



# **Recours du Conseil fédéral et de l'OFSP aux connaissances scientifiques pour la gestion de la crise du coronavirus**

**Rapport du 30 juin 2023 de la Commission de gestion  
du Conseil national**

**Avis du Conseil fédéral**

du 29 septembre 2023

---

Madame la Présidente,  
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 158 de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport du 30 juin 2023 de la Commission de gestion du Conseil national concernant le recours du Conseil fédéral et de l'OFSP aux connaissances scientifiques pour la gestion du coronavirus<sup>1</sup>.

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

29 septembre 2023

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset  
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

<sup>1</sup> FF 2023 2014

---

# Avis

## 1 Contexte

La pandémie de COVID-19 à laquelle la Suisse a été confrontée à partir de 2020 a mis en évidence le rôle crucial de la disponibilité et de la gestion des connaissances scientifiques pour lutter contre les épidémies et, de manière plus générale, contre les crises de grande ampleur. Le manque de connaissances scientifiques concernant ce nouveau virus, en particulier au début de la pandémie, a placé les autorités face à de grandes incertitudes. Pour évaluer la situation épidémiologique et définir les mesures de lutte contre le COVID-19, le Conseil fédéral s'est basé principalement sur l'appréciation et les propositions du Département fédéral de l'intérieur et de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), en leur qualité d'unités de la Confédération compétentes pour la lutte contre les maladies transmissibles. De plus, pour intégrer les connaissances scientifiques dans les décisions du Conseil fédéral, les autorités fédérales ont entretenu des contacts avec de nombreux experts du monde scientifique.

Au vu des questions de portée générale soulevées par ce sujet, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont chargé, lors de leur séance du 26 janvier 2021, le Contrôle parlementaire de l'administration de procéder à une évaluation de l'utilisation des connaissances scientifiques par l'OFSP durant la crise du coronavirus. L'objet a été attribué à la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N). Cette démarche s'inscrit dans le cadre de l'inspection des CdG portant sur la gestion de la crise du COVID-19 par le Conseil fédéral et l'administration fédérale, lancée en 2020.

Dans son rapport du 30 juin 2023<sup>2</sup>, la CdG-N arrive à la conclusion que l'utilisation des connaissances scientifiques par les autorités fédérales pour faire face à la pandémie de COVID-19 a été partiellement adéquate. L'OFSP a bénéficié d'un réseau lui permettant de disposer des connaissances scientifiques nécessaires, dont l'utilisation a pu être améliorée au cours de la crise. Toutefois, cet épisode a montré clairement qu'il était nécessaire d'améliorer plusieurs points.

La CdG-N a remis son rapport au Conseil fédéral le 30 juin 2023 et l'a invité à donner son avis sur les constatations et les recommandations du rapport d'ici au 4 octobre 2023.

## 2 Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral remercie les CdG de leur rapport qui porte un regard critique sur le recours aux connaissances scientifiques par le Conseil fédéral et l'OFSP pour la gestion de la crise du coronavirus. Le Conseil fédéral attache une grande importance aux enseignements à tirer de la pandémie de COVID-19. Il partage l'appréciation de la CdG-N selon laquelle des adaptations devront être mises en œuvre rapidement à la lumière de l'analyse des principales évaluations réalisées.

<sup>2</sup> FF 2023 2014

Le Conseil fédéral fait siennes toutes les recommandations du rapport de la CdG-N et est prêt à les intégrer aux travaux en cours, en particulier dans le cadre de la révision de la loi du 28 septembre 2012 sur les épidémies (LEp)<sup>3</sup>. Il estime toutefois que la recommandation 5 est partiellement mise en œuvre et que des clarifications supplémentaires ne sont pas nécessaires.

L'avis du Conseil fédéral est structuré conformément aux 8 recommandations du rapport du 30 juin 2023 de la CdG-N.

*Recommandation 1: Préciser l'utilisation des connaissances scientifiques dans les bases légales et stratégiques concernant la lutte contre les épidémies*

Le Conseil fédéral est prié de régler de manière plus précise, dans les bases légales et stratégiques concernant la lutte contre les épidémies, la collaboration entre l'administration et les milieux scientifiques ainsi que l'utilisation des connaissances scientifiques en cas de crise. Il est en particulier prié de s'assurer que les structures et processus de collaboration entre l'OFSP et le monde scientifique ainsi que la manière dont les informations scientifiques sont collectées, priorisées et analysées au sein de l'OFSP soient déterminées de manière claire.

La recommandation 1 est déjà mise en œuvre dans le cadre de travaux juridiques et stratégiques en cours.

Les bases juridiques existantes pour l'utilisation des connaissances scientifiques dans la lutte contre les épidémies ont été analysées dans le cadre du traitement de la gestion de la pandémie de COVID-19 et sont prises en compte, entre autres, dans la révision en cours de LEp.

Le 29 mars 2023, le Conseil fédéral a en outre décidé, dans le contexte de l'amélioration de la gestion de crise de l'administration fédérale, de créer un état-major central permanent pour garantir des prestations importantes. Celui-ci doit entre autres veiller à ce que des scientifiques externes soient impliqués en temps utile. Des normes sont prévues pour définir la manière dont ces acteurs sont identifiés, informés et impliqués. Dans le cadre des travaux de suivi, qui s'appuient sur les postulats Michel 20.3280 du 5 mai 2020 et De Quattro 20.3542 du 8 juin 2020, la Chancellerie fédérale (ChF) a été chargée d'élaborer, en collaboration avec le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et avec la participation des autres départements, les bases et les processus nécessaires et de soumettre une proposition au Conseil fédéral d'ici fin 2023.

La révision du plan national de lutte contre les pandémies s'appuie sur les dernières connaissances scientifiques. Conformément aux recommandations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le Plan suisse de pandémie ne se concentre pas sur un pathogène particulier, mais formule des mesures de préparation et d'action de portée générale pour la gestion d'une pandémie. Un processus permettant de réviser régulièrement le plan de pandémie, de le mettre à jour si nécessaire et d'y intégrer les dernières connaissances scientifiques est prévu. En plus de la révision du plan de pandé-

<sup>3</sup> RS 818.101

mie, l'OFSP a été chargé de concevoir un plan d'endémie COVID-19. Grâce à sa mise à jour continue et au recours aux connaissances scientifiques les plus actuelles, ce plan a été étendu à une stratégie de mise en œuvre en cas d'endémie due à un pathogène respiratoire. Celui-ci contient des interfaces avec les processus applicables durant la phase de transition entre l'endémie et la pandémie.

*Recommandation 2: Examiner l'utilisation des connaissances scientifiques dans la gestion des risques et des crises*

Le Conseil fédéral est prié de procéder à un examen de fond concernant l'utilisation des connaissances scientifiques dans la gestion des risques et des crises. Dans le cadre de cet examen, il est prié de déterminer si des précisions doivent être apportées en la matière, premièrement sur le plan conceptuel et stratégique, et deuxièmement dans les bases légales spécialisées concernant les domaines potentiellement sujets aux crises de grande ampleur.

Le Conseil fédéral est également prié d'examiner si des compléments concernant l'utilisation des connaissances scientifiques en cas de crise devraient être apportés dans d'autres bases légales ou stratégiques de portée transversale de la Confédération.

S'agissant de la gestion de crise, la mise en œuvre de la recommandation 2 est déjà engagée dans le cadre de travaux en cours, lesquels s'appuient sur le rapport du Conseil fédéral «Mettre à profit le potentiel scientifique en période de crise» en exécution des postulats Michel 20.3280 du 5 mai 2020 et De Quattro 20.3542 du 8 juin 2020. Des bases conceptuelles et stratégiques sont en cours d'élaboration en vue d'intégrer un comité consultatif scientifique dans l'organisation de crise de la Confédération. La nécessité de créer une base juridique pour la collaboration avec les milieux scientifiques avant et pendant une crise sera également étudiée dans le cadre de la mise en œuvre de l'amélioration de l'organisation de crise de l'administration fédérale conformément à la décision du Conseil fédéral du 29 mars 2023 et de la nouvelle ordonnance sur la gestion des crises qui en découle.

Lors de l'analyse des risques, l'implication des personnes disposant de connaissances approfondies (connaissances scientifiques internes et externes) est indispensable pour garantir que la direction dispose d'informations adéquates. Dans le cadre du développement de la gestion des risques de la Confédération, une analyse vise actuellement à déterminer si, s'agissant de piloter les risques majeurs de la Confédération, le fait d'impliquer des délégations du Conseil fédéral pourrait encore améliorer les échanges avec les scientifiques. Cette analyse devrait se terminer d'ici fin 2023.

L'anticipation des crises et la gestion des risques doivent également être renforcées dans le cadre de l'amélioration de la gestion des crises. Les moyens de regrouper les compétences de différentes unités administratives et d'intégrer l'expertise des scientifiques sont à l'étude.

*Recommandation 3: Améliorer l'organisation et les processus de traitement des connaissances scientifiques au sein de l'OFSP en cas de pandémie*

Le Conseil fédéral est prié de s'assurer que l'OFSP:

- se dote d'un concept concernant la construction et l'exploitation de son réseau scientifique dans le domaine de la lutte contre les épidémies, incluant une liste des principaux experts et partenaires – qui doit être régulièrement actualisée – et des processus clairs pour la transmission de mandats de recherche;
- dispose de critères et de processus clairs et transparents concernant le tri et le traitement des connaissances scientifiques au sein de l'office en cas de crise;
- formalise davantage les «discussions techniques» tenues au sein de l'office en période de crise et documente celles-ci de manière adéquate.

Le Conseil fédéral considère que la recommandation 3 est justifiée; l'OFSP prend des mesures pour la mettre en œuvre.

La collaboration en matière de recherche avec les laboratoires de référence et fondée sur la LEp a fait ses preuves et se poursuit de manière systématique. De plus, la thématique «Partenariat avec la recherche» a été ajoutée lors de la mise à jour du catalogue de recherche de l'OFSP pour 2024-2028. L'objectif est de définir des processus et des structures en lien avec la collaboration entre la recherche et l'OFSP. Un projet à venir aura notamment pour objectif d'élaborer une approche structurée et standardisée en vue de constituer un comité suisse d'experts interdisciplinaire pour les maladies transmissibles. Sa composition en termes d'interdisciplinarité et ses missions feront l'objet de contrôles réguliers. Il conviendra en outre de tenir compte des points mentionnées à la recommandation 3 et d'exploiter les synergies avec la recommandation 4.

Ce projet examinera également l'élaboration de critères et de processus clairs et transparents pour sélectionner et traiter les connaissances scientifiques, ainsi que la formalisation et la documentation des discussions techniques en cas de crise.

*Recommandation 4: Garantir les conditions cadres pour la création et l'organisation d'organes consultatifs scientifiques reposant sur un réseau interdisciplinaire*

Le Conseil fédéral est prié de concrétiser rapidement l'option n° 4 de son rapport de novembre 2022 en réponse aux postulats Michel 20.3280 et De Quattro 20.3542, c'est-à-dire la possibilité d'instituer des organes consultatifs scientifiques ad hoc, reposant sur un réseau scientifique interdisciplinaire. Le Conseil fédéral est invité à doter ce réseau d'un ancrage dans la loi et d'un contrat de prestations.

Dans le cadre de ces travaux, le Conseil fédéral est prié de porter une attention particulière aux aspects suivants: processus d'activation du réseau scientifique, constitution et composition de l'organe consultatif, ressources financières et en personnel de l'organe consultatif et du réseau interdisciplinaire, interfaces entre l'organe consultatif et l'administration, tâches de l'organe consultatif (notamment en matière d'appréciation et de conseil), forme des mandats adressés à l'organe consultatif et de ses réponses, communication relative aux connaissances scientifiques, encouragement de la confiance mutuelle et des contacts entre le réseau interdisciplinaire et l'administration.

Le Conseil fédéral partage les constatations de la CdG-N, et la recommandation 4 est en cours de mise en œuvre.

Le Conseil fédéral estime lui aussi qu'un réseau interdisciplinaire doit être mis en place rapidement. La ChF, le DEFR et les autres départements travaillent en étroite collaboration avec les organisations scientifiques (Swissuniversities, Conseil des EPF, Fonds national suisse [FNS], Académies suisses des sciences, Conseil suisse de la science et Innosuisse), et soumettront une proposition de mise en œuvre au Conseil fédéral d'ici fin 2023. Comme indiqué dans l'avis relatif à la recommandation 2 de la CdG-N, il convient également d'examiner si un ancrage dans la loi est nécessaire et, le cas échéant, sous quelle forme. En outre, un mandat-cadre est en cours d'élaboration avec les organisations scientifiques susmentionnées. Les éléments cités dans la deuxième partie de la recommandation 4 (activation du réseau interdisciplinaire, communication, confiance, etc.) sont également déjà pris en compte et expliqués dans la proposition de mise en œuvre qui sera adressée au Conseil fédéral d'ici la fin de cette année.

*Recommandation 5: Clarifier l'attribution de mandats-cadres de conseil scientifique en cas de crise*

Le Conseil fédéral est prié d'établir une typologie afin de déterminer plus clairement quelle forme de conseil est attendue, en période de crise, des différentes catégories d'interlocuteurs externes issus du monde scientifique.

Sur cette base, le Conseil fédéral est prié d'établir un modèle-type pour l'attribution de mandats-cadres de conseil scientifique à des prestataires externes en cas de crise.

Le Conseil fédéral estime que la recommandation 5 est partiellement mise en œuvre et que des clarifications supplémentaires ne sont pas nécessaires.

Les réponses aux postulats Michel 20.3280 du 5 mai 2020 et De Quattro 20.3542 du 8 juin 2020 et le rapport de base<sup>4</sup> y afférent décrivent déjà différentes options de conseil politique dans le champ scientifique en contexte de crise. Ce rapport s'intéresse aux critères d'évaluation des différentes formes de conseil et types d'utilisation du potentiel scientifique et aborde l'évaluation systématique des formes de conseil identifiées. Ainsi, une expertise interne à l'administration est notamment utile lorsque le secret est nécessaire pour maîtriser la crise ou lorsque l'expertise doit être disponible rapidement et sans préavis. Un comité consultatif scientifique ad hoc peut être mis en place lorsque la crise présente un caractère interdisciplinaire marqué ou lorsqu'il n'existe pas d'expertise suffisante au sein de l'administration. De plus, un tel comité présente l'avantage que ses experts, à l'inverse des experts internes à l'administration, ne sont pas liés par des directives, permettant ainsi un conseil plus indépendant.

S'agissant des organes consultatifs scientifiques ad hoc, un mandat-cadre visant à définir la collaboration entre les organisations scientifiques et l'administration fédérale est en cours d'élaboration. En outre, des mandats d'intervention types sont en cours de préparation afin de régler la collaboration dans un cas de crise spécifique.

Aucun mandat-cadre n'est requis pour les autres interlocuteurs scientifiques mentionnés. Les programmes de recherche du FNS ne sont pas axés sur le conseil politique lors d'une crise aiguë, et le FNS lui-même est également impliqué dans les travaux du réseau interdisciplinaire prévu (voir recommandation 4). Les associations académiques peuvent également être intégrées via le réseau interdisciplinaire. L'implication de professionnels spécifiques dans la gestion de crise n'est pas explicitement prévue et devrait dans la mesure du possible être évitée afin de respecter l'interdisciplinarité. Une réglementation via un mandat-cadre n'est donc pas nécessaire. En revanche, le rôle des commissions extraparlimentaires (CEP) doit être clarifié. Dans son rapport en exécution des postulats Michel 20.3280 du 5 mai 2020 et De Quattro 20.3542 du 8 juin 2020, le Conseil fédéral indique qu'il convient d'évaluer les CEP auxquelles il est prévu de confier un rôle consultatif en cas de crise sous l'angle de leur aptitude à gérer des crises. Des travaux en ce sens sont en cours.

*Recommandation 6: Clarifier le rôle de la Commission fédérale pour la préparation et la gestion en cas de pandémie (CFP)*

Sur la base des enseignements de la crise du COVID-19, le Conseil fédéral est prié de procéder à une analyse en profondeur du rôle de la CFP en période de pandémie et de son articulation avec l'administration et avec les autres structures de conseil scientifique, puis d'adapter en conséquence les bases légales et réglementaires. Dans ce cadre, il est prié d'examiner l'opportunité que la CFP soit mentionnée dans la loi sur les épidémies.

<sup>4</sup> Balthasar, Andreas; Ritz, Manuel; Rüttsche, Bernhard; Winistörfer, Marc (2022): Optionen wissenschaftlicher Politikberatung im Hinblick auf Krisen. Grundlagenbericht für die Beantwortung des Postulats Michel 20.3280. Lucerne (disponible en allemand uniquement).

Le Conseil fédéral s'est appuyé sur différentes évaluations pour examiner le rôle futur de la CFP pendant une pandémie. Pendant la pandémie de COVID-19, des divergences d'interprétation concernant l'orientation thématique et le rôle de la CFP, tels que décrits dans son acte d'institution, ont conduit à des confusions. Il a également été admis que la CFP n'aurait pas pu avoir la même disponibilité vis-à-vis de l'OFSP que la Science Task Force (STF), par exemple, tout au long de la pandémie de COVID-19. Il convient désormais d'examiner et d'adapter l'acte d'institution de la CFP sur la base des différentes évaluations qui se sont notamment penchées sur cette commission. Il conviendra en premier lieu de clarifier les rôles pendant la phase de maîtrise de l'événement. Sur le fond, la CFP est compétente et responsable de la préparation à la pandémie. Le cas échéant, elle peut jouer un rôle consultatif, par exemple concernant l'activation du plan de pandémie. L'administration fédérale peut s'appuyer sur les connaissances et le réseau de la CFP. L'échange d'informations entre la CFP, les organes de crise et les organes consultatifs scientifiques au niveau fédéral doit être réglé dans le cadre de l'amélioration de la gestion des crises au niveau fédéral et de l'acte d'institution de la CFP. La question de savoir si la CFP et ses tâches doivent être explicitement mentionnées dans la LEp fait l'objet d'une analyse dans le cadre des travaux en cours de révision de la LEp.

*Recommandation 7: Améliorer la prise en compte des connaissances scientifiques dans les bases de décision soumises au Conseil fédéral*

Le Conseil fédéral est prié de s'assurer qu'en cas de crise future, il puisse en tout temps s'appuyer sur des bases de décision qui présentent de manière transparente et synthétique les connaissances et avis scientifiques sur le thème concerné.

Dans ce cadre, le Conseil fédéral est prié d'élaborer un concept visant à déterminer plus clairement sous quelle forme les conclusions scientifiques pertinentes, mais également les points d'incertitude ou de dissension doivent être inclus dans les bases de décision. Il est en particulier prié d'examiner l'opportunité de définir une méthode uniforme pour qualifier le degré de certitude des connaissances scientifiques.

Le Conseil fédéral est prié de s'assurer que les bases de décision qui lui sont soumises mettent en évidence de manière transparente les éventuels conflits d'objectifs entre les connaissances scientifiques disponibles et d'autres intérêts devant être considérés dans sa prise de décision.

S'agissant de la recommandation 7, le Conseil fédéral partage l'appréciation de la CdG. Il est nécessaire que le Conseil fédéral puisse en tout temps baser ses décisions sur les connaissances scientifiques les plus actuelles. Les travaux réalisés en amont dans les offices responsables de la collecte, de l'analyse et de la transmission de ces données est donc extrêmement important et doit être réalisé avec beaucoup de professionnalisme. En situation de crise, les délais pour la collecte, l'analyse et la transmission des données scientifiques sont néanmoins extrêmement courts. L'OFSP et les autres offices travaillent cependant de façon à pouvoir livrer, en temps normal et en temps de crise, des informations transparentes et analysées pour une prise de décision politique cohérente. Le Conseil fédéral est conscient que les connaissances scienti-

fiques sont parfois contradictoires et souvent incomplètes, particulièrement au début d'une pandémie et qu'il est important que celles-ci lui soient communiquées avec transparence et sous la forme la plus complète possible.

Alors qu'en dehors des périodes de crise, il existe différentes méthodes pour vérifier la fiabilité des connaissances scientifiques (notamment par le biais du processus d'évaluation par les pairs avant la publication d'un travail scientifique), cela s'avère nettement plus difficile en période de crise, où il faut en outre agir rapidement. Il est ainsi difficile de définir à l'avance une méthode uniforme. Néanmoins, dans le cadre de l'élaboration de la collaboration avec un organe ad hoc, une analyse sera conduite afin de déterminer si, et le cas échéant, dans quels cas il est judicieux de catégoriser le degré d'incertitude des connaissances scientifiques et sous quelle forme une telle catégorisation devrait être intégrée aux bases de décision du Conseil fédéral.

*Recommandation 8: Améliorer la communication publique des autorités concernant les connaissances scientifiques en période de crise*

Le Conseil fédéral est prié d'examiner comment les processus et prescriptions en matière de communication publique en période de crise peuvent être améliorés afin que les connaissances scientifiques pertinentes soient communiquées au public de manière adéquate.

Dans ce cadre, le Conseil fédéral est en particulier prié de s'assurer que des principes directeurs soient fixés concernant les aspects suivants:

- référence aux connaissances scientifiques par le Conseil fédéral et les offices spécialisés lors de leurs interventions publiques;
- référence aux connaissances scientifiques par les offices spécialisés dans les dossiers de presse (notamment mention et référencement des sources);
- communication sur les incertitudes scientifiques, l'évolution des connaissances scientifiques et les éventuelles contradictions des autorités.

Le Conseil fédéral estime que la recommandation 8 doit être examinée dans le cadre des travaux de suivi en cours concernant les postulats Michel 20.380 du 5 mai 2020 et De Quattro 20.3542 du 8 juin 2020 et en relation avec les recommandations 4 et 7. Une mise à jour des documents de l'OFSP (p. ex. plan de pandémie) et de la ChF relatifs la gestion de crise sera effectuée sur cette base.

Le Conseil fédéral se félicite de l'évaluation globalement positive de la communication de la Confédération pendant la pandémie de COVID-19. Les milieux scientifiques n'avaient jusqu'alors jamais été impliqués de manière aussi directe et continue dans la communication des autorités avec le public. Des experts scientifiques de la Confédération, des chercheurs des universités et des EPF, des spécialistes de la Commission fédérale pour les vaccinations et la STF indépendante ont contribué de manière fondamentale à améliorer les connaissances scientifiques pendant la pandémie, et ainsi à la maîtriser. Pour prendre ses décisions, le monde politique a toujours dû tenir compte du fait que les études scientifiques, en particulier lorsqu'elles portent sur des sujets de recherche entièrement nouveaux, sont toujours entourées d'incertitudes

et que l'état des connaissances ne cesse d'évoluer. Sur le plan technique, la STF et l'OFSP ont régulièrement signalé ces incertitudes lors des points de presse. Outre les connaissances disponibles qui lui sont présentées par les milieux scientifiques, la politique doit toutefois également tenir compte des intérêts sociaux, sociétaux et économiques dans sa prise de décision. La reconduction d'une telle démarche est envisageable et sera examinée dans le cadre des travaux en cours.