparation et la gestion en cas de pandémie (CFP), issus de l'évaluation des commissions consultatives extraparlimentaires⁷ que le CPA a menée en parallèle.

Contrairement aux études existantes, la présente évaluation s'appuie sur des études de cas concernant certaines mesures de lutte contre le coronavirus, ce qui a l'avantage de permettre d'examiner les documents de l'administration fédérale et les processus d'utilisation des connaissances scientifiques s'y rapportant, et ainsi de les comparer avec les connaissances qui étaient disponibles à différents moments, de voir comment elles ont été traitées par l'OFSP et dans quelle mesure elles ont informé la prise de décision politique.

Cependant, l'évaluation n'a pas pour but d'apprécier les décisions prises par les autorités, et notamment pas celles prises par le Conseil fédéral, en lien avec ces mesures. Ces décisions représentent le résultat d'une pesée des intérêts dans laquelle des critères autres que les aspects scientifiques sont également pris en considération. Par

⁵ Oehmer-Pedrazzi, Franziska / Pedrazzi, Stefano / Schneider, Jörg (2022): Analyse der öffentlichen Kommunikation der wissenschaftlichen Erkenntnisse zum neuen Coronavirus. Bericht im Auftrag der PVK.

⁶ Notamment ChF (2020): Rapport concernant l'évaluation de la gestion de crise pendant la pandémie de COVID-19 (1^{re} phase); ChF (2022): Rapport concernant l'évaluation de la gestion de crise pendant la pandémie de COVID-19 (2^e phase); Hofmänner, Alexandra (2021): The Role of Science in the Swiss Policy Response to the COVID-19 Pandemic. University of Basel; Interface (2022): Evaluation der Krisenbewältigung COVID-19 bis Sommer 2021. Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Gesundheit (BAG). Lucerne; SN-STF (2022): Abschlussbericht der Swiss National COVID-19 Science Task Force (ncs-tf); Wenger, Andreas / Hauri, Andrin / Kohler, Kevin / Scharte, Benjamin / Thiel, Jan (2020): Schweizer Krisenmanagement: Die Coronavirus-Pandemie als fachliche und politische Lernchance. ETH Zürich; Hirschi, Caspar / Hornung, Johanna / Jalon, Dylan / Mavrot, Céline / Sager, Fritz / Schlauffer, Caroline (2022): Wissenschaftliche Politikberatung in Krisenzeiten in der Schweiz: eine Analyse der Finanzkrise, des Fukushima-Unfalls und der COVID-19 Pandemie. Schlussbericht zuhanden des Schweizerischen Wissenschaftsrats (SWR). St. Gallen, Lausanne, Bern; SWR (2022): Akzeptanz von Krisenmassnahmen durch die Bevölkerung. Die Lehren aus COVID-19. SWR Dokument 1/2022.

⁷ Commissions consultatives extraparlimentaires, rapport du CPA du 20.6.2022 à l'intention de la CdG-E.

extension, l'analyse de la communication publique se focalise uniquement sur la manière dont les connaissances scientifiques ont été communiquées au public. Enfin, le CPA ne se prononce pas sur la validité des connaissances scientifiques en soi, mais a analysé les incertitudes qui les ont accompagnées.

La période sur laquelle l'évaluation a été menée s'étend par ailleurs uniquement aux premières phases de la crise du coronavirus, c'est-à-dire de début 2020 à fin mars 2021, ce qui correspond notamment aux phases qui ont été les plus critiquées (voir ch. 1.1). L'analyse n'a donc pas pris en compte les décisions ou les nouvelles connaissances scientifiques qui sont intervenues après cette période.

Enfin, l'évaluation se concentre sur l'OFSP en tant qu'autorité fédérale compétente en matière de santé humaine⁸. Dans ce cadre, elle se focalise sur l'utilisation des connaissances scientifiques en matière de santé sur le nouveau coronavirus, tout en laissant de côté d'autres domaines comme les conséquences économiques de l'épidémie.

1.4 Structure du rapport

Avant de présenter les résultats liés à chacune des questions d'évaluation, le chapitre 2 présente brièvement le concept de l'utilisation des connaissances scientifiques par l'OFSP. Le chapitre 3 est consacré à l'analyse des bases juridiques et stratégiques. L'organisation et les processus de traitement des connaissances scientifiques sont traités au chapitre 4, tandis que le chapitre 5 se penche sur la prise en compte de ces connaissances dans les bases de décision. Le chapitre 6 aborde la communication publique des connaissances scientifiques et la répartition des tâches en la matière. Enfin, les conclusions sont présentées au chapitre 7.

2 Crise du coronavirus et étapes de l'utilisation des connaissances scientifiques

L'utilisation des connaissances scientifiques est au centre des enjeux soulevés par la mise en œuvre du concept d'*evidence-based policy*, c'est-à-dire la politique basée sur des données probantes⁹. La présente évaluation aborde ces aspects en situation de crise et s'intéresse à l'utilisation par l'OFSP des connaissances scientifiques relatives au nouveau coronavirus pour élaborer des bases de décision sur les mesures de lutte contre le virus pendant les premières phases de la pandémie. Avant de spécifier les étapes du processus d'utilisation des connaissances, les paragraphes suivants retracent le déroulement de la crise.

⁸ Art. 9, al. 1, Ordonnance fédérale du 28.6.2000 sur l'organisation du Département fédéral de l'intérieur (Org DFI; RS 172.212.1).

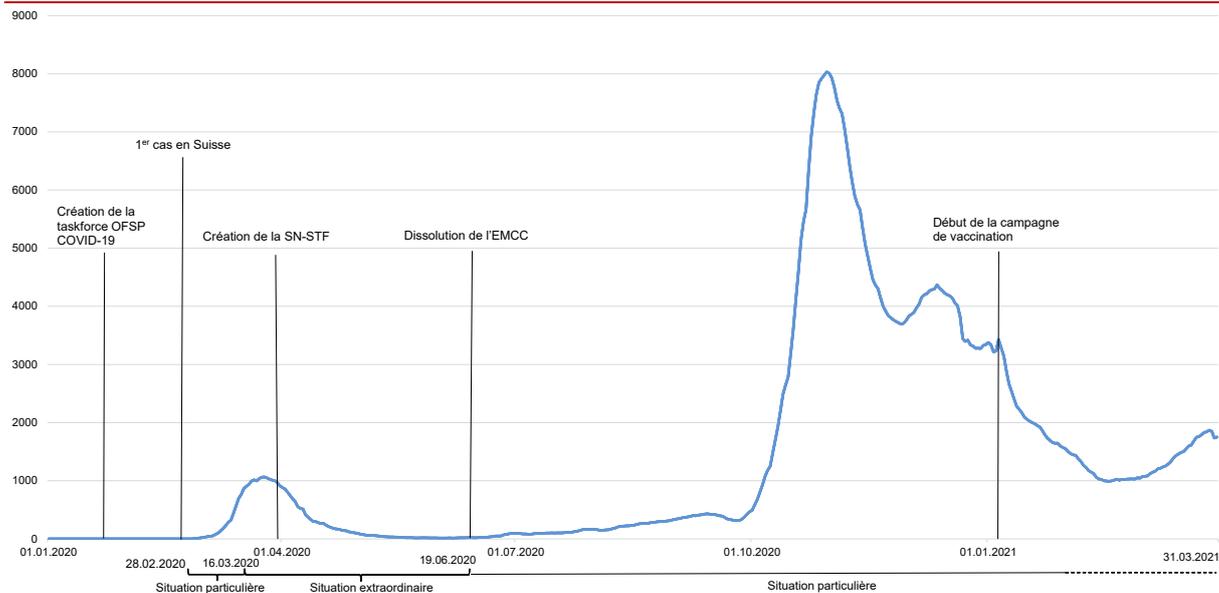
⁹ Frey, Kathrin / Ledermann, Simone (2010): Introduction: Evidence-Based Policy: A Concept in Geographical and Substantive Expansion. In: German Policy Studies 6 (2), pp. 1–15.

La période de la crise du coronavirus étudiée dans la présente évaluation a été marquée par les deux premières vagues de cas de COVID-19. La loi sur les épidémies (LEp)¹⁰ constitue la base essentielle de l'action de la Confédération. Elle détermine le périmètre de son activité et de ses compétences aux différents stades d'une épidémie. Dans une situation particulière au sens de l'art. 6 LEp, le Conseil fédéral est habilité, après avoir consulté les cantons, à ordonner lui-même certaines mesures qui relèvent habituellement de la compétence des cantons. Si une situation extraordinaire l'exige, il peut ordonner les mesures nécessaires pour tout ou partie du pays (art. 7 LEp)¹¹. Le Conseil fédéral a déclaré la situation particulière le 28 février 2020, puis la situation extraordinaire le 16 mars 2020. Le 19 juin 2020 a marqué le retour à la situation particulière, qui a duré après la fin de la période sur laquelle porte l'évaluation. Le graphique ci-dessous (voir figure 1) représente l'évolution chronologique du nombre de cas moyens en Suisse et permet de situer certains événements marquants dans le temps, comme la création ou la dissolution de différents organes ainsi que le lancement de la campagne de vaccination en Suisse, qui s'est pour la majeure partie déroulée après les événements analysés dans ce rapport.

¹⁰ Loi fédérale du 28.9.2012 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (Loi sur les épidémies, LEp; RS **818.101**).

¹¹ Büro Vatter AG (2018): Analyse de la situation particulière au sens de la LEp: tâches, responsabilités et compétences de la Confédération, p. III.

Évolution des cas de COVID-19 en Suisse et points de repère durant la période d'évaluation



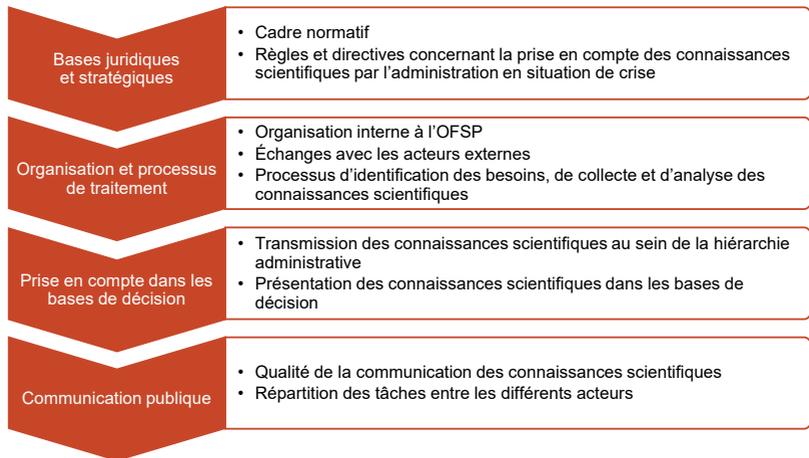
Légende: moyenne journalière du nombre de cas de COVID-19 confirmés en laboratoire en Suisse sur 7 jours. Les capacités de tests étaient moins nombreuses lors de la première vague, ce qui implique que tous les cas n'ont pas été détectés durant cette période. OFSP: Office fédéral de la santé publique; SN-STF: Swiss National COVID-19 Science Task Force.; EMCC: État-major du Conseil fédéral chargé de gérer la crise du coronavirus.

Source: opendata.swiss

De manière schématique, l'analyse de l'utilisation des connaissances scientifiques peut être séparée en plusieurs étapes (voir figure 2), qui sont décrites de manière synthétique dans ce chapitre et seront présentées de façon plus détaillée dans les chapitres suivants, où sont exposés les résultats. En tant que première étape, les bases juridiques et stratégiques sur lesquelles repose la gestion de crise définissent le cadre du recours éventuel aux connaissances scientifiques. Dans un deuxième temps, il s'agit de mettre en place une organisation et des processus de traitement concrets des connaissances scientifiques. La troisième étape reflète la manière dont ces connaissances sont prises en compte dans les bases de décision élaborées par l'administration en vue des décisions sur les mesures de crise. Enfin, ces connaissances sont communiquées au public par différents acteurs.

Figure 2

Schéma d'analyse: utilisation des connaissances scientifiques



2.1 Bases juridiques et stratégiques pour le recours aux connaissances scientifiques

Les bases juridiques et stratégiques qui ont guidé la réponse des autorités comprennent d'un côté des textes sur la gestion de crise au sein de l'administration fédérale, et de l'autre des textes plus spécifiques consacrés au risque d'une pandémie. Ainsi, la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration¹² et l'ordonnance corres-

¹² Loi fédérale du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010).

pondante¹³, les instructions du Conseil fédéral concernant la gestion de crise dans l'administration fédérale¹⁴, le manuel de gestion de crise de l'OFSP¹⁵ ou encore, concernant la communication, le concept sur la communication de crise de la Chancellerie fédérale (ChF)¹⁶, précisent la manière dont l'administration s'organise et communique en cas de crise. Les mesures spécifiques de lutte contre les maladies transmissibles telles que le COVID-19, provoqué par le nouveau coronavirus, se basent au niveau suisse sur la loi sur les épidémies (LEp), qui «règle la protection de l'être humain contre les maladies transmissibles et prévoit les mesures nécessaires à cet effet» (art. 1 LEp). En tant qu'office compétent en matière de santé humaine (art. 9, al. 1, Org DFI), l'OFSP y joue un rôle central. Conformément aux mesures préparatoires demandées par la LEp (art. 8), l'OFSP et la Commission fédérale pour la préparation et la gestion en cas de pandémie (CFP) ont élaboré en 2018 un Plan suisse de pandémie Influenza, qui décrit la préparation du système de santé pour lutter contre les effets d'une pandémie, définit la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et permet ainsi une planification cohérente des mesures à l'échelle nationale¹⁷. Par ailleurs, en tant que membre de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), la Suisse a également adopté le Règlement sanitaire international (RSI)¹⁸ qui vise à «prévenir la propagation internationale des maladies, à s'en protéger, à la maîtriser et à y réagir par une action de santé publique proportionnée» (art. 2 RSI). L'OMS dispose aussi d'un plan de gestion des risques pour une pandémie de grippe (*influenza*)¹⁹.

2.2 Organisation et processus de traitement des connaissances scientifiques

L'OFSP poursuit notamment les objectifs de protéger et promouvoir la santé, de détecter rapidement les nouvelles menaces pour la santé et d'être prêt à parer efficacement aux crises à tout moment (art. 9, al. 2, let. a et b, Org DFI). La division «Maladies transmissibles» est alors chargée de surveiller ces maladies, de publier des rapports sur la situation épidémiologique, de définir des stratégies de prévention et de contrôle, et de les mettre en œuvre.

Suite à l'apparition du nouveau coronavirus en Chine, l'OFSP a mis en place une structure interne, la «taskforce OFSP COVID-19», dès le 23 janvier 2020 pour lutter

¹³ Ordonnance fédérale du 25.11.1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA; RS 172.010.1).

¹⁴ Instructions du Conseil fédéral du 21.6.2019 concernant la gestion des crises dans l'administration fédérale (FF 2019 4415).

¹⁵ OFSP (2018): Manuel de gestion de crise OFSP.

¹⁶ ChF (2020): Communication de crise. Coordination de la communication politique par la Chancellerie fédérale. Réglementation de la communication de crise en cas d'événement de portée nationale. Concept et boîte à outils. *Ci-après*: Concept communication de crise.

¹⁷ OFSP (2018): Plan suisse de pandémie Influenza, p. 7. *Ci-après*: Plan de pandémie.

¹⁸ Règlement sanitaire international (RSI) du 23.5.2005, entré en vigueur pour la Suisse le 15.6.2007 (RS 0.818.103).

¹⁹ OMS (2017): Gestion des risques de pandémie de grippe: Guide de l'OMS pour la prise de décision éclairée et l'harmonisation, à l'échelle nationale et internationale, de la préparation et la réponse en cas de grippe pandémique.

contre ce nouveau virus²⁰. Cette taskforce était composée en grande partie de collaboratrices et collaborateurs de la division «Maladies transmissibles», ainsi que de personnes venant d'autres divisions ou engagées temporairement. Elle était constituée de différents groupes de travail spécialisés dans certains aspects de la crise, qui ont été créés au fur et à mesure de l'évolution de la situation et des besoins. Un groupe de travail chargé de la recherche a notamment été créé fin mars 2020, avec comme tâche d'assurer la coordination entre l'OFSP et le monde scientifique.

En plus de l'expertise interne, la taskforce OFSP COVID-19 s'est appuyée sur de nombreux acteurs externes, aussi bien au niveau national qu'international (voir ch. 4.2). Parmi ceux-ci, un acteur central est la «Swiss National COVID-19 Science Task Force» (SN-STF)²¹. Créée fin mars 2020 sur l'initiative du Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS), du Conseil des Écoles polytechniques fédérales (EPF), de Swissuniversities et des Académies suisses des sciences (a+), la SN-STF avait pour objectif de rassembler l'expertise scientifique et pluridisciplinaire disponible en Suisse. À partir du 30 mars 2020, cet organe a été officiellement mandaté par la Confédération pour conseiller les autorités et a été rattaché à l'État-major du Conseil fédéral chargé de gérer la crise du coronavirus (EMCC) jusqu'à la dissolution de ce dernier en juin 2020, à la suite de quoi la SN-STF a été rattachée directement à la taskforce OFSP COVID-19. Divisée en groupes thématiques, la SN-STF a rassemblé jusqu'à 83 expertes et experts issus de domaines tels que la médecine, l'immunologie, la virologie, l'économie, l'éthique ou le droit. Elle a été dissoute le 31 mars 2022.

2.3 Prise en compte des connaissances scientifiques dans les bases de décision

Une fois que les informations scientifiques ont été collectées auprès de différentes sources et analysées par l'OFSP, la prochaine étape s'intéresse à la manière dont elles sont prises en compte dans les bases de décision transmises au Conseil fédéral. Ainsi, celui-ci prend ses décisions en se fondant sur des propositions écrites venant de l'administration (art. 3, al. 1, OLOGA). Les départements peuvent également lui transmettre des notes de discussion ou d'information (art. 3, al. 4 et 5, OLOGA). Ces documents sont en règle générale rédigés par les offices compétents, en collaboration avec le secrétariat général du département concerné. Les propositions et notes de discussion rédigées par une unité sont envoyées dans un premier temps aux autres unités administratives concernées, afin que celles-ci puissent donner leur avis (art. 4 OLOGA). Suite à cette consultation des offices, les divergences doivent être éliminées autant que possible. Une fois consolidés, les documents sont également envoyés à tous les départements pour la procédure de corapport (art. 5 OLOGA), dont le but est d'éli-

²⁰ Le rapport des CdG du 17.5.2022 sur l'organisation de crise de la Confédération pour la gestion de la pandémie de COVID-19 (janvier à juin 2020) se penche de manière approfondie sur l'organisation de crise du DFI et de l'OFSP durant cette crise (FF 2022 1801).

²¹ Bien que possédant des noms similaires, la «taskforce OFSP COVID-19» et la «Swiss National COVID-19 Science Task Force» (SN-STF) ne doivent pas être confondues. Voir les mots clés au début du rapport. Depuis mai 2022, la taskforce OFSP COVID-19 est nommée «groupe de coordination COVID-19».

miner un maximum de divergences entre départements et de présenter au Conseil fédéral aussi clairement que possible les questions qu’il devra trancher. Le département responsable peut accepter ou rejeter les propositions des départements. Les éventuels corapports et la réponse du département sont joints aux documents transmis au Conseil fédéral avant sa séance.

2.4 Communication publique des connaissances scientifiques

La dernière étape de l’utilisation concerne la diffusion des connaissances scientifiques sur le nouveau coronavirus à la population et aux médias. Du point de vue normatif, la fonction de la communication des autorités est avant tout de préparer, de justifier et de légitimer les décisions politiques et d’instaurer ainsi l’acceptation et la confiance au sein de la population²². Ceci est encore renforcé dans une situation de crise comme celle du coronavirus, et il est alors indispensable d’expliquer et de rendre compréhensibles les mesures décidées afin de s’assurer qu’elles soient acceptées et appliquées par la population²³. Pour ce faire, le Conseil fédéral a tenu des conférences de presse hebdomadaires consacrées au nouveau coronavirus dès le 25 février 2020, date du premier cas de COVID-19 confirmé en Suisse. Des points de presse, consacrés à des aspects plus techniques, ont également eu lieu avec des représentantes et représentants de l’administration – principalement de l’OFSP mais également du Secrétariat d’État à l’économie (SECO) ou de l’armée –, de la SN-STF, des cantons ou d’autres associations comme les CFF. Jusqu’à fin mars 2021, près de 50 conférences de presse du Conseil fédéral et pas loin de 70 points de presse de l’administration ont eu lieu²⁴.

D’autres canaux de communication ont aussi joué un rôle important durant la pandémie, comme les sites Internet des autorités ou de la SN-STF, sur lequel étaient publiés ses *policy briefs* (notes d’orientation), ainsi que les réseaux sociaux. Ceux-ci ont été beaucoup utilisés par le Conseil fédéral ou l’OFSP, de même que par les scientifiques de manière individuelle, pour diffuser des connaissances au sujet du nouveau coronavirus et attirer l’attention de la population et des autorités sur certains résultats. Ces canaux de communication ne font pas partie de la présente évaluation, qui analyse uniquement les conférences et les points de presse.

²² Voir Raupp, Juliana / Kocks, Jan Niklas (2018): Regierungskommunikation und staatliche Öffentlichkeitsarbeit aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive; Vogel, Martina (2010): Regierungskommunikation im 21. Jahrhundert: Ein Vergleich zwischen Großbritannien, Deutschland und der Schweiz, cités dans Oehmer-Pedrazzi/Pedrazzi/Schneider (2022).

²³ Oehmer-Pedrazzi/Pedrazzi/Schneider (2022); SN-STF (2020): Communication and SARS-CoV-2.

²⁴ Les enregistrements de ces conférences et points de presse sont disponibles sur la chaîne YouTube du Conseil fédéral.

3 **Adéquation des bases juridiques et stratégiques pour la prise en compte des connaissances scientifiques**

Le CPA a analysé comment la prise en compte des connaissances scientifiques est réglée dans les bases juridiques et stratégiques de la gestion de crise. Il s'est basé sur des critères tels que la clarté et la cohérence des textes, ou encore le rôle donné aux connaissances scientifiques (voir annexe 2). Le CPA constate que le recours à ces connaissances est peu concrétisé dans les bases stratégiques (ch. 3.1) et que la commission consultative compétente n'a pas joué le rôle qui lui était pourtant dédié dans ces textes (ch. 3.2). En conséquence, l'utilisation des connaissances scientifiques a été réglée pendant la crise en grande partie par le biais de mandats ad hoc (ch. 3.3).

3.1 **Le recours aux connaissances scientifiques est peu concrétisé dans les bases stratégiques**

Les bases juridiques et stratégiques qui doivent guider la réponse des autorités pendant des crises en général ou pendant une pandémie plus spécifiquement (voir ch. 2.1) sont rédigées de manière claire. Cependant, certaines études relèvent que le cadre juridique suisse n'accorde pas un rôle important à la science²⁵. Le CPA constate que le recours aux connaissances scientifiques pour guider la prise de décision (*evidence-based policy*) est mentionné dans différents textes, mais de manière abstraite. Il s'agit avant tout de dispositions recommandant de baser les objectifs et les stratégies de préparation à la crise sur des faits scientifiques, mais la collaboration concrète entre l'administration et les milieux scientifiques ainsi que les processus de traitement des connaissances scientifiques lorsque le pays est effectivement plongé dans une situation de crise sont peu évoqués.

Au niveau des bases juridiques, la loi sur les épidémies, qui a été cruciale dans la gestion de la crise du coronavirus, mentionne l'utilisation des connaissances scientifiques à l'art. 4. Celui-ci précise que le Conseil fédéral est chargé de définir des objectifs et des stratégies visant à détecter et à combattre les maladies transmissibles en tenant compte notamment de l'état actuel de la science (art. 4, al. 2, let. c, LEp). Par ailleurs, l'OFSP est responsable de publier des recommandations sur les mesures visant à lutter contre les maladies transmissibles et de les adapter régulièrement à l'état de la science (art. 9, al. 3, LEp). De manière générale, cet office est également chargé de participer à la préparation et à l'élaboration des actes normatifs concernant la santé publique (art. 9, al. 3, let. a, Org DFI). L'ordonnance sur les épidémies²⁶ ne contient pas plus d'informations au sujet de la place des connaissances scientifiques dans la prise de décision.

Ces dispositions légales sont toutefois peu concrétisées dans les textes stratégiques qui en découlent. Ainsi, le Plan suisse de pandémie Influenza, élaboré par l'OFSP, charge cet office de suivre «les progrès scientifiques afin de pouvoir adapter les me-

²⁵ Hofmänner (2021); Wenger et al. (2020).

²⁶ Ordonnance du 29.4.2015 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (Ordonnance sur les épidémies, OEp; RS **818.101.1**).

sures et, le cas échéant, la stratégie à l'origine de celles-ci»²⁷. Ce même document indique que l'office est chargé d'exploiter «un pool d'information mis à jour en permanence et alimenté par un réseau d'information constitué par l'OFSP, le médecin en chef de l'armée, la pharmacie de l'armée, Swissmedic, les groupes d'experts et les commissions»²⁸. Or, les termes restent très vagues et ne permettent pas de définir concrètement quels milieux scientifiques sont impliqués ni comment. De son côté, le manuel de gestion de crise de l'OFSP ne mentionne pas de recours aux connaissances scientifiques pour faire face à une épidémie.

3.2 La commission compétente en cas de pandémie n'a pas été activée

L'administration fédérale a la possibilité de mettre sur pied des commissions extraparlimentaires pour la conseiller dans l'accomplissement de ses tâches (art. 57a LOGA). Une telle commission existe en matière de pandémie depuis 2011: la Commission fédérale pour la préparation et la gestion en cas de pandémie (CFP). Elle est composée de membres experts issus des domaines de l'épidémiologie, des sciences naturelles, de la médecine, de la communication et d'autres disciplines importantes pour la préparation et la gestion en cas de pandémie. Les membres sont indemnisés pour leur participation aux séances. Des représentantes ou représentants de l'administration fédérale y siègent également de manière permanente avec une voix consultative²⁹. Malgré l'expertise présente au sein de cette commission en termes de prévention et de gestion d'une pandémie, elle n'est pas mentionnée dans la LEp, contrairement à la Commission fédérale pour les vaccinations (CFV), qui a notamment pour tâche de conseiller le Conseil fédéral lors de l'élaboration de dispositions relatives aux vaccins et de conseiller les autorités chargées de l'exécution de la LEp, ou d'élaborer des recommandations de vaccination à l'intention de l'OFSP (art. 56, al. 1 et 2, LEp).

L'acte d'institution de la CFP lui confère cependant une fonction consultative en cas de pandémie, en termes d'évaluation de la situation et du risque ainsi que pour le choix des stratégies et des mesures pour faire face à un tel évènement³⁰, et le Plan de pandémie prévoit également qu'elle fournisse son expertise et son conseil en situation particulière et extraordinaire³¹. Or, la CFP n'a pas été activée pour faire face à cette pandémie, même si le savoir-faire de certains membres a été utilisé de manière ponctuelle. La récente évaluation du CPA sur les commissions consultatives est arrivée à la conclusion que ceci était notamment dû à la différence de compréhension de la fonction de cette commission par certains acteurs, pour lesquels elle n'intervenait que dans la phase de préparation d'une pandémie et uniquement pour des virus de type

²⁷ OFSP (2018): Plan de pandémie, p. 15.

²⁸ OFSP (2018): Plan de pandémie, p. 18.

²⁹ Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlimentaires: neuf études de cas. Mandant: Contrôle parlementaire de l'administration. Lausanne, 22.3.2022, ch. 4.4 et 7.2.4.

³⁰ Art. 2 Verfügung über die Einsetzung der Eidgenössischen Kommission für Pandemie-vorbereitung und -bewältigung (EKP) vom 14.12.2018.

³¹ OFSP (2018): Plan de pandémie, p. 19.

influenza, bien que le contraire soit explicitement stipulé dans l'acte d'institution de cet organe. Ainsi, le CPA est arrivé à la conclusion que, vu les textes qui la régissent, cette commission aurait dû jouer un rôle plus central dans la gestion de la crise du coronavirus, même si cela aurait pu être difficile à mettre en œuvre compte tenu des ressources dont dispose la CFP, dont les membres auraient soudain dû dégager beaucoup plus de temps pour les activités de cette commission³². Le Conseil fédéral a également justifié cette situation par le fait que «la CFP ne dispose pas de tout le savoir-faire requis dans ce domaine» et qu'elle a «manqué de ressources, ses membres étant fortement sollicités par leur rôle dans leur propre activité professionnelle»³³.

3.3 L'administration a précisé les mandats attribués aux acteurs scientifiques au fil de la crise

Vu le manque de critères précis quant à la manière et au moment d'impliquer les scientifiques, et compte tenu du fait que les organes existants n'ont pas été activés, la décision de faire appel à des expertes et à des experts a été prise au cas par cas. Le contenu des mandats attribués par l'administration à divers acteurs issus du monde scientifique, après une première phase empreinte de confusion et dans laquelle les contacts personnels ont joué un rôle clé (ch. 4.2), est par conséquent déterminant pour comprendre quelle place a été attribuée à cette expertise durant la crise, place qui a elle-même été ajustée à plusieurs reprises.

Ainsi, le premier mandat de la SN-STF, signé fin mars 2020 entre la Confédération, le FNS, le Conseil des EPF, Swissuniversities et a+, lui a donné comme tâche de conseiller les politiques et les autorités afin de les aider à prendre des décisions grâce aux connaissances des scientifiques suisses. Les destinataires premiers de cette expertise étaient l'OFSP, l'EMCC et le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI). Ce premier mandat a également défini d'autres tâches, comme celle de mettre en lumière des possibilités de recherche ou d'innovation liées au nouveau coronavirus³⁴. Suite au retour à la situation particulière et la dissolution de l'EMCC en juin 2020, le mandat de la SN-STF a été adapté. Le deuxième mandat précisait que le but supérieur était un conseil scientifique «indépendant», adjectif qui n'était pas présent dans le premier mandat. Le cercle des destinataires de cette expertise scientifique était en outre bien plus restreint: il s'agissait uniquement de la taskforce interne de l'OFSP, bien que le texte précisait que via la taskforce OFSP COVID-19, la SN-STF pouvait échanger avec d'autres offices fédéraux et autorités canto-

³² CPA (2022), ch. 5.2. Voir également le rapport d'experts mandaté par le CPA: Strategos (2022), ch. 4.4 et 7.2.4; Wenger et al. (2020); Hirschi et al. (2022).

³³ Avis du Conseil fédéral concernant le postulat Regazzi «Swiss National COVID-19 Science Task Force. Analyser les erreurs et les négligences» du 16.3.2022 (22.3175).

³⁴ Nationales Wissenschaftliches Beratungsgremium. Mandat an Schweizerischen Nationalfonds, ETH-Rat, Swissuniversities, Verbund der Akademien a+, p. 4. *Ci-après*: mandat SN-STF du 30.3.2020.

nales³⁵. Il était également spécifié que la SN-STF pouvait décider de rendre publique son expertise sur d'autres thèmes définis par elle³⁶. Les autres objectifs cités dans le premier mandat (recherche et innovation) n'ont pas été repris, ce qui souligne que le rôle de la SN-STF a été recentré sur le conseil scientifique de l'OFSP. Ce mandat était encore en vigueur à la fin de la période d'évaluation.

L'office a également travaillé avec le réseau «Swiss School of Public Health» (SSPH+), qui rassemble les facultés des sciences de la santé publique en Suisse³⁷. Suite à une prise de contact initiée par SSPH+, un premier contrat, signé en mai 2020, lui a donné pour objectif d'utiliser l'expertise de la communauté académique pour résoudre la crise du COVID-19, et, pour ce faire, de mettre à disposition de l'OFSP une plateforme non publique par laquelle il pouvait soumettre des questions auxquelles répondaient les scientifiques du réseau SSPH+, le but étant de collecter de manière large et de synthétiser les discussions scientifiques et les divers avis et propositions d'expertes et d'experts afin de les rendre accessibles aux autorités³⁸. L'OFSP a ensuite complété le mandat en décembre 2020 et a confié à SSPH+ la réalisation de revues de littérature qui étaient jusqu'alors effectuées en interne (voir ch. 4.1)³⁹. Bien que cela se situe en dehors du champ temporel de l'évaluation, il est intéressant de noter qu'un nouveau contrat a été signé avec SSPH+ en juin 2021 centré sur les revues de littérature et que la mise à disposition d'expertise scientifique n'est plus mentionnée⁴⁰.

La façon dont ces mandats ont pris forme témoigne du fait que l'administration a agi de manière réactive et non proactive, en ajustant au fur et à mesure les buts de cette expertise externe. Si le CPA reconnaît qu'une certaine flexibilité est nécessaire, cette manière de faire ad hoc comporte le risque de ne pas clairement différencier les prestations des différents acteurs (voir ch. 4.2).

4 **Opportunité de l'organisation et des processus de traitement des connaissances scientifiques**

L'organisation et les processus de traitement des connaissances scientifiques touchent à la fois aux processus internes de l'OFSP pour collecter et analyser ces connaissances

³⁵ Des membres de la SN-STF ont notamment participé aux séances quasi hebdomadaires du comité de pilotage COVID-19, auxquelles prenaient part les secrétaires généraux de tous les départements ainsi que des représentantes ou représentants de la ChF, de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) ainsi que de l'OFSP, et dans certains cas des partenaires sociaux.

³⁶ Rahmenmandat an die Swiss National COVID-19 Science Task Force und den ETH-Rat. *Ci-après*: mandat SN-STF du 14.7.2020.

³⁷ Il regroupe les facultés affiliées aux institutions suivantes: Universités de Bâle, de Berne, de Fribourg, de Genève, de Lausanne, de Lucerne, de Neuchâtel, de la Suisse italienne, de Zurich, Berner Fachhochschule, Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana et Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.

³⁸ Fachexpertise Epidemiologie COVID-19. Vertrag zwischen dem BAG und SSPH+. 20.5.2020.

³⁹ Fachexpertise Epidemiologie COVID-19. Vertragsergänzung zwischen dem BAG und SSPH+. 10.12.2020.

⁴⁰ COVID-19: Literaturrecherchen zu Sars-CoV-2 und COVID-19. Vertrag zwischen dem BAG und SSPH+. 15.6.2020.

et aux liens que l'office a mis en place avec des acteurs externes pour se procurer ou compléter les informations dont il disposait. Les critères d'évaluation utilisés par le CPA, tels que l'adéquation des modalités d'échanges avec les scientifiques, la pluralité des sources d'information ou encore la définition précise des besoins en termes de connaissances scientifiques, figurent à l'annexe 2. Les analyses du CPA montrent que l'organisation interne de la collecte et du tri des connaissances scientifiques n'a pas reposé sur des critères explicites (ch. 4.1). L'OFSP a collaboré avec les milieux scientifiques de manière tardive et peu systématique (ch. 4.2). Par ailleurs, les liens avec la SN-STF ont évolué de manière positive (ch. 4.3).

4.1 Les critères de collecte et de tri des connaissances scientifiques à l'OFSP n'étaient pas explicites

Le nouveau coronavirus a engendré un nombre impressionnant de publications scientifiques sur le sujet. Fin mars 2021, près de 140 000 articles sur le sujet étaient recensés sur une plateforme spécialisée⁴¹, ce qui équivalait à environ 2000 nouvelles publications par semaine, sans compter les articles accessibles en prépublication (*preprint*), c'est-à-dire avant d'avoir été soumis à une évaluation par des pairs (*peer review*) et acceptés dans un journal scientifique. Parmi les personnes rencontrées, nombreuses sont celles qui considèrent que cette multitude de publications est l'un des plus gros défis concernant l'utilisation des connaissances scientifiques, ce d'autant plus que certaines publications n'étaient pas de bonne qualité⁴². Dans ce contexte, il est essentiel de disposer d'une organisation interne pertinente, qui permette notamment de collecter et de trier ces publications et d'en situer les constats dans une perspective plus large.

Dès la mise en place de la taskforce OFSP COVID-19, ces tâches ont été attribuées au personnel de l'OFSP qui y a été rattaché. Pour se tenir au courant de l'évolution des connaissances scientifiques, l'office s'est appuyé sur une base de données interne. Un groupe de collaboratrices et collaborateurs était chargé de faire une recherche rapide pour trier les publications pertinentes en fonction de la demande des différents groupes de travail et les mettre à leur disposition, mais il est difficile d'identifier des critères précis sur lesquels se basait ce tri. Le CPA estime qu'au vu de la masse d'articles, il aurait été pertinent de formuler de tels critères. Aucun indice ne laisse cependant à penser que des connaissances essentielles issues de la recherche n'ont pas été repérées. En décembre 2020, devant l'ampleur de la tâche que cela représentait, l'OFSP a mandaté SSPH+ pour réaliser des revues de littérature sur des sujets précis tels que l'efficacité des mesures non pharmaceutiques ou les conséquences à long terme du COVID-19 («Covid long»). Les références des articles inclus dans les revues de littérature par SSPH+ ont été également transmis à l'OFSP dans un format qui a permis à l'office de les intégrer dans sa base de données interne et ainsi de pouvoir s'y référer plus tard si nécessaire. SSPH+ étant un réseau de scientifiques, le CPA

⁴¹ PubMed est un moteur de recherche de données bibliographiques spécialisé dans les domaines de la médecine et de la biologie.

⁴² Chiolerio, Arnaud / Cullati, Stéphane (2020): Informer en temps d'épidémie: comment faire mieux. In: Bulletin des médecins suisses 101 (35), pp. 1040–1042.

estime qu'il était pertinent de leur confier cette tâche, car ces personnes sont actives dans la recherche. Cependant, certaines personnes interrogées insistent sur le fait que ces revues de littérature ne se prêtaient pas à tous les sujets, car elles sont soumises à des contraintes méthodologiques, afin d'avoir un produit qui repose sur des standards de recherche scientifique, alors que l'OFSP avait besoin de données rapides sur un sujet. C'est pourquoi certaines personnes au sein de la taskforce OFSP COVID-19, et notamment du groupe de travail «Recherche», ont continué à suivre l'évolution des connaissances scientifiques de manière ponctuelle et plutôt thématique, en fonction des demandes émanant des groupes de travail. Ici aussi, il est difficile d'identifier des critères explicites qui ont déterminé quelle était l'option choisie entre une analyse réalisée à l'interne ou à l'externe.

La taskforce OFSP COVID-19 a mis en place de nombreux groupes de travail⁴³, qui avaient la possibilité de faire remonter leurs besoins en information lors de séances internes qui se sont tenues entre deux et trois fois par semaine. Suite à cela, des discussions techniques («Fachdiskussionen») pouvaient être organisées lors de plages horaires définies à l'avance, plusieurs fois par semaine. Ces séances, coordonnées par le groupe de travail «Recherche» et ouvertes à tout le personnel de la taskforce OFSP COVID-19, ont permis de discuter en profondeur de certaines thématiques, parfois avec l'apport de spécialistes externes. Jusqu'à fin mars 2021, plus de 80 discussions techniques ont ainsi été organisées sur des sujets tels que la communication, l'efficacité des masques, les systèmes d'information et la transmission des données, les quarantaines, les tests, la vaccination, les nouveaux variants, ou pour présenter des résultats de recherches comme celle de «Corona Immunitas»⁴⁴. Le CPA estime que cela a permis de partager des informations et de consolider les connaissances scientifiques sur un sujet de manière pertinente, mais regrette le fait que la seule trace de ces discussions soient des présentations PowerPoint, qui ne permettent pas de voir dans quelle mesure ces connaissances scientifiques ont été utilisées.

4.2 L'OFSP a collaboré avec les milieux scientifiques de manière tardive et peu systématique

La première phase de la crise a été marquée par des échanges informels entre l'OFSP et les scientifiques. Plusieurs personnes interrogées par le CPA ont souligné que les responsables de la thématique au sein de l'office se sont d'abord tournés vers les personnes avec lesquelles ils avaient déjà collaboré. En réaction, et avec le sentiment de ne pas être entendus, des scientifiques ont notamment envoyé des lettres en février et mars 2020 au chef de département en charge de la santé publique ou à l'OFSP en

⁴³ Certaines personnes externes à l'OFSP ont critiqué, lors des entretiens avec le CPA, le fait que la structure de la taskforce OFSP COVID-19 était floue et que les responsabilités de chacun des acteurs au sein de cette organisation n'étaient pas claires. Voir également à ce sujet CdG (2022), Interface (2022).

⁴⁴ Corona Immunitas est un programme national soutenu financièrement par l'OFSP dont le but est d'examiner combien de personnes ont été infectées par le nouveau coronavirus et dans quelle mesure une maladie passée protège contre la (ré)infection.

demandant de réévaluer la dangerosité du nouveau coronavirus⁴⁵ ou de prendre des mesures plus restrictives pour lutter contre le COVID-19⁴⁶. Les échanges se révèlent donc avoir été plutôt confus durant les premières semaines de propagation du nouveau coronavirus⁴⁷.

Ce n'est qu'à partir de fin mars 2020 que les contacts entre l'OFSP et les milieux scientifiques ont été institutionnalisés. Cela correspond à la flambée des cas durant la première vague de COVID-19 (voir figure 1 ci-dessus), et le CPA constate qu'il s'agit donc d'une réaction presque inévitable de l'office. Par ailleurs, dans le cas de la SN-STF comme dans celui de SSPH+, cette formalisation sous forme de mandats a eu lieu suite à une initiative venant des scientifiques, et non de l'OFSP⁴⁸ (voir ch. 3.3). En plus de ces mandats, l'office a bénéficié de l'expertise scientifique venant d'échanges directs avec d'autres pays, des organes internationaux reconnus comme l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ou le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (*European Center for Disease Prevention and Control* [ECDC]), des organes thématiques comme la CFV, Swissnoso (Centre national de prévention des infections), le Centre national de référence pour les infections virales émergentes (CRIVE) ou la *Pediatric Infectious Disease Society of Switzerland* (PIGS), ou encore à travers la recherche subventionnée, notamment dans le cadre du FNS. Concernant ce dernier point, l'OFSP a financé de nombreux projets de recherche scientifique⁴⁹ et a participé à la sélection des projets pour le programme national de recherche du FNS sur le COVID-19 (PNR 78)⁵⁰.

Les canaux utilisés par l'OFSP pour combler ses besoins en informations sont donc variés, mais cela s'est fait sans méthode. Bien qu'un groupe de travail «Recherche» ait été mis sur pied au sein de la taskforce OFSP COVID-19 afin de coordonner les échanges avec les scientifiques, l'office ne disposait pas d'un concept explicite pour la gestion de l'information scientifique en temps de pandémie. Selon le CPA, la construction de ce réseau externe n'a pas suivi une véritable systématique, tant sur la forme que sur le fond. Sur la forme, le CPA constate que les requêtes transmises à la SN-STF ont été très hétérogènes, certaines demandant par exemple l'avis de ses membres concernant une étude particulière sur la transmission du virus dans les restaurants, d'autres nécessitant une analyse beaucoup plus approfondie en posant par exemple la question des risques épidémiologiques liés au maintien des écoles ouvertes, avec une analyse comparative des avantages et des inconvénients et la définition de critères concrets pour décider de l'ouverture ou de la fermeture des écoles. Les réponses de la SN-STF ont été elles aussi hétérogènes, allant d'un e-mail à la publication de *policy briefs*, c'est-à-dire des documents d'aide à la décision sur un sujet particulier. De

⁴⁵ «Gefährlichkeit von COVID-19», lettre adressée par quatre scientifiques au chef du DFI et à l'OFSP le 25.2.2020.

⁴⁶ «Offener Brief an den Bundesrat bzgl. Coronavirus», lettre adressée par vingt-cinq scientifiques au Conseil fédéral le 12.3.2020.

⁴⁷ Voir également Hirschi et al. (2022), pp. 38–39.

⁴⁸ Le complément au mandat de SSPH+ en décembre 2020 concernant les revues de littératures a été initié par l'OFSP.

⁴⁹ Par exemple «Corona Immunitas» pour étudier le développement des anticorps dans la population suisse, suivi du SARS-CoV-2 dans les eaux usées, etc.

⁵⁰ Cette problématique, qui n'a pas été retenue, a été proposée comme option complémentaire d'évaluation à la sous-commission compétente. Ces aspects ne sont donc pas abordés en détail dans la présente évaluation.

l'avis du CPA, la capacité de répondre de façon flexible à des demandes d'ampleur différente est en soi bénéfique, mais cela implique que le but de chaque demande et le produit attendu soient définis clairement. Or, selon certains entretiens, ce n'était pas toujours le cas, et la nature exacte des demandes a parfois nécessité des clarifications supplémentaires de la part de la SN-STF.

En se concentrant sur le fond, le CPA constate que l'expertise externe à laquelle l'OFSP a fait appel concernait parfois les mêmes sujets et que la plus-value des différents canaux n'était pas toujours claire. En effet, une plateforme d'échange entre les scientifiques et l'OFSP a été mise sur place par SSPH+ dès le 20 mars 2020. Non publique, cela permettait à l'office, selon les personnes rencontrées, de poser des questions au réseau de scientifiques et d'engager ainsi une discussion plus ouverte. Or, des questions similaires ont été abordées sur cette plateforme et avec la SN-STF. Ce parallèle s'est accentué avec les revues de littérature attribuées dès janvier 2021 à SSPH+. À titre d'exemple, la SN-STF a publié dès avril 2020 et sur demande de l'OFSP plusieurs *policy briefs* concernant le COVID-19 et les enfants et adolescents, qui synthétisent les connaissances scientifiques à ce sujet. En mars 2021, le sujet a également fait l'objet d'une demande de revue de littérature adressée à SSPH+. Certaines personnes considèrent cette multitude de canaux comme un élément positif, puisque cela aurait permis de se procurer des informations émanant de diverses sources afin de les comparer et de pouvoir discuter de résultats éventuellement contradictoires. Le CPA estime pour sa part que cela comporte le risque que certaines analyses soient réalisées en double, comme cela est mentionné ci-dessus, et regrette à ce titre l'absence d'une stratégie qui régisse les modalités d'échanges avec les milieux scientifiques de manière claire, ce d'autant plus que la pandémie de coronavirus a été accompagnée par de fortes sollicitations du savoir scientifique et que tout doublon surcharge davantage les personnes impliquées. Cette surcharge de travail est valable également pour l'OFSP, qui doit traiter et analyser ces différentes analyses scientifiques, et dont la surcharge pendant la crise du coronavirus a déjà été soulignée par d'autres rapports⁵¹. Par ailleurs, le fait que le mandat attribué à la SN-STF ne comprenait pas de contrepartie financière – les membres étant financés par le budget régulier de leurs institutions respectives –, alors que celui de SSPH+ en prévoyait une, est une différence qui, selon le CPA, n'est pas expliquée par des différences notables dans les prestations réalisées par ces deux acteurs.

4.3 Les liens de l'OFSP avec la SN-STF ont évolué de manière positive au fil de la pandémie

Parmi les différents acteurs issus du monde scientifique, la SN-STF est celui auquel est attribué dès ses débuts le rôle de conseil scientifique et de soutien des autorités. L'OFSP était désigné comme un destinataire de son expertise, au même titre que l'EMCC et le SEFRI⁵². Or, l'office ou les autres unités concernées au sein de l'administration n'ont pas eu d'influence sur la composition de la SN-STF, qui leur a pourtant délivré des prestations. En effet, cette dernière est née sous l'impulsion des scien-

⁵¹ CdG (2022), ch. 6.4.5.

⁵² Mandat SN-STF du 30.3.2020.

tifiques eux-mêmes⁵³, et les entretiens menés par le CPA confirment qu'elle a joui d'un certain degré d'autonomie pour nommer ses membres et s'organiser afin de mener à bien sa mission, alors que le mandat stipulait que la nomination des membres avait lieu en accord avec les mandants⁵⁴. Le jugement porté sur ce fait varie: si certaines personnes estiment que le fait que cet organe se soit constitué de manière bottom-up a renforcé sa légitimité et son indépendance, d'autres estiment que la SN-STF a été constituée de manière aléatoire et a par conséquent joui d'une moins bonne stabilité vis-à-vis des autorités, et que cela a retardé la confiance accordée par l'OFSP à cet organe. Les personnes interrogées ont estimé que la SN-STF était composée de membres issus de disciplines scientifiques pertinentes, mais certaines ont regretté un manque de représentation du milieu hospitalier ou des sciences sociales.

Les personnes interrogées par le CPA sur le sujet s'accordent pour dire que les relations entre l'OFSP et la SN-STF n'ont pas été bonnes dès le début, à cause de divergences personnelles de part et d'autre, et que la collaboration a été empreinte d'incompréhensions et de méfiance, ce qui est également relevé par d'autres rapports⁵⁵. Il a ainsi été nécessaire que les spécialistes de l'OFSP apprennent à ne pas voir l'apport de la SN-STF comme de la concurrence, et que les rôles de chacun soient définis et compris de la même manière, à savoir que le rôle des scientifiques est de mettre à disposition les connaissances nécessaires à la prise de décision, mais que la décision en soi est de la responsabilité des autorités politiques⁵⁶. Or, au début de la crise, les demandes adressées à la SN-STF par l'OFSP contenaient régulièrement et explicitement des questions à caractère politique, par exemple sur la nécessité pour la Confédération de modifier sa stratégie concernant les masques⁵⁷, ou sur les mesures qui devraient être maintenues et pour combien de temps⁵⁸. Un membre de la SN-STF estime ainsi que le rôle de la task force s'apparentait dans un premier temps plus à celui d'un consultant politique, et que les réponses apportées par les membres de la SN-STF dans les *policy briefs* notamment ont par la suite été formulées de manière prudente. En parallèle, les demandes de l'OFSP ont petit à petit davantage concerné l'état des connaissances scientifiques sur un sujet particulier, ou le développement de modèles sur l'évolution de la pandémie.

Dans les faits, ce processus d'apprentissage et de définition du rôle de la SN-STF, qui a été nécessaire aussi bien au sein de l'OFSP que de la SN-STF, a permis de renforcer la compréhension et la confiance mutuelle entre ces deux acteurs. Selon le DFI, cela a été central dans la gestion de crise. De l'avis du CPA, cette redéfinition du rôle de la SN-STF a cependant engendré un éloignement vis-à-vis des buts qui lui avaient été assignés au début. En effet, afin de marquer la différence de responsabilités entre scientifiques et politiques et suite aux critiques adressées à ce sujet à la SN-STF⁵⁹, les différents acteurs rencontrés estiment que celle-ci s'est progressivement efforcée de

⁵³ Voir également SN-STF (2022).

⁵⁴ Voir également la réponse du Conseil fédéral à la question 21.7111 «Covid-Task-Force» déposée par la conseillère nationale Therese Schläpfer le 2.3.2021.

⁵⁵ ChF (2020); Hirschi et al. (2022).

⁵⁶ SN-STF (2022).

⁵⁷ Question posée à la SN-STF par e-mail le 2.4.2020.

⁵⁸ Question posée à la SN-STF par e-mail le 8.4.2020.

⁵⁹ Voir par ex. Politiker kritisieren Corona-Taskforce. In: Basler Zeitung, 14.8.2020; L'impossible mission de la task force Covid. In: Le Matin Dimanche, 7.3.2021.

ne plus donner d'appréciation des connaissances scientifiques et des mesures de lutte contre le nouveau coronavirus, mais plutôt de mettre en avant les connaissances et de présenter les différentes options possibles, sans se prononcer sur celles-ci. Le CPA estime que la différence entre le rôle de la SN-STF et celui de SSPH+, qui était de mettre à disposition de l'OFSP des connaissances scientifiques sous forme synthétisée, est alors devenue de moins en moins évidente, malgré les mandats officiels dont les buts étaient différents (ch. 3.3). L'OFSP a cependant affirmé au CPA que la SN-STF avait continué de donner son appréciation de la situation, mais de manière informelle, par le biais de conversations bilatérales qui avaient lieu régulièrement entre les personnes responsables. Du point de vue du CPA, cette manière de faire nuit à la transparence interne des conseils qui ont été donnés puisque ceux-ci n'ont pas été faits par écrit et qu'ils ne peuvent donc pas être retracés pour en faire l'analyse.

Les relations entre l'OFSP et les milieux scientifiques ont donc évolué au fil du temps, et la collaboration entre les différents acteurs dépendait des personnes en place des deux côtés. Il est important de mentionner que la quasi-totalité des personnes rencontrées soulignent que cette évolution a mené vers des contacts beaucoup plus constructifs et positifs. Ainsi, la flexibilité et la disponibilité de toutes les personnes impliquées a été louée de part et d'autre, et bien qu'il y ait des voix critiques, la majorité des acteurs de l'administration estiment que la SN-STF a permis à l'OFSP de disposer des connaissances scientifiques pertinentes en temps utile et de contribuer ainsi à des décisions basées sur des données probantes. Ceci est également souligné par d'autres rapports⁶⁰.

5 **Opportunité de la prise en compte des connaissances scientifiques dans les bases de décision**

L'évaluation n'avait pas pour but d'analyser la pertinence des décisions prises par le Conseil fédéral, mais elle avait pour objectif d'étudier la prise en compte des connaissances scientifiques dans les bases de décision relatives aux études de cas, à savoir le port du masque et les restrictions dans différents domaines (rencontres privées, grands événements, restaurants et bars, écoles et universités) (voir ch. 1.3). L'analyse du CPA s'est basée sur les documents préparés par l'OFSP et le DFI à l'intention du Conseil fédéral et des entretiens menés avec des personnes internes et externes à l'administration, et notamment avec des membres de la SN-STF. Une chronologie succincte relative à chacune des études de cas et portant sur l'évolution des connaissances et des décisions du Conseil fédéral est disponible à l'annexe 3. Les critères d'évaluation, tels que la présentation adéquate des connaissances scientifiques dans les bases de décision ou leur transparence sur la qualité des bases scientifiques et des incertitudes, sont listés dans l'annexe 2. Selon les analyses du CPA, la situation épidémiologique était présentée dans les documents destinés au Conseil fédéral, mais rarement les connaissances scientifiques en tant que telles (ch. 5.1). Ainsi, les recommandations existantes sur le port du masque ont été reprises de manière incomplète (ch. 5.2), et les nouvelles connaissances concernant la transmission du virus par aérosols et les implications sur

⁶⁰ ChF (2022), p. 29; Hirschi et al. (2022).

les restrictions pour les rencontres privées, les grands évènements, les restaurants et bars et enfin les écoles et universités l'ont été de manière inégale (ch. 5.3).

5.1 Les bases de décision présentaient la situation épidémiologique, mais rarement l'état des connaissances scientifiques

Le processus normal d'élaboration des bases de décision tel qu'il est décrit ci-dessus (ch. 2.3) a été fortement bouleversé par la crise du coronavirus. En effet, l'urgence de la situation et des décisions devant être prises ont impliqué des délais beaucoup plus courts qu'habituellement⁶¹. Plusieurs personnes rencontrées ont souligné cet aspect lors des entretiens menés par le CPA, et les défis que cela a soulevés⁶². Ainsi, les processus de consultation des acteurs concernés au sein de l'administration ont été raccourcis, et lesdits acteurs ont parfois été contactés directement et de manière bilatérale, avant la consultation officielle, ce qui pose des questions en termes de transparence.

Cette pression temporelle explique également que les documents soumis au Conseil fédéral ont été rédigés en étroite collaboration entre le SG-DFI et l'OFSP, qui s'est lui-même efforcé d'anticiper les aspects politiques et de les intégrer directement dans ces documents. Or, les connaissances scientifiques en tant que telles ne sont pas souvent mentionnées. Le CPA constate que les documents rédigés à l'intention du Conseil fédéral (propositions écrites, notes d'information ou de discussion) contenaient de nombreuses informations factuelles sur l'évolution de la situation épidémiologique en Suisse, avec des indicateurs tels que le nombre de cas, le taux de positivité des tests, le nombre d'hospitalisations, le taux d'occupation des lits en soins intensifs, le nombre de décès liés au COVID-19, ou encore un aperçu de la situation sur le plan international. Ce sont ces informations que l'on retrouve dès novembre 2020 dans le tableau de bord (*dashboard*)⁶³ développé par les autorités. Cependant, l'analyse du CPA a montré que les propositions de renforcement ou d'assouplissement des mesures n'étaient pas souvent accompagnées de connaissances scientifiques explicites, c'est-à-dire d'explications scientifiques (avec ou sans indication de sources) qui soutiennent la proposition, bien que les personnes rencontrées par le CPA soulignent que l'OFSP et le DFI se sont efforcés de montrer les avantages et les inconvénients des mesures proposées, afin que la décision puisse se prendre en connaissance de cause.

⁶¹ Interface (2022).

⁶² Voir également CdG (2022), ch. 6.2.5.

⁶³ COVID-19 Suisse, Informations sur la situation actuelle. Accessible sous www.covid19.admin.ch (consulté le 18.5.2022).

5.2 Les recommandations existantes sur le port du masque ont été reprises de manière incomplète dans les bases de décision

L'étude de cas sur le port du masque (voir tableau A, annexe 3) met en évidence le fait que son efficacité pour empêcher de transmettre le virus n'a pas vraiment été contestée en tant que telle, mais que les avis ont évolué quant aux contextes dans lesquels le port du masque est recommandé. Ainsi, certaines études sur le sujet étaient déjà disponibles avant la crise du coronavirus. Elles concernent cependant avant tout les pays asiatiques, dans lesquels le port du masque est plus répandu, et ont surtout été menées dans des milieux de soins, dans lesquels leur utilisation a été largement recommandée⁶⁴. Or, la question qui s'est rapidement posée est celle de l'utilisation du masque dans la population générale. L'OFSP a adressé plusieurs questions à la SN-STF à ce sujet et organisé des discussions thématiques. La SN-STF s'est d'abord montrée prudente dans ses réponses, mais a recommandé explicitement le 20 avril 2020 un port du masque généralisé pour toute la population suisse, estimant que face à la pandémie de COVID-19, le rapport risque-bénéfice était largement en faveur du port généralisé du masque⁶⁵. À ce moment-là, d'autres organismes scientifiques reconnus comme l'ECDC ou l'OMS étaient plus réticents⁶⁶. Or, ce sont les avis de ces deux acteurs qui ont été repris dans les documents préparés en vue de la séance suivante du Conseil fédéral, lors de laquelle ce dernier a communiqué qu'il ne prévoyait pas d'obligation générale de porter un masque; la position de la SN-STF n'a en revanche pas été mentionnée⁶⁷.

Une des raisons avancées par les médias⁶⁸ est que cela était dû au manque de masques. Cette hypothèse est contestée: certaines personnes interrogées estiment que l'approvisionnement en masques n'a eu aucune influence sur les recommandations des autorités suisses, mais la majorité d'entre elles, également au sein de l'OFSP, reconnaissent que cela n'aurait pas eu de sens d'encourager le port du masque sans en avoir en suffisance. Si le lien entre les stocks insuffisants de masques et la décision de ne pas le recommander pour la population générale n'est pas fait de manière explicite dans les documents analysés, le CPA constate que les deux aspects sont malgré tout fortement connectés: la question des stocks est revenue à plusieurs reprises dans les dis-

64 Cowling, B.J. / Zhou, Y. / Ip, D.K. / Leung, G.M. / Aiello, A.E. (2010): Face masks to prevent transmission of influenza virus: a systematic review. In: *Epidemiology and Infection*, 138 (4), pp. 449–456; Bin-Reza, Faisal / Lopez Chavarrias, Vicente / Nicoll, Angus / Chamberland, Mary E. (2012): The use of masks and respirators to prevent transmission of influenza: a systematic review of the scientific evidence. In: *Influenza And Other Respiratory Viruses*, 6 (4), pp. 257–267; Saunders-Hastings, P. / Crispo, J.A.G. / Sikora, L. / Krewski, D. (2017): Effectiveness of personal protective measures in reducing pandemic influenza transmission: A systematic review and meta-analysis. In: *Epidemics* 20, pp. 1–20.

65 SN-STF (2020): Role of Face masks as part of non-pharmaceutical interventions against coronavirus disease, 20.4.2020. Voir aussi SN-STF (2022).

66 ECDC (2020): Using face masks in the community. Reducing COVID-19 transmission from potentially asymptomatic or pre-symptomatic people through the use of face masks. Technical Report, 8.4.2020; OMS (2020): Advice on the use of masks in the context of COVID-19. Interim guidance, 6.4.2020.

67 Note d'information «COVID-19: Maskenstrategie ab 27. April 2020», 21.4.2020.

68 Keine Maskenpflicht, aber Unterstützung des Maskenangebots. swissinfo.ch, 22.4.2020.

cussions sur le port du masque⁶⁹, et leur disponibilité est plus tard citée en octobre 2020 dans les bases de décision comme argument en faveur d'une telle recommandation⁷⁰.

Les lignes ont commencé à bouger dans le courant de l'été 2020 et ont convergé vers un port du masque pour la population générale⁷¹. En juin 2020, les différentes opinions sur le port du masque ont été présentées de manière plus exhaustive dans les documents à l'intention du Conseil fédéral, mais l'administration a estimé qu'«en raison du faible nombre d'infections, l'obligation de porter un masque ne devrait pas être imposée en Suisse pour le moment»⁷². L'obligation du masque dans les transports publics a d'ailleurs d'abord été présentée comme une éventuelle mesure future par l'OFSP et le DFI, avant que les résultats de la procédure de corapport entraînent une position plus ferme, dans laquelle cette obligation est soumise au Conseil fédéral début juillet⁷³. Il est alors intéressant de noter que la SN-STF a publié à cette période un *policy brief* qui cite les transports publics comme étant prioritaires pour imposer le port du masque⁷⁴. Selon les entretiens menés par le CPA et les documents analysés, la décision d'imposer finalement le port du masque à l'intérieur et à l'extérieur, fin octobre 2020, aurait surtout été motivée par des facteurs autres que scientifiques, tels que les mesures prises par les pays voisins, la disponibilité des masques ou l'acceptation de ceux-ci.

Les analyses du CPA soulignent donc que ce qui a changé n'est pas tant les connaissances scientifiques en tant que telles, mais plutôt le positionnement vis-à-vis du masque, ce qui a été renforcé par le fait qu'au début de la crise du coronavirus, il représentait quelque chose de totalement nouveau dans la société occidentale. Or, les personnes rencontrées au sein de l'administration estiment pour la majorité d'entre elles que le changement de point de vue sur l'efficacité du port du masque s'est imposé difficilement au sein de l'OFSP notamment, cela étant dû en partie aux opinions des personnes en place opposées à cette mesure. Le CPA constate que lorsque les recommandations de l'OMS et de l'ECDC ont finalement convergé avec celles de la SN-STF dans le courant de l'été 2020, et que d'autres facteurs que les aspects purement scientifiques ont été également favorables au port du masque généralisé, il a fini par s'imposer au sein de l'OFSP.

⁶⁹ Proposition du DFI «Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus: Massnahmen an der Grenze und Massnahmen gegenüber der Bevölkerung, Meldepflicht Gesundheitsversorgung», 12.3.2020; note d'information «COVID-19: Maskenstrategie ab 27. April 2020», 21.4.2020.

⁷⁰ Note d'information «Bekämpfung der COVID-19-Epidemie in der Schweiz: Szenarien für das weitere Vorgehen», 20.10.2020.

⁷¹ ECDC (2020): Guidelines for the implementation of non-pharmaceutical interventions against COVID-19, 24.9.2020; OMS (2020): Advice on the use of masks in the context of COVID-19. Interim guidance, 5.6.2020.

⁷² Note de discussion «Eckwerte für weitere Lockerungsschritte: Versammlungen und Veranstaltungen, Distanzregelung, Baustellen. Ausstieg aus der ausserordentlichen Lage gemäss Artikel 7 Epidemien-gesetz: Aufteilung der COVID-19-Verordnung 2 in zwei neue Verordnungen», 18.6.2020.

⁷³ Note de discussion «Verschärfung der Basismassnahmen anlässlich des erneuten Wiederanstiegs der COVID-19 Fallzahlen», version du 30.6.2020 et nouvelle version du 1.7.2020.

⁷⁴ SN-STF (2020): Benefits of wearing masks in community settings where social distancing cannot be reliably achieved, 1.7.2020.

5.3 Les nouvelles connaissances sur la transmission du virus ont été reflétées de manière inégale

Les connaissances scientifiques pertinentes pour les autres études de cas qui concernent différentes mesures de restrictions sont directement liées aux modalités de transmission du virus. Ainsi, l'une des grandes questions a été de savoir si le virus se transmettait par gouttelettes ou aussi par aérosols. Or, les scientifiques estiment que cette distinction est fautive et a engendré beaucoup de confusion, car les aérosols peuvent être considérés comme de petites gouttelettes⁷⁵. Début février 2020, l'OMS soulignait que la transmission du virus avait probablement lieu par des gouttelettes, des contacts interpersonnels rapprochés ou des objets contaminés, vu les modes de transmission de précédents coronavirus responsables d'épidémies en Asie ou au Moyen-Orient⁷⁶. Dès avril 2020, la SN-STF a signalé que de nouvelles preuves suggéraient que le SARS-CoV-2 pouvait également être infectieux dans les aérosols⁷⁷, en particulier dans les espaces mal ventilés⁷⁸, et elle a renouvelé son affirmation en octobre 2020, en soulignant que le débat persistait uniquement sur l'importance de cette voie de transmission⁷⁹. Du point de vue du CPA, ces connaissances sur le nouveau coronavirus ont été peu valorisées dans les documents préparés pour les décisions du Conseil fédéral, qui contiennent des informations factuelles sur les évolutions du nombre de cas ou d'hospitalisations, mais peu sur les évolutions des connaissances scientifiques par rapport aux modes de transmissions d'anciens coronavirus et ce que cela implique (voir tableaux B, C, D, annexe 3). En d'autres termes, les bases de décision du Conseil fédéral en lien avec les mesures des études de cas ne contenaient pas forcément les connaissances mises à jour en matière de transmission du virus.

En revanche, lorsque la proposition du DFI de ne pas rouvrir les restaurants en mars 2021 (tableau D, annexe 3) a été critiquée lors de la consultation des partenaires et des départements, le document destiné au Conseil fédéral a inclus une explication extensive de l'état des connaissances scientifiques, qui précisait notamment que la recherche affirmait désormais clairement que le risque de transmission du SARS-CoV-2 était plus élevé dans les restaurants, et qui comportait un encart sur les formes de transmission du virus, afin de justifier le maintien de cette restriction⁸⁰.

Les connaissances scientifiques liées à la transmission du nouveau coronavirus par les enfants, et les implications que cela peut avoir sur la fermeture des écoles, mettent en avant, plus que dans les autres cas, le principe de précaution. En effet, malgré l'incer-

⁷⁵ Voir par ex. Molteni, Megan (2021): The 60-Year-Old Scientific Screwup That Helped Covid Kill. In: WIRED, 13.5.2021; Dyani Lewis (2022): Why The WHO Took Two Years To Say COVID Is Airborne. In: Nature (604), pp. 26–31.

⁷⁶ OMS (2020): 2019 Novel Coronavirus (2019-nCoV): Strategic Preparedness and Response Plan, 3.2.2020.

⁷⁷ SN-STF (2020): Role of Face masks as part of non-pharmaceutical interventions against coronavirus disease, 20.4.2020.

⁷⁸ SN-STF (2020): Response to FOPH questions on masks and aerosol transmission, 4.6.2020. Voir aussi SN-STF (2022).

⁷⁹ SN-STF (2020): The role of Aerosols in SARS-CoV-2 Transmission, 29.10.2020.

⁸⁰ Proposition du DFI «Änderung der COVID-19-Verordnung besondere Lage und der COVID-19-Verordnung 3: Öffnungen in den Bereichen Freizeit, Kultur, Sport und Einkaufsläden», 23.2.2021.

titude sur le plan scientifique qui régnait au sujet de la capacité des enfants à transmettre le virus, l'ECDC a recommandé dès février 2020 de prendre en considération la fermeture proactive des écoles⁸¹, ce qui a été repris par le DFI et l'OFSP dans les bases de décision à l'intention du Conseil fédéral. Dès avril 2020, ces incertitudes sont reflétées de manière transparente dans les formulations utilisées dans ces documents pour présenter les preuves scientifiques, telles que «les dernières observations *semblent montrer* que les enfants ne jouent pas un rôle important dans la transmission du virus»⁸². Le degré de certitude a donc été indiqué par des mots, et il est intéressant de noter qu'il existe des moyens de le qualifier de manière encore plus explicite, avec un système de gradation par catégories (par ex. A, B, C) en fonction notamment de la fiabilité des études réalisées⁸³. La SN-STF évoquait alors un conflit de valeurs entre les risques épidémiologiques et le droit à l'éducation des enfants, qui est mis à mal avec la fermeture des écoles⁸⁴. Les désavantages en termes d'éducation sont par la suite systématiquement mentionnés dans les bases de décision à l'intention du Conseil fédéral, et la fermeture des écoles primaires et secondaires est considérée comme une mesure à prendre uniquement en dernier recours, puisque la possibilité de suivre des cours à distance est difficilement réalisable (tableau E, annexe 3).

6 Opportunité de la communication publique des connaissances scientifiques

La communication publique des connaissances scientifiques a fait l'objet d'un mandat externe, attribué par le CPA dans le cadre de cette évaluation. Le rapport d'expertise, dont les principaux résultats sont repris dans ce chapitre, est disponible en annexe. Les mandataires ont analysé des conférences et points de presse abordant les thématiques du port du masque et des restrictions concernant les rencontres privées (ch. 1.2), en relevant des informations telles que la justification d'une mesure par des connaissances scientifiques, l'évocation du degré de certitude de ces connaissances, ou la contradiction avec des affirmations précédentes⁸⁵. Le CPA a complété l'étude externe avec une analyse documentaire et des entretiens. L'appréciation de la communication publique des connaissances scientifiques se base ainsi sur des critères tels que la cohérence et la transparence de celle-ci, ou la clarté de la répartition des tâches en la matière (voir annexe 2). Les analyses montrent que la communication publique des autorités était compréhensible, mais prenait peu appui sur les connaissances scienti-

⁸¹ ECDC (2020): Guidelines for the use of non-pharmaceutical measures to delay and mitigate the impact of 2019-nCoV. Technical Report, February 2020.

⁸² Note d'information «COVID-19: Maskenstrategie ab 27. April 2020», 21.4.2020.

⁸³ Voir par ex. le système de l'US Preventive Services Task Force (www.uspreventiveservicestaskforce.org) > About the USPSTF > Methods and processes > Grade Definitions, consulté le 28.4.2022), le système GRADE (www.gradeworkinggroup.org, consulté le 27.4.2022) ou, dans le domaine du changement climatique, la note d'information du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat: Intergovernmental Panel On Climate Change (2010): Guidance Note for Lead Authors of the IPCC Fifth Assessment Report on Consistent Treatment of Uncertainties.

⁸⁴ SN-STF (2020): Role of children in transmission of SARS-CoV-2 pandemic. 20.4.2020.

⁸⁵ Oehmer-Pedrazzi/Pedrazzi/Schneider (2022), chap. 2.

fiques disponibles (ch. 6.1). Leur évolution ainsi que les incertitudes qui accompagnaient ces connaissances n'ont pas été communiquées de manière proactive (ch. 6.2). Par ailleurs, la répartition des tâches entre les différents acteurs en termes de communication publique n'a en pratique pas toujours été claire (ch. 6.3).

6.1 La communication publique était compréhensible, mais peu basée sur les connaissances scientifiques

Les spécialistes mandatés par le CPA estiment que la communication publique des connaissances scientifiques est soumise à des exigences accrues, puisque les conférences de presse des autorités liées au nouveau coronavirus ont été largement suivies par la population et pas uniquement par les journalistes⁸⁶. La qualité de cette communication dépend notamment de la syntaxe et du vocabulaire utilisés⁸⁷. Les analyses qualitatives et quantitatives montrent que ce critère est rempli: les affirmations étaient compréhensibles, aussi bien à l'oral que dans les documents écrits qui accompagnaient les conférences de presse et qui étaient disponibles en ligne. Par ailleurs, les conférences et points de presse ont suivi une structure claire, et les fonctions des personnes participant à la séance ont été présentées de manière claire et transparente. Seul le fait d'utiliser des abréviations peu connues du grand public sans les expliciter, telles que «ECDC», est jugé comme étant une source de malentendus par les mandataires vu le large public de ces conférences.

Selon les spécialistes mandatés par le CPA, la communication publique des autorités devrait également être basée sur des explications intelligibles, venant de sources crédibles, afin de renforcer l'acceptation de la population⁸⁸. Le Plan de pandémie stipule également que «l'OFSP informe de manière active, avec des contenus corrects, dans les temps et en s'adaptant aux publics concernés. Les informations sont aussi brèves que possible, formulées de façon compréhensible et fondées sur l'objectivité et la transparence. Les incertitudes et les doutes sont communiqués de manière à lutter contre la spéculation et les rumeurs.»⁸⁹ Or, l'analyse souligne que les affirmations lors de conférences de presse ont rarement été soutenues par des connaissances scientifiques. Dans 240 des 268 affirmations qui concernaient le port du masque ou les restrictions des rencontres privées (89.6%), aucun renvoi n'a été fait à de telles connaissances⁹⁰ (voir tableau 2 ci-dessous). Il n'y a pas de différence notable entre ces chiffres concernant le port du masque ou les rencontres privées. Si le CPA comprend que chaque affirmation concernant ces thématiques ne doit pas systématiquement être soutenue par une mention explicite des connaissances scientifiques qui la sous-tendent, en particulier en ce qui concerne le Conseil fédéral vu le rôle qui lui est attribué dans la communication en tant qu'organe politique (voir ch. 6.3), ces chiffres sem-

⁸⁶ Oehmer-Pedrazzi/Pedrazzi/Schneider (2022), chap. 1 et ch. 3.3.

⁸⁷ Oehmer-Pedrazzi/Pedrazzi/Schneider (2022), chap. 1.

⁸⁸ Oehmer-Pedrazzi/Pedrazzi/Schneider (2022), chap. 1; Raupp/Kocks (2018); Vogel (2010). Ceci est également souligné par la SN-STF, voir SN-STF (2022), p. 6.

⁸⁹ OFSP (2018): Plan de pandémie, p. 28.

⁹⁰ Oehmer-Pedrazzi/Pedrazzi/Schneider (2022), ch. 3.1. Toute mention d'explications scientifiques, d'études ou de recommandations externes (avec ou sans indication de la source) est comptée comme un renvoi.

blent toutefois élevés. Il est intéressant de noter que lorsque c'est un membre de la SN-STF qui s'exprimait, les affirmations analysées contenaient toujours une référence à des connaissances scientifiques, ce qui correspond au mandat de cet organe. Les mandataires constatent également une évolution dans l'utilisation des connaissances scientifiques, puisqu'ils notent une augmentation des références scientifiques dès l'automne 2020, ce qui s'explique notamment par une participation plus active des membres de la SN-STF.

Tableau 2

Utilisation des connaissances scientifiques dans les affirmations en lien avec le port du masque et les rencontres privées

Personne à l'origine de l'affirmation	Affirmation citant des connaissances scientifiques	Affirmation sans justification scientifique	Total
Conseil fédéral	6 7.4%	75 92.6%	81 100%
OFSP	4 7.8%	47 92.2%	51 100%
SN-STF	14 100%	0 0%	14 100%
Administration fédérale (sauf OFSP)	0 0%	10 100%	10 100%
Journaliste	4 4.3%	90 95.7%	94 100%
Autre	0 0%	18 100%	18 100%
Total	28 10.4%	240 89.6%	268 100%

Source: adapté de Oehmer-Pedrazzi/Pedrazzi/Schneider (2022), ch. 3.1

Par ailleurs, parmi les affirmations analysées, ce sont uniquement les durcissements des mesures (par ex. extension du port du masque ou limitation plus stricte du nombre de personnes) qui ont été explicitement justifiées par des connaissances scientifiques, et non les assouplissements des mesures déjà en place. Selon les mandataires, l'on peut en déduire que les connaissances scientifiques ont surtout été utilisées lorsqu'il s'agissait de s'assurer de l'acceptation des mesures de la part de la population. Cela se traduit aussi par le fait que les mesures formulées comme des recommandations ont été un peu plus souvent appuyées explicitement par des sources scientifiques que les mesures obligatoires: le besoin de convaincre du bien-fondé de la mesure était alors plus important pour qu'elle soit appliquée⁹¹.

L'analyse approfondie de certaines conférences et points de presse confirme les résultats globaux: ainsi, la décision de réduire les réunions privées à cinq personnes (et non

⁹¹ Oehmer-Pedrazzi/Pedrazzi/Schneider (2022), ch. 3.1.

à quatre ou à six par exemple) ou celle d'imposer le port du masque dans les transports publics (mais pas dans les espaces intérieurs accessibles au public) n'ont pas été contextualisées par des connaissances scientifiques, et il n'était donc pas clair pour les journalistes ou la population dans quelle mesure ces décisions se basaient sur des calculs et connaissances scientifiques⁹². Enfin, les mandataires observent que les sources exactes des connaissances scientifiques sont le plus souvent laissées de côté et que le savoir a donc été transmis de manière abstraite, en parlant de «spécialistes» ou d'«études», et ce également dans les dossiers de presse⁹³.

Cette analyse montre donc que la communication publique des autorités a peu été basée de manière explicite sur les connaissances scientifiques afin de justifier et d'expliquer les décisions prises. Ce constat s'applique aussi bien au Conseil fédéral qu'à l'OFSP, mais le rôle de ces deux organes est différent: le premier est un organe politique, tandis que le second, en tant qu'office spécialisé, est compétent pour une communication plus technique et scientifique (voir ch. 6.3). Parmi les personnes interrogées, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration fédérale, nombreuses sont celles qui ont souligné l'importance d'explicitement la raison scientifique qui justifie les mesures prises. Le CPA constate donc un décalage entre ce qui était souhaité et ce qui a été appliqué. S'il n'est pas toujours possible de donner des références scientifiques à l'oral, le CPA estime que cela doit s'appliquer aux documents écrits comme les dossiers de presse, ce qui n'a pas non plus été le cas. Ces résultats reflètent les constats concernant la prise en compte des connaissances scientifiques dans les bases de décision, à savoir qu'elles n'ont pas été reprises de manière explicite (voir ch. 5.2).

6.2 Les incertitudes et les évolutions des connaissances n'ont pas été communiquées de manière proactive

Les mandataires soulignent également que les connaissances scientifiques reflètent l'état de la recherche, parfois contradictoire, à un moment donné, et que celui-ci doit donc être considéré comme provisoire et pas toujours sûr. La transparence implique alors de parler du degré de certitude accompagnant les connaissances scientifiques⁹⁴. Ils constatent que ceci n'est que partiellement mis en œuvre: en effet, dans 6 des 28 affirmations (21.4%) qui se réfèrent à des connaissances scientifiques, celles-ci ont été explicitement qualifiées d'incertaines⁹⁵. Il est également intéressant de noter que les affirmations relatives au port du masque ont été plus souvent associées à des connaissances qualifiées d'ambivalentes par rapport aux mesures liées aux rencontres privées⁹⁶, ce qui reflète selon le CPA les hésitations qui ont entouré cette mesure (voir ch. 5.2).

La communication publique sur le port du masque a fait l'objet de beaucoup de critiques, que ce soit dans les médias ou de la part des personnes interrogées. Le CPA estime qu'il est compréhensible que la communication se soit développée en parallèle

⁹² Oehmer-Pedrazzi/Pedrazzi/Schneider (2022), ch. 3.1.

⁹³ Oehmer-Pedrazzi/Pedrazzi/Schneider (2022), ch. 3.1.

⁹⁴ Voir également SWR (2022), p. 29.

⁹⁵ Oehmer-Pedrazzi/Pedrazzi/Schneider (2022), ch. 3.1.1.

⁹⁶ Oehmer-Pedrazzi/Pedrazzi/Schneider (2022), ch. 3.1.1.

des mesures qui ont été décidées. Ce qui est critiqué, c'est que l'utilité du masque a été rejetée de manière très catégorique par l'OFSP, notamment lors de la conférence de presse du 16 mars 2020⁹⁷, alors que les connaissances scientifiques sur le sujet n'étaient pas aussi tranchées (voir ch. 5.2 et annexe 3). Cette «erreur» de communication, selon certains, pose la question de la manière dont les incertitudes sont communiquées. Les analyses du CPA démontrent que cette affirmation n'a pas reflété l'état des connaissances scientifiques de manière transparente.

Cette transparence est fortement liée à l'exigence de cohérence dans la communication publique, recommandée par les mandataires⁹⁸. Ici aussi, l'analyse montre que les contradictions sont abordées de manière peu proactive par les responsables de la communication. Lorsque des contradictions sont mises en évidence par les personnes présentes, elles se rapportent à des déclarations faites lors de la conférence de presse même, et non à des affirmations remontant à plus loin. Sans surprise, ce sont surtout les questions posées par les journalistes qui font ressortir ces incohérences. Les mandataires notent également que lors de la conférence de presse introduisant l'obligation de porter le masque dans les transports publics en juillet 2020, il n'est pas fait mention de la déclaration très médiatisée en mars 2020 sur l'inefficacité des masques, alors que cela représente un changement clair de position sur ce sujet⁹⁹. Cet aspect est également perçu de manière critique par l'étude mandatée par l'OFSP¹⁰⁰. Il est évident pour le CPA que la cohérence de la communication ne signifie pas que celle-ci ne doit pas évoluer. Au contraire, l'évolution des mesures et de la communication doit suivre celle des connaissances scientifiques. Dans ce cas, la communication a évolué, mais sans que le changement dans la position de l'OFSP et des autorités sur le port du masque, qui avaient suivi les recommandations de l'OMS et de l'ECDC (voir ch. 5.2), soit rendu explicite. Les entretiens menés par le CPA montrent que la crédibilité de l'OFSP en a souffert par la suite.

6.3 La répartition des tâches en termes de communication n'était pas toujours claire

Le CPA a analysé la répartition des tâches en termes de communication publique à travers des entretiens et l'analyse documentaire. Cette répartition des tâches se distingue entre les responsabilités qui sont assignées aux différents acteurs au sein de l'administration (OFSP, DFI, Conseil fédéral) ou entre l'administration et les acteurs externes, dans ce cas la SN-STF. De manière générale, les analyses du CPA montrent que les responsabilités étaient clairement définies entre les acteurs de l'administration. En pratique, la répartition des tâches n'était pas aussi nette, et une certaine confusion des rôles s'est fait sentir entre la communication publique de l'administration et celle de la SN-STF, ce qui a fait l'objet de critiques.

⁹⁷ Le directeur de la division «Maladies transmissibles» de l'OFSP de l'époque a alors déclaré: «Les masques de protection sont très peu efficaces lorsqu'ils sont portés par la population générale.» (*propre traduction*).

⁹⁸ Oehmer-Pedrazzi/Pedrazzi/Schneider (2022), chap. 1.

⁹⁹ Oehmer-Pedrazzi/Pedrazzi/Schneider (2022), ch. 3.2.

¹⁰⁰ Interface (2022).

Le Plan de pandémie¹⁰¹ prescrit la répartition générale des compétences en matière de communication de crise entre les acteurs de la Confédération notamment. Selon ce document, l'OFSP est responsable de la direction technique de la communication dans toutes les situations, tandis que la communication à un niveau politique est du ressort du Conseil fédéral et est coordonnée par la ChF sur la base du concept de communication de crise¹⁰². Ce concept contient également des check-lists et des instruments concrets qui ont été utilisés pendant la pandémie. Le principe de voix unique (*one-voice principle*) a été au centre des tâches de coordination de la communication, afin de s'assurer que les organes communiquent de manière uniforme et selon leurs compétences. Selon les personnes rencontrées, la différence entre la communication du Conseil fédéral, à un niveau politique ou stratégique, et l'aspect plus technique des communications de l'office, a été très bien comprise et également appliquée par les acteurs concernés, ce qui est souligné également par le rapport mandaté par l'OFSP¹⁰³. Selon le CPA, cette distinction dans la répartition des tâches et du contenu de la communication n'a cependant pas été reflétée en pratique: l'analyse des conférences et points de presse montre que l'OFSP n'a pas fait plus souvent référence aux connaissances scientifiques que le Conseil fédéral (voir tableau 2 ci-dessus)¹⁰⁴, alors que cela serait attendu d'une communication centrée sur les aspects techniques et non politiques. Plusieurs entretiens menés par le CPA mettent également en évidence le fait que le contenu de la communication a été parfois influencé par l'avis des personnes présentes aux conférences, notamment sur la question du port du masque. Par ailleurs, le Plan de pandémie prévoit, afin de faciliter le respect du principe *one-voice*, qu'une «cellule Communication» soit mise sur pied, regroupant notamment la pharmacie de l'armée, l'OFSP, la ChF, le SG-DFI, ou encore des représentantes ou représentants du corps médical et des cantons¹⁰⁵. Cette cellule ne s'est cependant réunie qu'une seule fois pendant la crise. À la place, les points de presse coordonnés par la ChF ont permis de rassembler des représentantes et représentants de l'administration, des cantons et de la science afin de mettre en œuvre le principe *one-voice*.

La science a ainsi bénéficié d'une large plateforme de communication grâce à ces points de presse auxquels ont régulièrement participé des membres de la SN-STF. Le partage des tâches en termes de communication entre l'administration et des acteurs externes n'avait cependant pas été prévu par les documents concernant la gestion de crise. Ainsi, les responsabilités de la SN-STF en termes de communication ont été définies dans les mandats successifs signés entre cet organe et les autorités suisses. Le premier mandat est resté relativement vague à ce sujet et précisait uniquement que les groupes d'experts ne communiquent en règle générale pas publiquement de manière indépendante et, le cas échéant, se coordonnent avec les mandants¹⁰⁶. Le deuxième mandat, qui a réglé les tâches de la SN-STF dès juillet 2020, était beaucoup plus complet concernant la communication publique, ce qui montre une nécessité de clarifier les responsabilités. Ainsi, il était indiqué que les groupes d'experts ne communiquaient pas publiquement de manière indépendante (sans spécifier cette fois-ci «en

¹⁰¹ OFSP (2018): Plan de pandémie.

¹⁰² ChF (2020): Concept de communication de crise.

¹⁰³ Interface (2022).

¹⁰⁴ Oehmer-Pedrazzi/Pedrazzi/Schneider (2022), ch. 3.1.

¹⁰⁵ OFSP (2018): Plan de pandémie, p. 24.

¹⁰⁶ Mandat SN-STF du 30.3.2020.

général») et que le président de la SN-STF était le seul porte-parole de cet organe¹⁰⁷. Ceci se rapproche d'ailleurs de la répartition des tâches de communication prévue entre l'administration et la CFP, dont l'acte d'institution stipule que le président ou la présidente représente la CFP à l'extérieur et est responsable de l'information du public, après avoir informé au préalable le SG-DFI via l'OFSP¹⁰⁸. Par ailleurs, ce deuxième mandat de la SN-STF précisait que les autres experts pouvaient s'exprimer de manière individuelle dans leur autre fonction, mais pas au nom de la SN-STF, et harmonisait le calendrier avec la communication publique des décisions de l'OFSP, du DFI ou du Conseil fédéral¹⁰⁹. Malgré cela, un certain manque de clarté dans la répartition des tâches a été critiqué par certaines personnes rencontrées, qu'elles fassent partie ou non de la SN-STF, qui estiment que la SN-STF s'est trop directement prononcée sur les décisions politiques des autorités, en particulier au début de la crise, alors que ce n'était pas son rôle. Ce rôle et la place de la SN-STF en termes de communication publique ont mis un certain temps à être réellement définis. En effet, les mandats de la SN-STF abordaient certes des aspects de communication, et le deuxième mandat de manière plus exhaustive, mais sans se pencher sur le contenu de cette communication. Or, le CPA estime qu'une réflexion de fond à ce sujet aurait permis d'éviter des malentendus tout en respectant la liberté d'expression du monde scientifique. Le rapport de la ChF pointe du doigt également un certain manque de coordination entre la communication du Conseil fédéral et celle de la SN-STF¹¹⁰. Les personnes interrogées par le CPA s'accordent cependant à dire que la situation a évolué de manière positive au fur et à mesure de la crise.

7 Conclusions

Le CPA a analysé la manière dont les connaissances scientifiques sont mentionnées dans les bases juridiques et stratégiques, et dont elles ont été traitées, prises en compte dans les bases de décision et communiquées. L'évaluation du CPA n'avait pas pour but d'évaluer la pertinence des décisions prises par les autorités, qui sont le résultat d'une pesée des intérêts dans laquelle les aspects scientifiques ne constituent qu'un élément parmi d'autres.

Le CPA parvient à la conclusion que l'utilisation des connaissances scientifiques par l'OFSP durant les premières phases de la crise du coronavirus a été partiellement adéquate. L'OFSP a bénéficié d'un réseau lui permettant de disposer des connaissances nécessaires, mais il n'a pas joué un rôle actif dans la construction de ce réseau, ce qui est à mettre en lien avec le manque de concrétisation des modalités d'implication de la science dans les bases stratégiques (ch. 7.1). L'OFSP a cependant amélioré l'utilisation des connaissances scientifiques au cours de la crise (ch. 7.2). Le CPA constate

¹⁰⁷ Mandat SN-STF du 14.7.2020.

¹⁰⁸ Art. 6.1 Einsetzungsverfügung EKP.

¹⁰⁹ Mandat SN-STF du 14.7.2020: «Si les recommandations de mesures de la SN-STF peuvent avoir une influence sur des décisions à venir de l'OFSP, du DFI ou du Conseil fédéral, ces recommandations ne sont publiées qu'après les décisions correspondantes des mandants.» (*propre traduction*).

¹¹⁰ ChF (2022). Voir également Hirschi et al. (2022) concernant la communication individuelle des membres de la SN-STF.

également que l'office a impliqué de nombreux acteurs, sans que la plus-value de chaque prestation soit claire, et certaines d'entre elles présentent des doublons (ch. 7.3). Par ailleurs, les études de cas ont montré que les connaissances scientifiques n'ont pas toujours été présentées de manière transparente dans les bases de décision à l'intention du Conseil fédéral (ch. 7.4). Enfin, ces connaissances ont généralement été peu valorisées dans la communication publique, notamment dans celle de l'OFSP (ch. 7.5).

7.1 Les modalités d'implication du réseau scientifique étaient peu définies et celui-ci s'est construit lui-même

Les bases juridiques et stratégiques en cas d'épidémie sont rédigées de manière claire et sans contradictions, mais le CPA constate que les modalités d'implication de la science dans la gestion d'une crise sont peu concrétisées. Le recours aux connaissances scientifiques pour guider la prise de décision (*evidence-based policy*) est mentionné dans différents textes, notamment dans la LEp en tant que base légale centrale, mais il s'agit avant tout de dispositions recommandant de baser les objectifs et les stratégies de *préparation à la crise* sur des faits scientifiques. La collaboration concrète entre l'administration et les milieux scientifiques ainsi que les processus de traitement des connaissances scientifiques *en temps de crise* sont peu évoqués. Ainsi, les bases stratégiques ne concrétisent pas les textes juridiques et ne définissent pas quels milieux scientifiques impliquer, ni comment (ch. 3.1). Par ailleurs, alors que la CFP était une structure existante, disposant de compétences d'expertise et de conseil dans des disciplines importantes pour la gestion d'une pandémie, cette commission consultative n'a pas été activée, contrairement à ce que prévoyait son acte d'institution (ch. 3.2).

Ce manque de concrétisation n'empêche pas le recours aux connaissances scientifiques, mais ne le favorise pas non plus. Selon le CPA, cela explique en partie que l'administration fédérale, et plus particulièrement l'OFSP en tant qu'office compétent dans ce dossier, a agi de manière réactive, et non proactive, pour construire son réseau scientifique. Il a ainsi été plutôt passif au début de la pandémie: le réseau s'est constitué lui-même, de manière ad hoc, par étapes et sur l'initiative des acteurs externes comme la taskforce scientifique SN-STF ou le réseau des facultés des sciences de la santé publique SSPH+ (ch. 3.3). Ainsi, la Confédération n'a pas eu de poids dans la constitution de son organe de conseil scientifique de référence, la SN-STF, dont la composition a été guidée par le monde académique (ch. 4.3). Si cela permet de renforcer la légitimité de cet organe pour certains, cela pose aussi la question de la couverture des besoins de l'OFSP. Le CPA a constaté que l'OFSP avait au début peu confiance en la SN-STF. La collaboration aurait pu être facilitée si l'office avait été plus impliqué dans la constitution du réseau, par exemple en définissant des critères pour la sélection de ses membres. Par ailleurs, le manque de processus définis pour la collaboration entre les autorités et les milieux scientifiques a pu contribuer au fait que certaines personnes ont alors pris un poids important dans l'appréciation des connaissances scientifiques disponibles au début de la crise, et que la collaboration entre les

différents acteurs a été fortement dépendante des personnes en place au sein de l'OFSP et de la SN-STF (ch. 4.3).

7.2 L'OFSP a amélioré l'utilisation des connaissances scientifiques au cours de la crise

L'évaluation de la gestion de la pandémie de coronavirus ne peut pas être guidée par les mêmes exigences qu'en temps normal envers l'organisation de l'administration et le bon fonctionnement des processus. Il s'agit en effet d'une situation exceptionnelle et inattendue, durant laquelle les structures ordinaires sont mises à l'épreuve, ce d'autant plus que la durée de la pandémie a été sous-estimée au début¹¹¹. Dans ce cadre, la grande disponibilité et la flexibilité de toutes les personnes impliquées, que ce soit au sein de l'administration ou en dehors, a été louée à plusieurs reprises durant les entretiens menés par le CPA et beaucoup s'accordent à dire que les liens avec la SN-STF ont contribué à permettre des décisions basées sur des connaissances scientifiques (ch. 4.3). Bien que le manque d'anticipation et de concrétisation ait retardé le bon fonctionnement des processus pour impliquer la science (ch. 7.1), les différentes analyses réalisées dans le cadre de cette évaluation montrent qu'il y a eu de nombreuses améliorations de l'utilisation des connaissances scientifiques au cours de cette crise, que ce soit au niveau de la collaboration entre l'OFSP et les acteurs scientifiques (ch. 4.3) ou de la communication publique (ch. 6.3). Cela est par ailleurs souligné par d'autres études qui se sont penchées sur la gestion de la crise du coronavirus par les autorités¹¹².

7.3 L'apport scientifique est venu de nombreux canaux, et les prestations ont parfois été réalisées en doublons

L'OFSP a bénéficié de l'apport scientifique venant de nombreux canaux, sans que des critères explicites de collecte et de tri des connaissances ne soient identifiables au sein de l'office (ch. 4.1). L'urgence de la situation a fait que de nombreuses initiatives et de nombreux canaux ont été développés en parallèle, sans qu'une coordination des connaissances scientifiques ne soit véritablement observable. En effet, l'OFSP ne disposait pas d'un concept explicite pour la gestion de l'information scientifique en temps de pandémie, sa démarche a été développée de manière ad hoc, au fur et à mesure de la crise, et sans systématique précise. Par conséquent, le CPA note que la plus-value de certaines prestations par rapport à d'autres peut être remise en question: des doublons apparaissent entre les demandes adressées par l'OFSP à la SN-STF et à SSPH+, qu'il s'agisse des revues de littérature mandatées par l'office ou des questions qui ont été posées directement aux scientifiques (ch. 4.2).

Ces doublons s'expliquent également par le fait que le rôle des acteurs impliqués a été défini et ajusté au fur et à mesure par l'OFSP, et les contrats liant l'administration à la SN-STF ou à SSPH+ ont été adaptés à plusieurs reprises (ch. 3.3). Cela a permis de

¹¹¹ CdG (2022), ch. 6.4.2.

¹¹² Interface (2022), ChF (2020), CdG (2022).

garder une certaine flexibilité afin de faire face aux besoins survenus durant la crise, mais a aussi eu comme conséquence d'estomper les différences entre les prestations fournies par ces acteurs. Ainsi, la redéfinition du rôle de la SN-STF a conduit à ce que son conseil scientifique porte de moins en moins sur quelles mesures sont appropriées et qu'elle ne donne plus de recommandations, mais elle s'est focalisée sur l'appréciation de la situation épidémiologique et de son évolution, ce qui implique que son rôle s'est rapproché de celui de SSPH+ (ch. 4.3). Si cette pluralité de canaux permet de diversifier les sources d'informations, la multiplication des avis scientifiques implique également une augmentation conséquente de la charge de travail non seulement pour les scientifiques qui réalisent ces analyses, mais également pour l'OFSP, qui doit traiter et évaluer les différentes analyses scientifiques. Or, la crise du coronavirus a déjà demandé un investissement conséquent de la part de l'administration et des acteurs externes (ch. 4.2).

7.4 Les connaissances scientifiques n'ont pas toujours figuré de manière transparente dans les bases de décision

De manière générale, le CPA constate que les bases de décision à l'intention du Conseil fédéral ont été élaborées dans des délais extrêmement courts, à cause de l'urgence de la situation et des décisions qui ont dû être prises. Même si les documents rédigés en étroite collaboration entre l'OFSP et le SG-DFI ont intégré de nombreuses informations factuelles sur l'évolution de la situation épidémiologique en Suisse, le CPA estime que les connaissances scientifiques en tant que telles, ainsi que les différentes appréciations de ces connaissances, n'ont pas toujours été présentées de manière transparente (ch. 5.1). L'étude de cas sur les masques le montre: alors que la SN-STF a recommandé le port du masque dès avril 2020, les documents destinés au Conseil fédéral n'ont dans un premier temps repris que les recommandations d'organismes plutôt sceptiques vis-à-vis d'une telle mesure. Ce ne sont pas de nouvelles connaissances en tant que telles, mais plutôt d'autres facteurs qui ont contribué à ce que le port du masque s'impose au sein de l'OFSP (ch. 5.2). Les connaissances sur la transmission du virus et leur implication sur les restrictions liées aux rencontres privées, aux grands événements, aux restaurants et bars ainsi qu'aux écoles et universités ont été peu valorisées et présentées de manière inégale dans les bases de décision: les connaissances concernant la capacité des enfants à transmettre le virus – ainsi que les études démontrant les désavantages des fermetures d'écoles – ont rapidement été utilisées pour argumenter en faveur de telles fermetures uniquement en dernier recours, mais les documents rédigés à l'intention du Conseil fédéral ont de manière générale peu abordé l'évolution des connaissances sur la transmission du nouveau coronavirus par aérosols et ce que cela implique pour les mesures de lutte contre la pandémie dans les autres secteurs (ch. 5.3).

De l'avis du CPA, ces différents éléments mettent en évidence une tension sous-jacente entre deux chronologies. D'une part, il y a la nécessité d'une réaction politique rapide; la prise de décision doit intervenir à des moments précis et les documents préparés en ce sens doivent être constamment adaptés en fonction de l'évolution de la situation épidémiologique dans le pays. D'autre part, les connaissances scientifiques

ne permettent pas toujours d'en tirer des recommandations univoques, compte tenu des incertitudes qui les accompagnent, et faire baisser ces incertitudes demande du temps. Cela pose la question de savoir quel doit être le degré de certitude des connaissances pour qu'elles soient intégrées dans les bases de décision, et de quelle manière les incertitudes restantes doivent être présentées. Le CPA estime que la transparence est alors essentielle. À ce sujet, il est intéressant de noter que des possibilités existent pour qualifier de manière explicite et systématique le degré de certitude des connaissances scientifiques, mais elles n'ont pas été utilisées dans les bases de décision présentées au Conseil fédéral (ch. 5.3).

7.5 Les connaissances scientifiques ont été peu valorisées dans la communication publique, notamment de l'OFSP

Les quelques lacunes en termes de transparence dans la présentation des connaissances scientifiques dans les bases de décision (ch. 7.4) se reflètent dans la communication publique. En effet, l'analyse, effectuée par des mandataires externes, des conférences et dossiers de presse du Conseil fédéral et des points de presse auxquels l'OFSP et la SN-STF étaient représentés montre que les connaissances scientifiques concernant le port du masque ou les restrictions des rencontres privées ont été peu valorisées par le Conseil fédéral ou l'OFSP. Ainsi, parmi les affirmations recensées, seules 10.4% contenaient un renvoi à des explications scientifiques, et la moitié de ces affirmations émanait d'un membre de la SN-STF, qui, conformément à son mandat d'organe de conseil scientifique, a toujours fait référence à des bases scientifiques dans les propos analysés.

Si le CPA comprend que chaque affirmation concernant ces thématiques ne doit pas systématiquement être appuyée par une mention explicite des connaissances scientifiques qui la justifient, en particulier en ce qui concerne le Conseil fédéral vu le rôle qui lui est attribué dans la communication en tant qu'organe politique, ces chiffres semblent cependant très bas. Ainsi, les entretiens menés par le CPA ont souligné l'importance accordée par les personnes interrogées à la transparence des informations communiquées par les autorités et au fait d'explicitement sur quelles bases les mesures ont été décidées (ch. 6.1). Les incertitudes et l'évolution de ces connaissances ont la plupart du temps été communiquées uniquement lorsque des questions spécifiques ont été posées lors de conférences de presse à ce sujet. Elles n'ont pas été abordées de manière proactive, alors que cela est considéré comme nécessaire pour augmenter la confiance de la population. Ceci est d'autant plus important lorsque les recommandations évoluent, comme ce fut le cas concernant le port du masque, et le manque de communication sur les raisons de ce changement de position ont nui à la crédibilité de l'OFSP (ch. 6.2).

La répartition des tâches de communication au sein de l'administration était considérée comme claire par les différents acteurs interrogés: la communication du Conseil fédéral a lieu à un niveau politique ou stratégique, tandis que l'OFSP est compétent pour les aspects techniques. Cette distinction n'a cependant pas été aussi nette dans la pratique; l'OFSP n'a pas plus fait référence aux connaissances scientifiques que le

Conseil fédéral. La coordination entre l'administration et la SN-STF en termes de communication publique s'est révélée difficile. En effet, le premier mandat est resté assez vague à ce sujet, et ce n'est qu'à partir de juillet 2020 que les responsabilités ont été clarifiées, en termes de personnes responsables et de coordination du calendrier avec la communication des autorités fédérales. À ce sujet, le CPA estime que la répartition des tâches aurait pu être réglée de manière plus rapide, en prenant exemple sur les dispositions concernant les compétences de communication notamment de la CFP. Par ailleurs, il a manqué des règles claires sur la répartition des responsabilités quant au contenu de la communication. Une réflexion de fond à ce sujet aurait permis d'éviter des malentendus tout en respectant la liberté d'expression des milieux scientifiques (ch. 6.3).

Abréviations

Al.	Alinéa
Art.	Article
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des États
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CFP	Commission fédérale pour la préparation et la gestion en cas de pandémie
CFV	Commission fédérale pour les vaccinations
Ch.	Chiffre
Chap.	Chapitre
ChF	Chancellerie fédérale
COVID-19	Maladie à coronavirus 2019 (<i>anglais</i> : CoronaVirus Disease 2019), maladie provoquée par le nouveau coronavirus
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
DFI	Département fédéral de l'intérieur
ECDC	Centre européen de prévention et de contrôle des maladies, (<i>anglais</i> : European Centre for Disease Prevention and Control)
EMCC	État-major du Conseil fédéral chargé de gérer la crise du coronavirus
FF	Feuille fédérale
FNS	Fonds national suisse de la recherche scientifique
LEp	Loi fédérale du 28.9.2012 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (Loi sur les épidémies; RS 818.101)
Let.	Lettre
LOGA	Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
OEp	Ordonnance fédérale du 29.4.2015 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (Ordonnance sur les épidémies; RS 818.101.1)
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OLOGA	Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1)
OMS	Organisation mondiale de la santé
Org DFI	Ordonnance fédérale du 28.6.2000 sur l'organisation du Département fédéral de l'intérieur (RS 172.212.1)
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RSI	Règlement sanitaire international du 23.5.2005, entré en vigueur pour la Suisse le 15.6.2007 (RS 0.818.103)
SARS-CoV-2	Coronavirus 2 du syndrome respiratoire aigu sévère (<i>anglais</i> : Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2), virus responsable de la pandémie
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SEFRI	Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation
SG-DFI	Secrétariat général du DFI
SN-STF	Swiss National COVID-19 Science Task Force
SSPH+	Swiss School of Public Health
Swissmedic	Institut suisse des produits thérapeutiques

Bibliographie et liste des documents

Bibliographie

CdG (2022): Organisation de crise de la Confédération pour la gestion de la pandémie de Covid-19 (janvier à juin 2020), rapport des CdG du 17.5.2022 (FF 2022 1801).

ChF (2020): Rapport concernant l'évaluation de la gestion de crise pendant la pandémie de COVID-19 (1^{re} phase / février–août 2020), 11.12.2020.

ChF (2022): Rapport concernant l'évaluation de la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la pandémie de COVID-19 (2^e phase / août 2020–octobre 2021), 22.6.2022.

Chiolo, Arnaud / Cullati, Stéphane (2020): Informer en temps d'épidémie: comment faire mieux. In: Bulletin des médecins suisses 101 (35), pp. 1040–1042.

CPA (2022): Commissions consultatives extraparlimentaires, rapport du CPA du 20.6.2022 à l'intention de la CdG-E.

Frey, Kathrin / Ledermann, Simone (2010): Introduction: Evidence-Based Policy: A Concept in Geographical and Substantive Expansion. In: German Policy Studies 6 (2), pp. 1–15.

Head, Brian W. (2011): Toward More «Evidence-Informed» Policy Making? In: Public Administration Review 76 (3), pp. 472–484.

Hirschi, Caspar / Hornung, Johanna / Jalton, Dylan / Mavrot, Céline / Sager, Fritz / Schlauffer, Caroline (2022): Wissenschaftliche Politikberatung in Krisenzeiten in der Schweiz: eine Analyse der Finanzkrise, des Fukushima-Unfalls und der COVID-19 Pandemie. Schlussbericht zuhanden des Schweizerischen Wissenschaftsrats (SWR). St. Gallen, Lausanne, Bern, 15.6.2022 (*à paraître*).

Hofmänner, Alexandra (2021): The Role of Science in the Swiss Policy Response to the Covid-19 Pandemic. University of Basel, 20.8.2021.

Interface (2022): Evaluation der Krisenbewältigung COVID-19 bis Sommer 2021. Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Gesundheit (BAG). Lucerne, 4.2.2022.

Intergovernmental Panel On Climate Change (2010): Guidance Note for Lead Authors of the IPCC Fifth Assessment Report on Consistent Treatment of Uncertainties.

Lewis, Dyani (2022): Why The WHO Took Two Years To Say COVID Is Airborne. In: Nature (604), pp. 26–31.

Molteni, Megan (2021): The 60-Year-Old Scientific Screwup That Helped Covid Kill. In: WIRED, 13.5.2021.

Oehmer-Pedrazzi, Franziska / Pedrazzi, Stefano / Schneider, Jörg (2022): Analyse der öffentlichen Kommunikation der wissenschaftlichen Erkenntnisse zum neuen Coronavirus. Bericht im Auftrag der PVK.

Raupp, Juliana / Kocks, Jan Niklas (2018): Regierungskommunikation und staatliche Öffentlichkeitsarbeit aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive. In: Raupp,

Juliana / Kocks, Jan Niklas / Murphy, Kim (eds): Regierungskommunikation und staatliche Öffentlichkeitsarbeit, Springer, pp. 7–23.

SN-STF (2022): Abschlussbericht der Swiss National COVID-19 Science Task Force (ncs-tf), 29.03.2022.

Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlémentaires: neuf études de cas. Mandat: Contrôle parlementaire de l'administration. Lausanne, 22.3.2022.

SWR (2022): Akzeptanz von Krisenmassnahmen durch die Bevölkerung. Die Lehren aus COVID-19. SWR Dokument 1/2022 (*à paraître*).

Vogel, Martina (2010): Regierungskommunikation im 21. Jahrhundert: Ein Vergleich zwischen Großbritannien, Deutschland und der Schweiz. Nomos.

Wenger, Andreas / Hauri, Andrin / Kohler, Kevin / Scharte, Benjamin / Thiel, Jan (2020), Schweizer Krisenmanagement: Die Coronavirus-Pandemie als fachliche und politische Lernchance, ETH Zürich, 09.12.2020.

Liste des documents

ChF (2020): Communication de crise. Coordination de la communication politique par la Chancellerie fédérale. Réglementation de la communication de crise en cas d'événement de portée nationale. Concept et boîte à outils. *Citation*: Concept communication de crise.

Covid-19: Literaturrecherchen zu Sars-CoV-2 und COVID-19. Vertrag zwischen dem BAG und SSPH+. 15.6.2020.

Fachexpertise Epidemiologie COVID-19. Vertrag zwischen dem BAG und SSPH+. 20.5.2020.

Fachexpertise Epidemiologie COVID-19. Vertragsergänzung zwischen dem BAG und SSPH+. 10.12.2020.

Instructions du Conseil fédéral du 21.6.2019 concernant la gestion des crises dans l'administration fédérale (FF 2019 4415).

Nationales Wissenschaftliches Beratungsgremium. Mandat an Schweizerischen Nationalfonds, ETH-Rat, Swissuniversities, Verbund der Akademien a+. *Citation*: mandat SN-STF du 30.3.2020.

OFSP (2018): Manuel de gestion de crise OFSP.

OFSP (2018): Plan suisse de pandémie Influenza. *Citation*: Plan de pandémie.

OMS (2017): Gestion des risques de pandémie de grippe: Guide de l'OMS pour la prise de décision éclairée et l'harmonisation, à l'échelle nationale et internationale, de la préparation et la réponse en cas de grippe pandémique.

Rahmenmandat an die Swiss National COVID-19 Science Task Force und den ETH-Rat. *Citation*: mandat SN-STF du 14.7.2020.

Recommandations et policy briefs cités dans cette évaluation

Bin-Reza, Faisal / Lopez Chavarrias, Vicente / Nicoll, Angus / Chamberland, Mary E. (2012): The use of masks and respirators to prevent transmission of influenza: a systematic review of the scientific evidence. In: *Influenza And Other Respiratory Viruses*, 6 (4), pp. 257–267.

Cowling, B.J. / Zhou, Y. / Ip, D.K. / Leung, G.M. / Aiello, A.E. (2010): Face masks to prevent transmission of influenza virus: a systematic review. In: *Epidemiology and Infection*, 138 (4), pp. 449–456.

ECDC (2020): Guidelines for the implementation of non-pharmaceutical interventions against COVID-19, 24.9.2020.

ECDC (2020): Guidelines for the use of non-pharmaceutical measures to delay and mitigate the impact of 2019-nCoV. Technical Report, February 2020.

ECDC (2020): Using face masks in the community. Reducing COVID-19 transmission from potentially asymptomatic or pre-symptomatic people through the use of face masks. Technical Report, 8.4.2020.

OMS (2020): 2019 Novel Coronavirus (2019-nCoV): Strategic Preparedness and Response Plan, 3.2.2020.

OMS (2020): Advice on the use of masks in the context of COVID-19. Interim guidance, 6.4.2020.

OMS (2020): Advice on the use of masks in the context of COVID-19. Interim guidance, 5.6.2020.

Saunders-Hastings, P. / Crispo, J.A.G. / Sikora, L. / Krewski, D. (2017): Effectiveness of personal protective measures in reducing pandemic influenza transmission: A systematic review and meta-analysis. In: *Epidemics* 20, pp. 1–20.

SN-STF (2020): Benefits of wearing masks in community settings where social distancing cannot be reliably achieved, 1.7.2020.

SN-STF (2020): Communication and SARS-CoV-2, 22.7.2020.

SN-STF (2020): Response to FOPH questions on masks and aerosol transmission, 4.6.2020.

SN-STF (2020): Role of children in transmission of SARS-CoV-2 pandemic. 20.4.2020.

SN-STF (2020): Role of Face masks as part of non-pharmaceutical interventions against coronavirus disease, 20.4.2020.

SN-STF (2020): The role of Aerosols in SARS-CoV-2 Transmission, 29.10.2020.

Notes d'information, de discussion et propositions citées dans cette évaluation

Note d'information du DFI «Bekämpfung der COVID-19-Epidemie in der Schweiz: Szenarien für das weitere Vorgehen», 20.10.2020.

Note d'information du DFI «COVID-19: Maskenstrategie ab 27. April 2020», 21.4.2020.

Note de discussion du DFI «Eckwerte für weitere Lockerungsschritte: Versammlungen und Veranstaltungen, Distanzregelung, Baustellen. Ausstieg aus der ausserordentlichen Lage gemäss Artikel 7 Epidemiengesetz: Aufteilung der COVID-19-Verordnung 2 in zwei neue Verordnungen», 18.6.2020.

Note de discussion du DFI «Verschärfung der Basismassnahmen anlässlich des erneuten Wiederanstiegs der COVID-19 Fallzahlen», version du 30.6.2020 et nouvelle version du 1.7.2020.

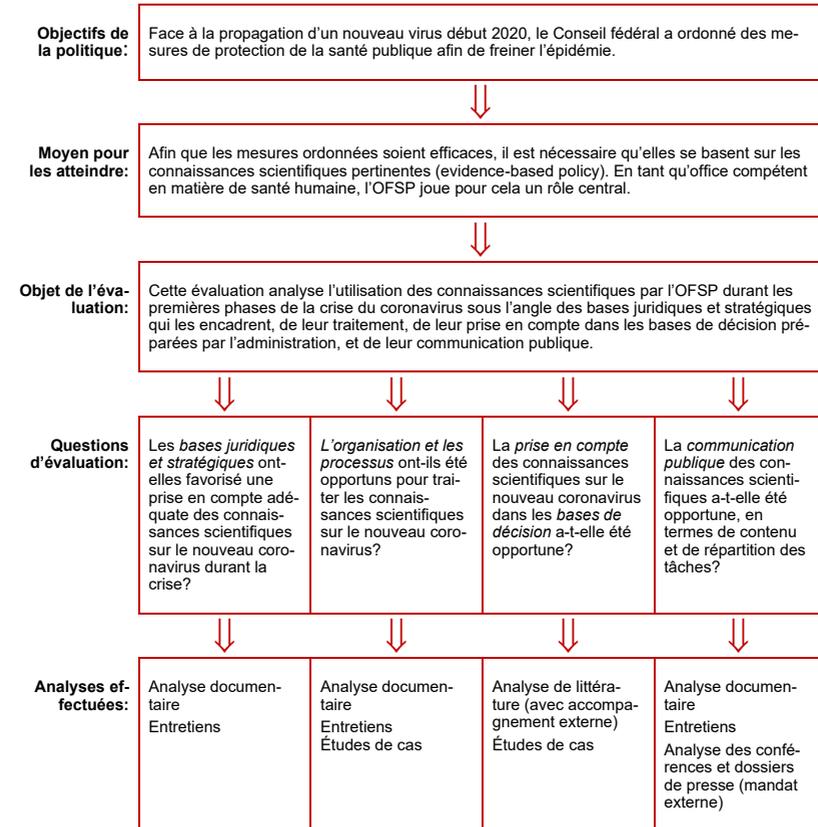
Proposition du DFI «Änderung der Covid-19-Verordnung besondere Lage und der COVID-19-Verordnung 3: Öffnungen in den Bereichen Freizeit, Kultur, Sport und Einkaufsläden», 23.2.2021.

Liste des personnes interrogées

Ackermann, Martin	Ancien président de la SN-STF, responsable du département de microbiologie environnementale, Institut fédéral suisse des sciences et technologies de l'eau (EAWAG)
Althaus, Christian	Ancien membre de la SN-STF, responsable du groupe de recherche en immuno-épidémiologie, Université de Berne
Bauwens, Jorgen	Responsable de projet, SSPH+
Brunold, Herbert	Chef du service «Évaluation et recherche», OFSP
Dzickan, Gerald	Responsable adjoint du groupe de travail «Mesures» au sein de la taskforce OFSP COVID-19
Flahault, Antoine	Membre de la SN-STF, directeur de l'Institut de santé globale, Université de Genève
Gardiol, Céline	Responsable du groupe de travail «Mesures» au sein de la taskforce OFSP COVID-19
Grandbastien, Bruno	Médecin adjoint, unité «Hygiène, Prévention et Contrôle de l'Infection», Centre hospitalier universitaire vaudois (CHUV)
Honegger, Stefan	Collaborateur personnel du chef de département, SG-DFI
Hurst, Samia	Vice-présidente de la SN-STF, bioéthicienne et médecin, Université de Genève
Jüni, Peter	Directeur scientifique de l'Ontario COVID-19 Scientific Advisory Table
Koch, Daniel	Ancien directeur de la division «Maladies transmissibles», OFSP
Kopp Sutter, Christine	Co-directrice de la taskforce OFSP COVID-19
Künzli, Nino	Directeur, SSPH+
Kuster, Stefan	Ancien directeur de la division «Maladies transmissibles», OFSP
Lévy Goldblum, Anne	Directrice, OFSP
Lüthy, Gregor	Responsable adjoint du groupe de travail «Communication» au sein de la taskforce OFSP COVID-19
Mathys, Patrick	Directeur adjoint de la division «Maladies transmissibles», OFSP
Matter, Hans	Responsable du groupe de travail «Stratégie» au sein de la taskforce OFSP COVID-19
Mäusezahl, Mirjam	Représentante de l'OFSP dans le programme de recherche national COVID-19 du FNS

Meier, Brigitte	Responsable du groupe de travail «Recherche» au sein de la taskforce OFSP COVID-19
Pittet, Didier	Médecin-chef du service «Prévention et contrôle de l'infection», Hôpitaux universitaires de Genève
Riediker, Michael	Directeur, Swiss Centre for Occupational and Environmental Health (SCOEH)
Rosella, Laura	Professeure associée, Dalla Lana School of Public Health, University of Toronto
Rossi, René	Membre de la SN-STF, chef du laboratoire «Membranes et textiles biomimétiques», EMPA
Simonazzi, André	Vice chancelier, porte-parole du Conseil fédéral, ChF
Stocker, Roman	Membre de la SN-STF, professeur au département «Ingénierie civile, environnementale et géomatique», École polytechnique fédérale de Zurich
Strupler, Pascal	Ancien directeur de l'OFSP
Stücheli, Marco	Responsable du groupe de travail «Communication» au sein de la taskforce OFSP COVID-19
Tanner, Marcel	Membre de la SN-STF, président des Académies suisses des sciences (a+), directeur émérite du Swiss Tropical and Public Health Institute
Tschudin-Sutter, Sarah	Membre de la SN-STF, responsable de l'unité «Épidémiologie hospitalière», Université de Bâle

Approche de l'évaluation



Critères d'évaluation

Critères spécifiques	Éléments d'appréciation
<i>Adéquation des bases juridiques et stratégiques pour la prise en compte des connaissances scientifiques (chap. 3)</i>	
Clarté des bases juridiques et stratégiques	La prise en compte des connaissances scientifiques et les échanges avec la science en temps de crise sont évoqués dans les bases juridiques et stratégiques, et les modalités de ces échanges sont clarifiées.
Demande de scientificité	Les bases juridiques et stratégiques prévoient que les décisions soient prises sur des données probantes dans une situation de crise, et clarifient quelle est la fonction des connaissances scientifiques à ce niveau.
Harmonie des objectifs	La prise de décision fondée sur des données probantes n'entre pas en contradiction avec les autres objectifs en cas de crise (par exemple une action rapide).
<i>Opportunité de l'organisation et des processus de traitement des connaissances scientifiques (chap. 4)</i>	
Adéquation des ressources de l'OFSP par rapport aux objectifs	L'organisation interne pour le traitement des connaissances scientifiques était adaptée à la gestion de crise. Les compétences internes de l'OFSP ont été utilisées de manière pertinente selon les priorités et les besoins.
Adéquation des modalités d'échanges avec les scientifiques par rapport aux objectifs	Les modalités d'échange avec la science ont permis à l'OFSP de disposer des connaissances scientifiques en temps utile et sous forme adaptée pour la gestion de crise. L'OFSP a été proactif pour se procurer les connaissances nécessaires.
Adéquation de la répartition des tâches par rapport aux objectifs	La répartition des tâches et des responsabilités au sein de l'OFSP, ainsi qu'avec les acteurs externes, était réglée de manière claire. Elle était adaptée aux objectifs. Il n'y a pas eu de tâches contradictoires, redondantes ou peu utiles entre les différents acteurs impliqués.
Pluralité des sources d'information	La sélection par l'OFSP des sources d'informations scientifiques et des personnes de contact a été effectuée selon des critères compréhensibles et appropriés. Elle a permis de refléter la pluralité des informations scientifiques.

Critères spécifiques	Éléments d'appréciation
Définition adéquate des besoins en termes de connaissances scientifiques pour la gestion de crise	L'OFSP a mis en place des processus clairs pour définir les besoins d'information en termes de connaissances scientifiques, notamment au sein de la taskforce OFSP COVID-19. Les différents besoins ont été rassemblés et priorisés de manière pertinente.
Collecte adéquate des informations scientifiques par rapport aux besoins	La collecte d'informations scientifiques a répondu aux besoins définis par l'OFSP. Le réseau externe mis en place a été activé lorsque cela était nécessaire. Les critères de tri pour la collecte des informations par l'OFSP étaient clairs et pertinents et recouvraient la pluralité des informations scientifiques. Les demandes adressées aux acteurs externes étaient ciblées sur les besoins définis.
Analyse adéquate des informations scientifiques pour obtenir des données probantes	Les critères d'analyse des informations scientifiques ont permis de consolider les connaissances scientifiques sur le nouveau coronavirus. La qualité des informations a été vérifiée de manière sérieuse, par ex. lorsque des informations contradictoires étaient présentes. Les évolutions pertinentes des connaissances ont été intégrées aux analyses.

Opportunité de la prise en compte des connaissances scientifiques dans les bases de décision (chap. 5)

Décisions basées sur des données probantes (Evidenzbasiertheit)	Les connaissances scientifiques pertinentes ont été reprises dans les bases de décision élaborées par l'OFSP (avec ou sans indication de sources). Les recommandations de l'OFSP ont été basées sur des données probantes actuelles, et mises à jour en fonction de l'évolution des connaissances scientifiques en temps utile pour la prise de décision.
Présentation adéquate des connaissances scientifiques dans les bases de décision	Les connaissances scientifiques ont été présentées de manière adéquate dans les bases de décision, en fonction des destinataires de ces informations. Les informations essentielles figuraient dans les documents élaborés par l'OFSP.
Transparence sur la qualité des bases scientifiques	La qualité des bases scientifiques a été explicitée dans les bases de décision élaborées par l'OFSP. Les incertitudes ont été mentionnées de manière transparente.

Opportunité de la communication publique des connaissances scientifiques (chap. 6)

Communication basée sur des données probantes (Evidenzbasiertheit)	Les connaissances scientifiques pertinentes ont été reprises dans la communication par l'OFSP, le DFI et le Conseil fédéral, selon le rôle qui leur est attribué.
--	---

Critères spécifiques	Éléments d'appréciation
Transparence de la communication publique sur la qualité des bases scientifiques et des incertitudes	La communication était basée sur des explications intelligibles, venant de sources crédibles. Les connaissances scientifiques sur le nouveau coronavirus ont été communiquées en temps utile à la population. Les incertitudes sur l'état des connaissances scientifiques et les conséquences des nouvelles connaissances ont été explicitées de manière transparente.
Cohérence de la communication publique des connaissances scientifiques	Les informations sur les connaissances scientifiques ont été communiquées par l'administration fédérale (OFSP, DFI), le Conseil fédéral et la SN-STF de manière cohérente sur la durée, et de manière cohérente entre les différents niveaux de communication. D'éventuelles contradictions ont été justifiées par les connaissances scientifiques. Les évolutions des connaissances scientifiques ont été explicitées.
Présentation adéquate des connaissances scientifiques dans la communication publique	Les messages de l'administration fédérale et de la SN-STF étaient clairs, concis et compréhensibles, dans un langage adapté à la population.
Clarté de la répartition des tâches au sein de l'administration fédérale	Les tâches et les responsabilités au sein de l'administration fédérale liées à la communication publique des connaissances scientifiques ont été clairement définies, c'est-à-dire entre l'OFSP, le DFI et le Conseil fédéral (dont la communication a été coordonnée par la ChF). Les acteurs concernés savaient qui fait quoi. Cette répartition des tâches a été respectée.
Clarté de la répartition des tâches entre l'administration fédérale et d'autres acteurs	Les tâches et les responsabilités liées à la communication publique des connaissances scientifiques ont été clairement définies entre l'administration fédérale (OFSP, DFI, ChF) et la SN-STF. Les acteurs concernés savaient qui fait quoi. Cette répartition des tâches a été respectée.

Chronologies relatives aux études de cas

Les tableaux suivants reprennent quelques repères chronologiques liées aux cinq études de cas analysées par le CPA. Il s'agit notamment d'informations contenues dans les documents préparés par l'OFSP et le DFI à l'intention du Conseil fédéral¹¹³, de questions adressées à la SN-STF par les autorités, de recommandations issues d'organes scientifiques reconnus et des décisions prises par le Conseil fédéral (en gras) concernant les restrictions ou les assouplissements des mesures de lutte contre le COVID-19. La chronologie s'étend jusqu'au 31 mars 2021 (ch. 1.2).

Port du masque

Date	Description
Février 2020	L'ECDC publie des directives qui ne recommandent pas le port du masque dans la population générale, car il n'existe aucune preuve de l'utilité des masques dans ce contexte.
12.03.2020	Dans une proposition au Conseil fédéral concernant les mesures contre le COVID-19, le DFI souligne que les réserves de masques sont limitées en Suisse.
26.03.2020	Suite à une demande de l'OFSP sur les besoins en masques en Suisse, la SN-STF recommande de s'en procurer rapidement.
02.04.2020	Suite à une question de l'OFSP, la SN-STF, dans un document non publié, se déclare favorable au port du masque pour certaines professions, et éventuellement pour toute la population en tant qu'instrument de contrôle de la source.
05.04.2020	L'OFSP demande à la SN-STF de comparer les stratégies internationales sur le masque. Cette dernière établit un tableau listant les arguments pour et contre le port du masque dans l'espace public.
06.04.2020	Selon l'OMS, les masques doivent être réservés au personnel du domaine de la santé et aux personnes présentant des symptômes.
08.04.2020	L'ECDC se montre sceptique au sujet du port du masque dans la population soulignant qu'il n'y a jusqu'à présent aucune preuve qu'en portant un masque les personnes sans symptômes empêchent la transmission du COVID-19.
20.04.2020	Dans un <i>policy brief</i> publié, la SN-STF recommande explicitement le port du masque généralisé, en complément des autres mesures de protection, car le rapport risque-bénéfice est largement favorable malgré les preuves mitigées.

¹¹³ Les documents sont signés par le DFI, mais ont été rédigés en étroite collaboration avec l'OFSP (voir ch. 5.1).

Date	Description
21.04.2020	Dans une note d'information à l'intention du Conseil fédéral, le DFI souligne que le port du masque est considéré comme une mesure de dernier recours. Les stocks n'étant pas suffisants, des priorités doivent être établies pour le port du masque.
22.04.2020	Le Conseil fédéral assouplit les mesures de lutte contre le coronavirus. Il ne prévoit pas de port du masque généralisé dans la population.
26.05.2020	Dans une proposition au Conseil fédéral, le DFI envisage le port du masque généralisé comme une option si le nombre de cas augmente.
03.06.2020	L'OFSP demande à la SN-STF si de nouvelles preuves scientifiques modifient ses recommandations d'avril concernant les masques. La SN-STF répond au moyen d'un <i>policy brief</i> (04.06.2020) qui souligne qu'on a constaté que le port du masque pourrait réduire le risque d'être infecté jusqu'à 80%, ce qui appuie et renforce ses recommandations pour le port du masque généralisé.
05.06.2020	L'OMS recommande aux gouvernements d'encourager la population à porter un masque dans des situations et contextes spécifiques afin de prévenir la transmission du virus.
18.06.2020	Dans une note de discussion à l'intention du Conseil fédéral, le DFI souligne que compte tenu du faible nombre de cas, l'obligation générale de porter un masque dans les lieux publics n'est pas envisagée pour l'instant, mais devrait pouvoir être mise en œuvre rapidement si le nombre de cas augmente. La distance recommandée entre deux personnes est ramenée de 2 m à 1,5 m.
19.06.2020	Le Conseil fédéral recommande le port du masque dans les transports publics.
01.07.2020	La SN-STF publie un <i>policy brief</i> qui recommande avec force de porter un masque dans les situations où la distanciation sociale ne peut pas être respectée, par exemple et en priorité dans les transports publics.
01.07.2020	D'abord listée comme «mesure possible», l'obligation du port du masque dans les transports publics est proposée au Conseil fédéral par le DFI comme mesure fixe suite aux commentaires lors de la procédure de corapport.
02.07.2020	Sur décision du Conseil fédéral, le port du masque dans les transports publics devient obligatoire dès le 6 juillet.
24.09.2020	L'ECDC recommande le port du masque dans les espaces intérieurs et extérieurs fortement fréquentés, car il y a de plus en plus de preuves que cela aide à prévenir la contamination par le COVID-19.
15.10.2020	L'OFSP adresse une question à la SN-STF sur les stratégies prises par différents pays concernant le masque et les types de masques utilisés.

Date	Description
18.10.2020	Le Conseil fédéral décide de rendre obligatoire dès le 19 octobre le port du masque dans les espaces intérieurs accessibles au public, dans les gares, les aéroports et aux arrêts de bus ou de tram.
20.10.2020	Dans une note d'information à l'intention du Conseil fédéral, l'extension du port du masque à toute la population est évoquée par le DFI. Parmi les arguments en faveur de cette mesure, il cite la disponibilité suffisante des masques par rapport à la première vague et les connaissances scientifiques en la matière, ainsi que le fait que le port du masque est accepté là où il a déjà été imposé.
27.10.2020	L'extension du port du masque a été beaucoup discutée dans le cadre de la consultation des offices et la procédure de corapport, mais le DFI maintient sa position en vue de la séance du Conseil fédéral.
28.10.2020	Dès le 29 octobre, l'obligation de porter un masque est étendue par le Conseil fédéral aux espaces extérieurs d'établissements par ex. les files d'attentes devant un magasin, sur les terrasses des restaurants et bars ou sur les marchés, ainsi que dans les zones piétonnes très fréquentées, dans les écoles du degré secondaire II et sur le lieu de travail.
14.11.2020	L'OFSP demande à la SN-STF dans quelle mesure les masques chirurgicaux offrent aussi une protection pour la personne qui porte le masque. La réponse de la SN-STF, par e-mail, souligne qu'il y a des données observationnelles qui soutiennent cela, mais pas d'études randomisées.
17.12.2020	L'OMS recommande d'instaurer un port du masque au niveau national afin de contrôler la transmission du virus.
16.02.2021	Dans une note de discussion à l'intention du Conseil fédéral, la possibilité de porter le masque est citée comme un critère déterminant pour définir quelles sont les activités qui sont à nouveau autorisées dans le cadre de l'assouplissement des mesures.

Restrictions liées aux rencontres privées

Date	Description
19.03.2020	Dans une proposition au Conseil fédéral, le DFI souligne que les rassemblements de personnes sont particulièrement propices à la transmission du coronavirus et que l'interdiction des rassemblements de plus de cinq personnes dans l'espace public permet de réduire la fréquence des transmissions, de rompre les chaînes de transmission et de prévenir ou d'endiguer les épidémies locales.
20.03.2020	Le Conseil fédéral interdit les rencontres de plus de cinq personnes dès le 21 mars 2020.
11.04.2020	En réponse à une demande de l'OFSP, la SN-STF publie un <i>policy brief</i> pour esquisser les étapes de l'assouplissement des mesures. Ce document souligne que le nombre de personnes lors de rencontres privées ne devrait pas dépasser 30.
26.05.2020	En supposant que les règles de distance et d'hygiène sont suivies par la population, le DFI propose au Conseil fédéral d'assouplir les restrictions liées aux rencontres privées en les autorisant jusqu'à 30 personnes.
27.05.2020	En raison du développement positif de la situation épidémiologique en Suisse, le Conseil fédéral autorise les rencontres jusqu'à 30 personnes dès le 6 juin 2020.
04.06.2020	Suite à une question de l'OFSP sur les contextes dans lesquels ont lieu beaucoup d'infections, la SN-STF publie un <i>policy brief</i> qui souligne que les endroits clos tels que les foyers figurent parmi les endroits à risque.
18.06.2020	En raison du faible nombre d'infections, le DFI propose au Conseil fédéral de supprimer l'interdiction des rassemblements privés de plus de 30 personnes.
19.06.2020	Le Conseil fédéral lève l'interdiction des rassemblements privés de plus de 30 personnes dès le 22 juin 2020.
24.09.2020	L'ECDC recommande de restreindre les réunions privées, en particulier pour les petits groupes (moins de 10 personnes), car cela contribue efficacement à empêcher la diffusion du virus.
16.10.2020	En fonction des données issues du <i>contact tracing</i> obtenues par les cantons, le DFI estime que de nouvelles règles doivent être édictées pour les rencontres privées et que les rencontres de plus de 15 personnes devraient être interdites.
18.10.2020	Le Conseil fédéral interdit les rencontres privées de plus de 15 personnes à l'intérieur et à l'extérieur dès le 19 octobre 2020.
28.10.2020	Le Conseil fédéral interdit les rencontres privées de plus de 10 personnes dès le 29 octobre 2020.

Date	Description
04.12.2020	L'ECDC recommande d'annuler ou de limiter la taille et la durée des réunions privées durant les fêtes de fin d'années.
17.12.2020	L'OMS recommande de mettre en place des restrictions pour les rencontres privées (moins de 10 personnes) afin de stopper la diffusion du virus dans les ménages.
17.12.2020	Dans une proposition au Conseil fédéral, le DFI reconnaît que le risque de transmission augmente avec le nombre de personnes autorisées dans des rencontres privées et qu'une restriction plus forte devrait être envisagée si la situation épidémiologique ne s'améliore pas. Cependant, à l'approche des fêtes, il renonce à déposer une demande en ce sens au Conseil fédéral.
12.01.2021	Dans une proposition au Conseil fédéral, le DFI souligne que l'évolution de la situation épidémiologique due aux nouveaux variants appelle à limiter les rencontres privées à 10 personnes issues de deux ménages différents. Suite à la procédure de corapport, ce nombre est réduit à cinq personnes.
13.01.2021	Sur décision du Conseil fédéral, les rencontres privées de plus de cinq personnes sont interdites dès le 18 janvier 2021.
16.02.2021	Dans une note de discussion à l'intention du Conseil fédéral, le DFI propose une stratégie de réouverture basée sur les risques, malgré les incertitudes liées aux nouveaux variants. Il souligne que les assouplissements des mesures ne doivent pas uniquement reposer sur des constats épidémiologiques, mais qu'il s'agit également de prendre en compte les mesures qui sont particulièrement problématiques du point de vue social ou économique comme la limitation des rencontres privées à cinq personnes.
24.02.2021	Suite à la consultation des cantons, le Conseil fédéral autorise les rencontres privées en extérieur jusqu'à 15 personnes dès le 1^{er} mars 2021.
19.03.2021	Suite à la consultation des cantons, le Conseil fédéral augmente de 5 à 10 personnes la limite imposée pour les rencontres privées à l'intérieur dès le 22 mars 2021.

Restrictions liées aux grands événements

Date	Description
Février 2020	L'ECDC publie des directives qui soulignent que l'annulation des grands événements avant le pic des épidémies peut réduire la transmission du virus.
28.02.2020	Le Conseil fédéral déclare la situation particulière selon la LEp, et interdit les grandes manifestations de plus de 1000 personnes avec entrée en vigueur immédiate.
12.03.2020	Le DFI propose au Conseil fédéral d'interdire les événements de plus de 100 personnes. Ceci est justifié par le développement de la situation en Italie et par le fait que les rassemblements de personnes sont particulièrement propices à la transmission du coronavirus.
13.03.2020	Les manifestations de plus de 100 personnes sont interdites par le Conseil fédéral avec effet immédiat et jusqu'à fin avril.
11.04.2020	En réponse à une demande de l'OFSP, la SN-STF publie un <i>policy brief</i> pour esquisser les étapes de l'assouplissement des mesures. Ce document souligne que le nombre de personnes ne devrait pas dépasser 30.
28.04.2020	Dans une note de discussion à l'intention du Conseil fédéral, le DFI justifie la prolongation de l'interdiction des événements de plus de 1000 personnes jusqu'au 30 septembre 2020 par le fait que les grands rassemblements de personnes augmentent tout particulièrement le risque de transmission du COVID-19 à de nombreuses personnes et que, dans une telle situation, la traçabilité des contacts est restreinte, voire impossible.
29.04.2020	Le Conseil fédéral informe que les événements de plus de 1000 personnes resteront interdits jusqu'au 30 septembre 2020.
26.05.2020	Suite à la procédure de corapport, et compte tenu des expériences faites en Italie, le DFI se prononce en défaveur d'une autorisation plus rapide que prévu des manifestations de plus de 1000 personnes, mais estime que les événements jusqu'à 1000 personnes avec obligation d'être assis peuvent progressivement avoir lieu s'ils sont accompagnés de concepts de protection suffisants.
27.05.2020	Le Conseil fédéral autorise les grands événements jusqu'à 300 personnes dès le 6 juin 2020. Il se prononcera plus tard sur les manifestations réunissant jusqu'à 1000 personnes.
18.06.2020	Dans une note de discussion à l'intention du Conseil fédéral, le DFI évoque une autorisation des manifestations de plus de 1000 personnes dès début septembre, et non pas fin septembre comme initialement prévu, notamment en raison du fait que les autres pays d'Europe commencent à les autoriser à nouveau.

Date	Description
19.06.2020	Le Conseil fédéral augmente la limite pour les grands événements de 300 à 1000 personnes et annonce que cette limite restera en vigueur jusqu'à fin août.
05.08.2020	Dans une proposition au Conseil fédéral, et compte tenu de l'évolution actuelle de la situation épidémiologique, le DFI propose au Conseil fédéral de prolonger l'interdiction des grandes manifestations au 30 septembre 2020 et d'introduire une obligation de disposer d'une autorisation dès le 1 ^{er} octobre 2020.
12.08.2020	Le Conseil fédéral décide d'autoriser les grands événements de plus de 1000 personnes à partir du 1^{er} octobre 2020, en les assortissant de mesures de protection strictes et de l'obtention d'une autorisation cantonale.
27.10.2020	Dans une proposition au Conseil fédéral, le DFI souligne que le risque de transmission du coronavirus lors de grandes manifestations est restreint par les concepts de protection, mais qu'il y a quand même des contaminations et que le suivi des contacts est difficilement assuré par les cantons. Il propose de réduire le nombre de personnes autorisées à 15 personnes.
28.10.2020	Sur décision du Conseil fédéral, les manifestations de plus de 50 personnes sont interdites dès le 29 octobre 2020.
11.12.2020	Le Conseil fédéral interdit les grandes manifestations, avec quelques exceptions comme les fêtes religieuses (limitées à 50 personnes) ou les manifestations politiques.
16.02.2021	Dans une note de discussion à l'intention du Conseil fédéral, le DFI propose une stratégie de réouverture basée sur les risques, malgré les incertitudes liées aux nouveaux variants. Les restrictions concernant les grandes manifestations sont citées comme les dernières mesures pouvant être levées du point de vue épidémiologique.
12.03.2021	Le Conseil fédéral lance une consultation auprès des cantons pour autoriser les manifestations avec du public dès le 22 mars 2021 (100 personnes à l'extérieur, 50 personnes à l'intérieur).

Restrictions liées aux restaurants et bars

Date	Description
12.03.2020	Le DFI propose au Conseil fédéral de limiter le nombre de personnes dans un restaurant à 50. Il souligne que cette mesure a de fortes conséquences sur la vie publique, mais qu'elle se justifie car des mesures rigides au début de l'épidémie ont plus de chances d'influencer le développement épidémiologique de façon durable.
13.03.2020	Sur décision du Conseil fédéral, les restaurants et bars ne peuvent pas accueillir plus de 50 personnes avec effet immédiat.
16.03.2020	Le Conseil fédéral déclare la situation extraordinaire selon la LEp, les restaurants et bars sont fermés dès le 17 mars 2020 et jusqu'à fin avril.
11.04.2020	En réponse à une demande de l'OFSP, la SN-STF publie un <i>policy brief</i> pour esquisser les étapes de l'assouplissement des mesures. Ce document souligne que la consommation en extérieur est à privilégier sur la consommation en intérieur, et que des mesures de distanciation physique doivent être prises (par ex. distance entre deux tables).
15.04.2020	Dans une note de discussion à l'intention du Conseil fédéral, le DFI se positionne contre une demande émanant de la procédure de corapport pour rouvrir les restaurants. Cela est justifié par le risque accru de transmission dû aux nombreux contacts étroits entre les personnes et de surcroît dans des espaces fermés.
07.05.2020	Dans une proposition au Conseil fédéral, le DFI souligne que la réouverture des bars dépend notamment de la question de savoir si les clients de ces établissements ne sont pas exposés à un risque de transmission plus élevé que s'ils fréquentaient un restaurant classique.
08.05.2020	Le Conseil fédéral informe que les restaurants pourront à nouveau ouvrir dès le 11 mai 2020, avec des limitations à quatre personnes par table, une obligation de consommer assis et une séparation de 2 m entre chaque table.
26.05.2020	Dans une note de discussion à l'intention du Conseil fédéral, le DFI rejette la proposition faite par un office de lever les restrictions sur les heures d'ouvertures des restaurants, car les expériences à l'étranger montrent que cela peut mener à des flambées locales de cas de coronavirus.
27.05.2020	Sur décision du Conseil fédéral, les groupes de clients de plus de quatre personnes sont à nouveau autorisés dans les restaurants et bars, avec obligation de collecter les données de contact des clients si les prescriptions en matière de distance ne sont pas respectées.
04.06.2020	Suite à une question de l'OFSP, la SN-STF souligne que les espaces clos tels que les bars et les restaurants sont considérés comme des endroits à haut risque pour la transmission du COVID-19.

Date	Description
19.06.2020	Le Conseil fédéral lève l'obligation de consommer assis dans les bars et les restaurants dès le 22 juin 2020.
18.10.2020	Sur demande des cantons, le DFI propose d'interdire la consommation debout dans les bars et restaurants, puisque le risque de transmission est considéré comme haut dans ces cas-là.
18.10.2020	Le Conseil fédéral interdit toute consommation debout dans les bars et les restaurants à partir du 19 octobre 2020.
27.10.2020	Dans une proposition au Conseil fédéral, le DFI propose de limiter le nombre de personnes par table dans les bars et les restaurants à quatre, et d'instaurer une heure de fermeture entre 23h et 6h. Le fait de parler fort à cause du bruit ambiant augmente les émissions d'aérosols et de gouttelettes, et par là même la transmission du virus.
28.10.2020	Le Conseil fédéral instaure une fermeture obligatoire des restaurants et bars de 23 h à 6 h, et ce dès le 29 octobre 2020. Par ailleurs, seules quatre personnes par table sont autorisées.
11.12.2020	Sur décision du Conseil fédéral, les restaurants et bars doivent fermer à partir de 19 h dès le 12 décembre 2020 afin de réduire le nombre de contacts.
17.12.2020	Dans une proposition au Conseil fédéral, le DFI admet que la situation a été reconnue comme critique dès le 4 décembre 2020, mais que les cantons n'ont pas souhaité agir. La situation épidémiologique et le changement de position des cantons changent la donne, et le DFI propose ainsi de fermer les restaurants et les bars, tout en maintenant le régime d'exception pour les cantons, qui est appliqué dans les cantons romands depuis une semaine seulement.
18.12.2020	Le Conseil fédéral ordonne la fermeture des restaurants et bars dès le 22 décembre 2020, avec des possibilités d'exceptions pour les cantons dans lesquels la situation épidémiologique le permet.
05.01.2021	Dans une note d'information à l'intention du Conseil fédéral, le DFI envisage la fin du régime d'exception pour les cantons, car les dernières semaines ont montré qu'un «tourisme d'achat et gastronomique» a lieu entre les cantons, et que les restaurants sont fermés dans tous les cantons.
06.01.2021	Le Conseil fédéral met fin au régime d'exception pour les cantons, et ordonne la fermeture des restaurants et bars dès le 9 janvier 2021.
11.01.2021	L'OFSP demande à la SN-STF de se positionner sur un article qui justifierait un traitement différencié entre les restaurants et les bars. La réponse de la SN-STF est que cette étude ne soutient pas vraiment cela, mais qu'elle démontre que la fréquentation d'établissements où l'on peut manger et boire constitue un facteur de risque important d'infection par le nouveau coronavirus.

Date	Description
23.01.2021	Suite à la décision du Conseil fédéral de ne pas inclure les bars et restaurants dans les prochaines mesures d'assouplissement, le DFI justifie ce choix par le risque de transmission élevé, qui est maintenant clairement soutenu par les connaissances scientifiques.
16.02.2021	Dans une note de discussion à l'intention du Conseil fédéral, le DFI propose une stratégie de réouverture basée sur les risques, malgré les incertitudes liées aux nouveaux variants. Il souligne que l'ouverture des restaurants ne peut pas encore avoir lieu en raison des risques accrus de contagion dans les contextes où il n'est pas possible de porter un masque ou de maintenir une distance suffisante.
23.02.2021	Suite aux retours critiques de la consultation et la procédure de corapport, le DFI justifie de manière extensive la proposition de maintenir les restaurants fermés, évoquant le fait que les groupes de personnes se mélangent dans des espaces généralement fermés et durant plusieurs heures, ne portent pas de masque et parlent à voix haute, ce qui augmente la production d'aérosols et de gouttelettes.
12.03.2021	Le Conseil fédéral envoie en consultation des assouplissement prévoyant la réouverture des terrasses dès le 22 mars 2021.

Restrictions liées aux écoles et universités

Date	Description
Février 2020	Les directives publiées par l'ECDC soulignent que les études sur de précédentes pandémies montrent que les fermetures d'écoles ont eu un effet positif pour réduire la transmission du virus.
12.03.2020	En se basant sur un rapport de l'ECDC, qui recommande de considérer la fermeture des écoles suite au peu de preuves scientifiques concernant la capacité des enfants à transmettre le virus, et compte tenu de la situation en Italie, le DFI propose au Conseil fédéral de fermer les écoles.
13.03.2020	Le Conseil fédéral interdit les cours en présentiel dans les écoles, les universités et les hautes écoles jusqu'au 4 avril 2020.
11.04.2020	En réponse à une demande de l'OFSP, la SN-STF publie un <i>policy brief</i> pour esquisser les étapes de l'assouplissement des mesures. Ce document souligne que l'ouverture des écoles primaires et secondaires est prioritaire par rapport à l'enseignement tertiaire.
15.04.2020	Dans une note de discussion à l'intention du Conseil fédéral, le DFI envisage la réouverture des écoles obligatoires dès le 11 mai 2020, et propose de réfléchir aux conditions pour la reprise des cours en présentiel dans les écoles du secondaire II et du tertiaire.
17.04.2020	L'OFSP demande à la SN-STF de se prononcer sur la capacité des enfants à transmettre le virus et les différences éventuelles entre classes d'âge. La SN-STF pointe du doigt le peu de preuves scientifiques et la nécessité d'appliquer le principe de précaution. Elle publie également un <i>policy brief</i> à ce sujet (20.4.2020), qui souligne que la décision de rouvrir les écoles représente un conflit de valeurs.
28.04.2020	Dans une note de discussion à l'intention du Conseil fédéral, le DFI présente les hypothèses sous-jacentes aux propositions pour la réouverture progressive des écoles, à savoir que les enfants tombent moins souvent malades et de manière généralement moins grave, et qu'ils ne jouent pas un rôle majeur dans la transmission du virus. Cela justifie le traitement différencié selon les classes d'âges.
29.04.2020	Selon la décision du Conseil fédéral, les écoles obligatoires rouvriront le 11 mai 2020, et les cours en présentiel sont autorisés dans les écoles post-obligatoires et autres établissements de formation par groupe de cinq personnes maximum.
10.05.2020	L'OMS souligne que la décision de fermer les écoles devrait être guidée par une approche basée sur les risques.
26.05.2020	Dans une proposition au Conseil fédéral, le DFI envisage la reprise des cours en présentiel dès le 8 juin 2020 dans les établissements d'enseignement secondaire II et tertiaire si des concepts de protection adaptés sont mis en œuvre.

Date	Description
27.05.2020	Le Conseil fédéral autorise à nouveau l'enseignement présentiel dans les écoles du secondaire II et tertiaire dès le 6 juin 2020.
04.06.2020	Suite à une question de l'OFSP, la SN-STF souligne que les espaces clos tels que les écoles sont considérées comme des endroits à haut risque pour la transmission du COVID-19.
06.08.2020	L'ECDC reconnaît que la fermeture des écoles n'est probablement pas une mesure efficace pour lutter contre la transmission du COVID-19.
14.09.2020	L'OMS estime que les écoles ne devraient pas être fermées, mais qu'il faut plutôt prendre des mesures préventives.
27.10.2020	Dans une proposition au Conseil fédéral, le DFI propose d'imposer les cours à distance dans les hautes écoles et universités afin de contenir l'épidémie et ainsi de réduire les flux de personnes, notamment dans les transports publics.
28.10.2020	Le Conseil fédéral décide d'interdire les cours en présentiel dans les hautes écoles et les universités dès le 2 novembre 2020.
06.01.2021	Vu les retours négatifs sur le sujet, le DFI a refusé de soumettre au Conseil fédéral une proposition pour prolonger les vacances scolaires. Dans une note de discussion à l'intention du Conseil fédéral, il souligne également qu'il est incontestable que l'interdiction de l'enseignement en présentiel pour les degrés secondaires I et II est judicieuse sur le plan épidémiologique, mais que les effets sur les élèves sont encore trop incertains.
08.01.2021	L'OFSP demande à la SN-STF d'estimer les risques si les écoles restent ouvertes et de définir des critères pour envisager des mesures dans les écoles. La SN-STF répond dans un <i>policy brief</i> que le passage à l'enseignement à distance dans le degré secondaire I se justifie si la situation épidémiologique est «très dangereuse», et si elle est «dangereuse» ou «très dangereuse» dans le secondaire II.
19.01.2021	Dans une note d'information à l'intention du Conseil fédéral, le DFI se rallie à la position de la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique et de la SN-STF selon laquelle la fermeture des écoles ne doit avoir lieu qu'en dernier recours. Étant donné le développement de la situation épidémiologique, il est cependant nécessaire d'élaborer des scénarios pour anticiper la prise de mesures plus restrictives.
16.02.2021	Dans une note de discussion à l'intention du Conseil fédéral, le DFI propose une stratégie de réouverture basée sur les risques, malgré les incertitudes liées aux nouveaux variants. Il prévoit la reprise des cours en présentiel par étapes dès le 1 ^{er} avril dans les écoles professionnelles, mais les cours universitaires continuent d'être dispensés à distance.

Impressum

Réalisation de l'évaluation

Marion Baud-Lavigne (direction de projet)

Dr. Nicolas Keuffer (collaboration scientifique)

Selina Stoller (collaboration scientifique)

Rapport des experts externes sur la communication publique

Jörg Schneider, js_studien+analysen (direction de projet)

Dr. Franziska Oehmer-Pedrazzi, Fachhochschule Graubünden

Stefano Pedrazzi, Université de Fribourg

Accompagnement externe dans le domaine épidémiologique

Prof. Dr. Arnaud Chiolero, Laboratoire de santé des populations (#PopHealthLab),
Université de Fribourg

Remerciements

Le CPA remercie l'administration fédérale, et particulièrement l'OFSP, pour la mise à disposition des documents et des données, ainsi que pour les renseignements et les explications. Il remercie aussi les mandataires mentionnés ci-dessus pour la bonne collaboration. Ses sincères remerciements vont également à toutes les personnes qui ont accepté de participer aux entretiens et qui lui ont fourni des informations, ce d'autant plus que la crise du coronavirus n'était pas encore terminée et que leur emploi du temps était chargé.

Contact

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

Tél. +41 58 322 97 99

Courriel: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlement.ch > Organes > Commissions > CPA

Langue originale du rapport: français