



6 / 2022

Leçons tirées de la pandémie de covid

30.06.2022

L'essentiel en bref

En comparaison internationale, la Suisse a jusqu'ici bien géré la pandémie de covid. La politique sanitaire du gouvernement suisse a été largement soutenue, comme l'ont montré notamment les résultats des deux votations sur la loi COVID-19. Grâce au fédéralisme, à l'élaboration des mesures en consultation avec toute une série d'acteurs et à la parcimonie des ordres venant d'en-haut, la prise de décisions a souvent tenu compte des différents intérêts. Malgré cela, la pandémie de covid a révélé des faiblesses évidentes dans la gestion de crise en Suisse. En l'absence d'une organisation de crise appropriée au niveau fédéral, la gestion de crise a pris un caractère réactif. Même sensiblement accélérés, les processus de l'administration fédérale se sont souvent suivis le même schéma qu'en temps normal. Globalement, la plupart des acteurs étaient mal préparés. Face à la pandémie, la planification sur la base de scénarios n'est intervenue qu'au printemps 2022. Les autorités avançaient d'une décision à court terme à la suivante. La faible numérisation dans le secteur de la santé et une mauvaise gestion des données ont compliqué la gestion de la crise. Souvent, les autorités n'avaient qu'une image incomplète de la situation et devaient parfois avancer à l'aveugle.

Aujourd'hui, il s'agit de rectifier le tir. La priorité doit être d'améliorer la gestion de crise. Il faut un état-major de crise professionnel et permanent au niveau fédéral, directement subordonné au Conseil fédéral en cas de crise. Dans une situation d'urgence nationale, il doit pouvoir agir de manière rapide et professionnelle. Il lui incombera de faire face non seulement aux pandémies, mais à toutes sortes de situations de crise.

À court terme, il faut prendre les dispositions qui s'imposent en vue des mois à venir et notamment de l'hiver, afin d'être préparés aux scénarios épidémiologiques les plus divers. Dans ce cadre, il importe de préserver et de développer les compétences déjà acquises pour surmonter une pandémie et, surtout, d'améliorer rapidement la collecte et l'analyse des données. Au même titre, les leçons tirées de la pandémie doivent se traduire dans la révision – déjà lancée – de la loi sur les épidémies.

Contact et questions

Dr. Roger Wehrli

Responsable suppléant du département
Politique économique générale &
Formation

Position d'economie suisse

- La Confédération a besoin d'un état-major de crise professionnel et permanent, directement subordonné au Conseil fédéral en cas de crise. Il doit être possible de faire appel à celui-ci pour des situations d'urgence en tous genres.
- Il faut anticiper davantage. À l'avenir, il s'agira d'élaborer des scénarios préventivement, afin d'en déduire des moyens d'action possibles et de préparer des mesures.
- La gestion des données, l'un des grands points faibles, doit être sensiblement améliorée. Il faut absolument que les données essentielles soient disponibles en temps réel et analysées rapidement. Pour cela, il importe d'accélérer la numérisation dans le secteur de la santé.
- La Confédération et les cantons doivent se préparer à l'automne et à l'hiver prochains. Ils devraient définir clairement leurs compétences et s'accorder sur un plan commun.

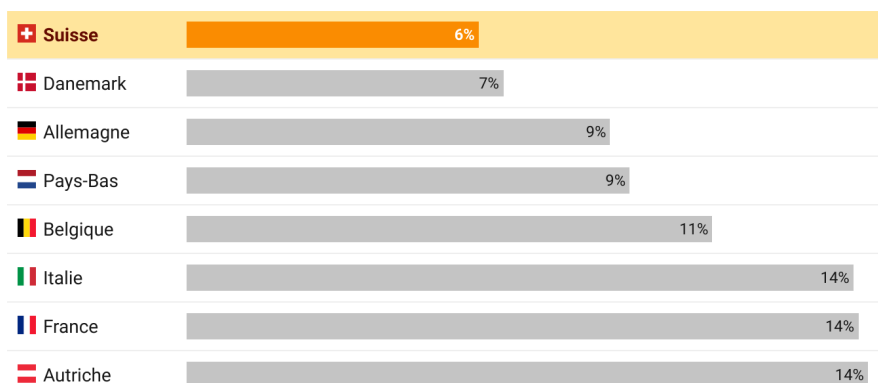
1 Un pays en mode crise

Le 25 février 2020, la Suisse identifie un premier cas confirmé de covid-19. Un communiqué de presse de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) note alors que « le nouveau coronavirus ne représente, actuellement, qu'un risque modéré pour la population suisse ». Personne en Suisse n' imagine ce qui va se produire dans les semaines et mois qui suivent. Dans un premier temps, la situation est comparée à la grippe porcine de 2009, restée dans les souvenirs comme une pandémie bénigne ayant eu un faible impact sur la société. Mais la suite est tout autre : le 16 mars 2020, le Conseil fédéral impose un vaste confinement.

Avec le recul, il faut bien dire qu'en comparaison internationale, notre pays a jusqu'ici assez bien traversé la crise. Que l'échelle de mesure soit le nombre de décès, la charge pesant sur le système de santé ou les pertes économiques, la Suisse affiche une position solide, voire très bonne parmi les pays occidentaux. L'économie, en particulier, a bien mieux résisté à la crise sanitaire que celle de nations comparables. En mesurant les dommages économiques au potentiel de croissance inexploité et à l'impulsion fiscale de l'État, on obtient un déficit de 70 milliards de francs environ. À elle seule, la perte de croissance pendant les deux années de crise représente quelque 6 % du produit intérieur brut de 2019. En pourcentage, cette baisse a été nettement plus forte dans presque tous les pays de référence – allant jusqu'à plus du double (cf. graphique). Seul le Danemark est ici comparable à la Suisse.

Ralentissement de la croissance économique dû au Covid-19

Écart entre l'évolution économique en 2020 et 2021 par rapport aux prévisions de 2019 (en % du PIB de 2019).



Source: Seco, OECD, FMI, Eurostat (inspiré d'une figure dans la NZZ) • Créé avec Datawrapper

L'évolution économique plutôt favorable en Suisse est probablement due à trois facteurs principaux. Premièrement, les restrictions liées à la pandémie ont été bien plus modérées qu'à l'étranger. Des études établissent un lien entre la sévérité des mesures et l'évolution économique ^[1]. Deuxièmement, de vastes mesures d'aide ont

été mises à disposition. Les indemnités pour réduction de l'horaire de travail (RHT) ont ainsi soutenu la consommation, tandis que les aides de trésorerie ont évité des réactions en chaîne fâcheuses. Troisièmement, la diversification de l'économie suisse et son expérience des crises ont également eu un effet positif. Le tourisme, par exemple, spécialement touché par la pandémie, ne représente qu'une petite partie de la performance économique suisse. D'un autre côté, le secteur pharmaceutique, proportionnellement important, a été moins touché.

Pour autant, le fardeau social et les pertes économiques ont atteint des records historiques et la Suisse n'a pas passé le test de résistance covid dans tous les domaines. Des erreurs ont été commises, un manque de préparation et des insuffisances mis au jour. Dès lors, il faut analyser plus en détail l'efficacité et l'efficience des mesures prises et déterminer ce qui peut être amélioré dans l'éventualité d'une prochaine épidémie ou d'une crise similaire.

Les moyens mis en œuvre doivent être mesurés par rapport aux objectifs définis au préalable. Dans le cas de la pandémie de covid-19, l'objectif premier de la politique suisse a été et est toujours d'éviter une surcharge du système de santé. Il semble y avoir à cet égard un consensus social implicite. Cela ne doit pas faire oublier un deuxième objectif important : les coûts économiques et sociaux des mesures prises pour endiguer la pandémie doivent rester le plus faible possible. Cependant, cela ne s'applique pas nécessairement à chaque épidémie. Il se peut ainsi que l'objectif premier ne soit pas d'éviter la surcharge du système de santé, mais de prévenir toute contamination au virus, par exemple si le risque d'issue fatale est considérablement plus élevé. Ou alors, si un virus est largement inoffensif mais nettement plus contagieux, d'assurer le meilleur fonctionnement des infrastructures et de l'économie en essayant de ralentir les contaminations, de façon à éviter un trop grand nombre d'arrêts de travail simultanés pour cause de maladie.

Les derniers deux ans et demi ont révélé les points forts, mais aussi les points faibles de la gestion de crise « à la suisse ». Si le pays fonctionne bien en mode gestion, il se défend moins bien en mode crise. Ses efforts ont ainsi surtout cherché à résoudre la crise en travaillant beaucoup plus vite – dans les structures existantes. Maintenant, il s'agit de faire le bilan. Le présent dossierpolitique résume les principales leçons tirées de la lutte contre cette pandémie et en déduit des recommandations pour l'avenir. Notre état des lieux ne constitue pas une liste exhaustive. Il reflète les points essentiels du point de vue de l'économie, sans entrer dans les détails. Les explications fournies se concentrent sur le travail des autorités. Nous n'aborderons ni la proportionnalité ni l'efficacité des restrictions imposées. De nombreuses études scientifiques en cours couvrent déjà ces aspects.

2 Enseignements tirés de la pandémie de covid

La pandémie de covid a été et reste une période instructive pour toutes les personnes impliquées. Personne en Suisse n'avait encore vécu de telle crise sanitaire. Il a fallu résoudre des problèmes inattendus et, la plupart du temps, prendre des décisions dans l'urgence, une situation dans laquelle il est compréhensible que tout ne se passe pas bien. Néanmoins, il faut à présent réaliser une analyse rétrospective pour établir comment la Suisse peut améliorer sa gestion de crise. Dans ce chapitre, nous mettons en lumière quelques conclusions primordiales du point de vue de l'économie.

2.1 Gestion réactive à cause d'une organisation de crise défaillante

La qualité fondamentale d'une gestion de crise active est d'être préparée à différentes évolutions et de pouvoir réagir de façon rapide et ciblée à l'inattendu. La conduite en cas de crise exige des collaborateurs des compétences différentes de celles requises dans le cadre habituel au sein de l'administration publique. Au début de la pandémie de covid, la Confédération ne possédait malheureusement pas assez de connaissances ni d'expérience en matière de lutte efficace et efficiente contre une pandémie. Au lieu d'une gestion de crise supérieure, il y a juste eu une gestion certes coordonnée, mais réactive de celle-ci.

La Confédération est dotée d'un État-major fédéral Protection de la population (EMFP) et l'art. 7 de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile stipule que, « en cas de catastrophe ou de situation d'urgence qui relèvent de [la compétence de la Confédération] et en cas de conflit armé », il est « l'organe de coordination de la Confédération pour la protection de la population ». Pourtant, il n'a jamais été utilisé correctement. Au lieu de cela, un état-major du Conseil fédéral chargé de gérer la crise du coronavirus (EMCC) a été institué le 20 mars 2020 – soit plus d'un mois après le premier cas confirmé de covid en Suisse et quatre jours après l'annonce du confinement – auquel l'EMFP a été subordonné [2]. Cet état-major ad hoc a d'abord dû mettre en place un secrétariat, alors même qu'il était déjà appelé à prendre des décisions importantes à une cadence soutenue. Le rapport final du Département de l'intérieur (DFI) note qu'il a surtout « servi de plateforme de coordination, de force de proposition et de soupape pour les départements ». Habilité à donner des instructions, il n'a jamais eu à faire usage de sa compétence et pour ses membres, il a « été davantage un organe de suivi que de décision ». De plus, « il n'a pas toujours été évident de savoir précisément quelle suite [...] était donnée » aux « résultats des discussions ayant eu lieu au sein de l'état-major ». Même sensiblement accélérés, les processus de l'administration fédérale ont souvent suivi le même schéma qu'en temps normal. L'organisation habituelle et de crise des départements, qui sont restés autonomes dans leurs décisions, a juste été coiffée d'un nouvel organe de coordination. Parmi les instances appelées à gérer la crise, aucune n'était chargée de faire aboutir la mise en œuvre des décisions prises par les états-majors.

Le rattachement de l'état-major de crise à l'OFSP, et ainsi au DFI, montre que la couverture sanitaire était prioritaire. Il s'agissait bel et bien d'une crise sanitaire, mais néanmoins il serait important d'accorder la même attention aux autres aspects. La pesée des intérêts n'a ainsi pas toujours été exhaustive et les aspects économiques n'ont pas toujours été suffisamment pris en compte. Au début de la pandémie, par exemple, la valeur des concepts de protection dans les entreprises a été trop peu reconnue. De même, les restrictions de voyage, la quarantaine, etc. n'ont pas toujours été bien coordonnées avec l'étranger.

L'organe de coordination de la loi sur les épidémies ([OrC Lep](#)), créé pour institutionaliser la collaboration entre la Confédération et les cantons et les soutenir dans leurs responsabilités de coordination, n'a pas été activé. Sans surprise, le passage à la situation extraordinaire en avril 2020 a ainsi créé des incertitudes quant aux responsabilités entre la Confédération et les cantons et en été comme en automne 2020, les cantons ont eu du mal à agir et prendre des décisions de manière coordonnée.

Les autorités ont souvent tardé à tenir compte – ou l'ont fait de façon non concertée – des nouvelles découvertes scientifiques et des mécanismes de bonne pratique quant aux mesures appropriées. L'OFSP a tenté de pallier le recours insuffisant aux scientifiques en créant la Swiss National COVID-19 Science Task Force, ce qui a cependant aussi renforcé la confusion dans la communication. En outre, il a omis d'intégrer correctement les scientifiques dans la gestion de crise sur le plan institutionnel. En fait, il existe une Commission fédérale pour la préparation et la gestion en cas de pandémie ([CFP](#)), chargée de conseiller l'administration fédérale sur le plan scientifique en matière de préparation et de gestion en cas de pandémie. Pendant la pandémie de covid, elle ne semble toutefois pas avoir eu de fonction et n'a joué aucun rôle dans la lutte immédiate contre la pandémie, peut-être parce qu'elle n'était pas dotée d'un personnel suffisant pour faire face à une situation de crise.

2.2 Manque de préparation et absence de planification préventive par scénarios

Il est toujours délicat d'établir des prévisions précises et d'autant plus dans les situations exceptionnelles de crise, où cet exercice devient hautement complexe. Afin de pouvoir réagir rapidement, les grandes incertitudes doivent être exprimées dans différents scénarios reflétant un large éventail de développements possibles et pondérés en fonction de leur probabilité. À partir de ces scénarios, il est ensuite possible d'établir des planifications prévisionnelles, consignnant notamment qui détient quelles compétences décisionnelles et quand.

Malheureusement, ce principe fondamental de la planification par scénarios n'a pas été assez suivi pendant la crise sanitaire, ni au niveau de la Confédération ni à celui des cantons. Veiller à la couverture sanitaire conformément à la législation en vigueur, ce qui inclut la prévention en cas d'épidémie, est une tâche qui leur incombe. Les cantons devraient régulièrement vérifier et adapter leurs préparatifs. Ils devraient également s'assurer que les entreprises du secteur de la santé procèdent à des analyses de risques et prennent les mesures préparatoires

adéquates. Parmi les conséquences du manque de planification, les mesures préparatoires (stockage de biens critiques dans les hôpitaux, par exemple) ont été négligées de façon inadmissible, causant notamment une pénurie de masques et de désinfectant au début de la pandémie, et la planification des capacités aux unités de soins intensifs (USI), appropriée en période de service normal, s'est révélée inadaptée dans la situation de crise. Enfin, dans l'impossibilité de recourir à des réserves de capacités pour les lits et la main-d'œuvre qualifiée, l'occupation des lits de soins intensifs dans toute la Suisse a parfois été coordonnée à l'aide de moyens rudimentaires et les capacités ont dû être étoffées au cas par cas. À cause de cela, il a fallu reporter de trop nombreuses interventions dites non urgentes, pour pouvoir lisser les pics de charge.

Très tardivement, la Confédération a publié pour la première fois des scénarios sur l'évolution de la pandémie – en l'occurrence le 30 mars 2022, dans le cadre de la consultation sur le document de base concernant l'évolution à moyen et à long termes de l'épidémie de covid-19 et la transition vers la « situation normale ». Avant cela, les autorités compétentes avaient rejeté les demandes d'élaboration ou de publication de scénarios comme étant irréalistes au motif que l'évolution de la pandémie n'était pas prévisible et qu'il n'était donc pas possible de définir à l'avance des mesures appropriées. En plus de souvent faire perdre un temps précieux, cela a aussi obligé le Conseil fédéral à se pencher sur des questions fondamentales tous les quinze jours. La pandémie avait toujours une longueur d'avance sur les acteurs fédéraux et cantonaux, réduits à réagir aux derniers développements au lieu d'être préparés grâce à une planification fondée sur des scénarios bien étayés. Face aux situations données, une telle planification leur aurait permis de choisir plus posément les mesures appropriées parmi les options préparées. Le lancement trop hésitant des vaccinations de rappel et le sujet des tests sont des exemples à cet égard. Il aurait fallu miser bien plus tôt sur une stratégie de test générale au lieu d'attendre mars 2021.

2.3 Gestion des données : éviter une politique à l'aveugle face aux pandémies

Pendant les deux premières années de la pandémie, la Suisse a largement navigué à l'aveugle. La gestion des données était lacunaire, avec une absence totale de données en temps réel sur l'occupation des USI dans les différents hôpitaux par exemple. Pourtant, il y avait eu de tels systèmes dans le passé, comme celui utilisé lors de l'Euro 2008 pour planifier l'occupation des hôpitaux et qui était constamment mis à jour. La Confédération et les cantons pouvaient alors accéder aux données via la présentation de la situation établie par la Centrale nationale d'alarme. Pendant la pandémie, ces informations n'étaient par contre pas suffisamment disponibles. Le personnel des USI dans différents hôpitaux ont ainsi par moment dû utiliser WhatsApp pour connaître et partager l'occupation et les éventuels transferts. En hiver 2021/22, il a – selon la COVID-19 Science Task Force – fallu quinze jours pour que la Confédération ait connaissance de 90 % des nouvelles hospitalisations. En d'autres termes, la situation dans les hôpitaux s'est dévoilée à la Confédération avec un retard de deux semaines et, de plus, les données étaient toujours très incomplètes. Agir de manière rapide, ciblée et efficace sur une aussi mauvaise base relève de l'impossible. Cela a notamment causé une utilisation inefficace des

capacités : certains hôpitaux étaient surchargés, tandis que d'autres avaient des capacités suffisantes. Malgré l'obligation de déclarer imposée par la loi sur les épidémies, une analyse de l'Office fédéral de la statistique estime qu'en tout, seuls 64 % des patients hospitalisés ont été déclarés à l'OFSP en 2020, première année de la pandémie.

Les conséquences de la numérisation insuffisante dans le secteur de la santé ont éclaté au grand jour. Les données et les interfaces n'étaient pas assez définies et le processus de collecte des données n'était pas intégré chez les prestataires de soins. Cela s'est traduit par des problèmes de format et des livraisons de données incomplètes. La gestion des données a nécessité du travail supplémentaire qui aurait pu être évité, à l'exemple du formulaire distinct que les médecins devaient remplir en plus pour déclarer les infections au covid-19. Rappelons aussi que pour une stratégie TTIQ (tests, traçage, isolement, quarantaine) performante à l'échelle nationale, il faut des instruments numériques efficaces, avec intégration de l'application de traçage des contacts.

Le secteur de la santé manque de fondements numériques importants

Pendant la pandémie de covid, le secteur de la santé a fait les frais de l'absence de processus numériques établis. Des technologies et des processus fondamentaux font défaut, car les innovations numériques nécessaires ont été négligées pendant des années. Le dossier électronique du patient (DEP) et l'identification électronique (E-ID) sont deux éléments de base essentiels qui auraient simplifié une communication numérique bien établie entre les hôpitaux et les autorités. Il faut à présent y remédier le plus rapidement possible – en tenant compte des compétences du secteur privé, car il n'y a pas besoin de réinventer la roue.

En plus de mener la transformation numérique attendue depuis longtemps, il faut faire un choix éclairé et réfléchi quant à la protection des données numériques. Atteindre un équilibre entre utilité et protection implique de bien protéger les données, mais sans limiter la finalité de l'outil numérique au point que l'utilité ne l'emporte plus sur les coûts. Un dossier électronique du patient permettrait de régler des questions fondamentales de sécurité des données, qui ne devraient alors pas être renégociées à chaque nouvelle application. Des règles conviviales comme le principe d'une fois pour toutes pourraient alors s'appliquer à tout nouvel outil et les données clés de santé ne devraient être enregistrées qu'une seule fois. Enfin, des données de santé bien structurées sont aussi très précieuses pour la recherche – si les patients donnent leur consentement en la matière. Notre [dossierpolitique](#).

2.4 Communication semant la confusion

En situation de crise, il est primordial de bien communiquer. Le Conseil fédéral a souvent misé sur la responsabilité individuelle des citoyens et des entreprises dans la mise en œuvre des mesures décidées. Cela présuppose que celles-ci soient

communiquées de manière compréhensible. Dans ses premières démarches au début de la pandémie, le Conseil fédéral y est parvenu dans l'ensemble. Au fur et à mesure que la crise s'est prolongée et que les conférences de presse se sont multipliées, la communication a pourtant davantage semé la confusion. En faire moins aurait parfois mieux valu. Le centre de presse de la Confédération a accueilli de nombreuses conférences de presse d'experts de l'administration ou des milieux scientifiques, aux déclarations en partie contradictoires ou en contradiction avec le Conseil fédéral. Cela n'a pas aidé les citoyens à savoir ce qui était vrai et valable. À un certain point, le sentiment d'urgence a en outre fini par disparaître sous l'insistance dans la réitération de la gravité. Dans la phase la plus aiguë de la pandémie, face au grand besoin d'information, la cadence élevée des conférences de presse était assurément justifiée. Dans les derniers mois, il y en a toutefois eu trop. Quelquefois, la communication des mesures par le Conseil fédéral a été confuse pour la population. Ce dernier présentait d'abord les mesures mises en consultation puis, quinze jours plus tard, communiquait ce qui allait réellement s'appliquer. Une solution serait de hiérarchiser le genre de communication et le messenger : le Conseil fédéral ne présente que les décisions finales, en conférence de presse, les personnes compétentes de l'administration fédérale annoncent les consultations, etc.

Malheureusement, la Suisse n'a jamais atteint le taux de vaccination souhaité et des solutions techniques valables comme l'application SwissCovid ne se sont pas imposées. Même l'application Covid Cert a suscité le scepticisme de certains milieux. Il aurait peut-être mieux valu entamer plus tôt le travail d'éducation sanitaire sur l'utilité du vaccin, pour créer une opinion positive dans la population avant même la date concrète de vaccination, ainsi que promouvoir davantage la confiance du public dans les solutions techniques. Au niveau de l'innovation technique, les applications SwissCovid et Covid Cert sont en tout cas des succès.

2.5 Acceptation favorisée par des processus décisionnels démocratiques et fédéraux

La plupart des décisions ont pu être prises dans le cadre des structures démocratiques, de manière participative et conjointement avec les parties prenantes pertinentes. Cela est un atout avéré. La courte phase durant laquelle le Conseil fédéral a décidé seul s'est limitée à la situation extraordinaire. Après cela, la participation de tous les groupes a été assurée à tout moment. Face à l'urgence, il est compréhensible que l'on ait manqué de temps pour échanger et pour discuter chaque détail. Le peuple suisse a pourtant quand même pu s'exprimer à deux reprises sur la loi COVID-19, ce qui est unique au monde.

Le fédéralisme a montré ses bons et ses mauvais côtés. De bonnes solutions cantonales pour lutter contre la pandémie, par exemple le modèle de dépistage des Grisons, ont ainsi pu être reprises par la Confédération et les autres cantons. Il n'empêche que la diffusion des bons exemples cantonaux dans tout le pays aurait souvent pu être plus rapide.

La situation particulière a révélé le problème des chevauchements dans les compétences entre la Confédération et les cantons ainsi que leur vue différente sur

la compétence de décision. Certains choix ont ainsi été repoussés encore et encore. En été et automne 2020, les cantons ont par moments attendu que la Confédération adopte des règles à l'échelle nationale, tandis que le Conseil fédéral voulait que chaque canton définisse ses propres mesures selon les dispositions légales pour la situation particulière. Durant cette période, il est apparu que les décisions désagréables étaient volontiers confiées à la Confédération, que ce soit pour ne pas être le porteur de mauvaises nouvelles ou par crainte des conséquences financières. En 2021 et 2022, la plupart des décisions ont alors été prises par la Confédération, après consultation des cantons. Si le court terme de ces consultations n'a pas été idéal pour la prise de décision dans les cantons et entre eux, les concertations nécessaires en interne et à l'externe ne pouvant souvent pas être menées, cette prise en compte a tout de même amélioré l'acceptation des décisions dans les cantons, responsables de mettre en œuvre et faire appliquer les mesures. Un échange plus précoce aurait toutefois aidé les cantons à réaliser plus rapidement les dernières mesures de la Confédération. Cela n'a pas été le cas pour la vaccination, par exemple. Les cantons ont été informés par la Confédération à trop brève échéance, parfois en même temps que le public.

Autre inconvénient du fédéralisme : les différentes mesures cantonales, pas toujours faciles à appliquer – dans la situation particulière – pour les entreprises actives dans tout le pays. Pour certaines mesures, les cantons ont ainsi instauré des procédures différentes, avec des enregistrements cantonaux ou des actions et instructions distinctes (pour les vaccinations et tests en entreprise, par exemple). L'une des explications est que les cantons ont sans doute évalué la situation différemment.

2.6 Attaquer les problèmes à la racine : indemnités pour RHT et aides de trésorerie pour une efficacité économique maximale

La Confédération a offert un solide soutien aux parties directement touchées. Les indemnités pour RHT (15,1 milliards de francs en 2020 et 2021), l'allocation pour perte de gain due au coronavirus (4 milliards de francs en 2020 et 2021) et les crédits transitoires covid-19 à hauteur de **16,9 milliards de francs** se sont avérés les principaux instruments pour pallier le manque de liquidités. Ils ont, d'une part, permis de maintenir largement le pouvoir d'achat de la population et, par conséquent, la demande de biens et de services, et ont, d'autre part, aidé les entreprises souffrant de problèmes de liquidités à continuer de produire. Les structures économiques saines ont ainsi pu être sauvées dans les phases les plus graves de la pandémie. Grâce à l'effet ciblé des instruments, l'argent est effectivement parvenu aux parties affectées. Ils ont donc produit un effet direct, évité une réaction en chaîne et limité le fléchissement conjoncturel. Ces deux instruments majeurs (crédits covid-19 et indemnités pour RHT) ont été complétés par le programme pour les cas de rigueur (4,7 milliards de francs à fonds perdu) et des prêts, cautionnements et garanties accordés à hauteur de 226 millions de **francs**. Le programme pour les cas de rigueur a été spécialement important pour les branches forcées à suspendre leur activité, même s'il a parfois freiné le changement structurel nécessaire, à l'image du nombre de faillites inférieur à la moyenne durant cette période.

L'exemple des crédits covid-19 montre qu'une coopération entre les autorités et le secteur privé – dans la tradition de milice suisse – peut rapidement aboutir à de bonnes solutions pour l'élaboration et la mise en œuvre de mesures d'urgence. Dans le cas des crédits covid-19, c'est au savoir-faire des banques que l'on a fait appel. Par ailleurs, les entreprises ont prouvé qu'elles sont en mesure de bien protéger leur personnel en instaurant des concepts de protection adaptés, sans instructions détaillées des autorités. Certaines multinationales ont ainsi déjà mis en œuvre des concepts de protection en février et mars 2020, c'est-à-dire avant le confinement. Par la suite, les entreprises n'ont cessé de s'adapter aux dernières instructions des autorités. Dans certains aspects, comme la qualité de l'air dans les espaces clos, beaucoup d'entre elles ont même devancé les autorités. La situation est pourtant devenue confuse chaque fois que les autorités ne se sont pas limitées à des règles fondamentales, mais sont trop intervenues dans les détails. Les dispositions adoptées au printemps 2020 sur ce qui pouvait être vendu dans le commerce de détail, sur l'application du critère d'importance systémique – décidant quelles entreprises ne seraient pas fermées – ou sur les interventions pouvant être effectuées dans les hôpitaux en sont un exemple frappant. Lors des vagues de covid suivantes, les hôpitaux ont eu une plus grande marge de manœuvre et pu alors mieux déterminer les opérations pour lesquelles ils avaient encore des capacités ou qu'ils devaient reporter. Il a ainsi fallu rattraper moins d'interventions après chaque vague, sans que les USI soient terriblement surchargées pendant les vagues.

3 Recommandations

Les observations présentées mènent à plusieurs recommandations concrètes. Celles-ci concernent d'une part l'organisation de crise au niveau fédéral (cf. chapitre 3.1), d'autre part le renforcement et développement nécessaire des compétences (cf. chapitre 3.2), ainsi que la préparation immédiate pour l'automne et l'hiver 2022/23 (cf. chapitre 3.3). Il faut en outre tenir compte de la révision en cours de la loi sur les épidémies.

3.1 Organisation de crise au niveau fédéral

Comme expliqué plus haut, l'organisation de crise au niveau fédéral aurait pu être meilleure et les instances existantes n'ont pas ou pas assez été sollicitées. L'organisation de crise doit être adaptée en conséquence. La Confédération a besoin d'un état-major de crise professionnel et permanent qui puisse intervenir dans toutes sortes de situations de crise, avec un organigramme préalablement défini qui répartit clairement les responsabilités. En cas de situation d'urgence nationale, seule une organisation d'état-major permanent permet une montée en puissance rapide et professionnelle au pied levé. Cela soulagerait aussi les services fédéraux touchés.

Selon l'art. 55 de la loi sur les épidémies, la Confédération doit disposer d'un organe d'intervention « pour les événements présentant un risque particulier pour la santé publique, notamment pour faire face à une situation particulière ou extraordinaire ». En revanche, il ne faut pas définir de structure de crise spécifiquement pour le cas d'une prochaine épidémie. Il convient de mettre en place une structure de direction opérationnelle, capable de gérer des crises diverses telles que des pannes d'électricité, pénuries, cyberattaques, etc. L'État-major fédéral Protection de la population, chargé de gérer les situations d'urgence, doit être transformé à cette fin. Il faut élargir ses attributions pour qu'il ne soit pas seulement destiné à la protection de la population, mais puisse de façon générale être engagé dans la gestion de catastrophes et situations d'urgence nationales. Il doit être indépendant des départements et, en cas de crise, directement subordonné au Conseil fédéral. Ainsi, il devrait donc soit être rattaché à la Chancellerie fédérale sur le plan organisationnel, soit être placé plus haut dans la hiérarchie du Département de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). La direction de l'état-major de crise pèsera alors plus lourd dans l'administration fédérale, surtout vis-à-vis des directions d'office. Le Conseil fédéral conserve la responsabilité politique et décide quand l'état-major de crise doit être activé. En outre, le Parlement devrait pouvoir charger le Conseil fédéral d'activer ou de désactiver l'état-major de crise.

Pendant la crise, le Conseil fédéral continue de prendre les décisions les plus importantes. L'état-major de crise peut lui soumettre des propositions à cet égard. Néanmoins, le Conseil fédéral devrait attribuer des compétences décisionnelles claires à l'état-major de crise, avec une latitude définie, sauf certaines décisions. Ce dernier peut alors réagir rapidement et se coordonner avec les états-majors de crise des cantons – ce qui nécessite à nouveau des canaux de communication établis.

L'état-major de crise doit aussi être compétent pour édicter des directives au sein de l'administration fédérale, afin de pouvoir fixer des priorités et de veiller à la mise en œuvre rapide et cohérente des décisions. Conjointement à l'état-major de crise, le Conseil fédéral conduit la communication en situation de crise et détermine qui communique quand et comment. Du côté des autorités, seules les instances politiquement légitimées, par exemple par le Conseil fédéral ou par les gouvernements cantonaux, sont habilitées à informer. La direction de l'état-major de crise doit en outre pouvoir communiquer si la compétence en la matière lui a été attribuée.

Des cadres avec des compétences en gestion de crise devraient être membres permanents de l'état-major de crise de la Confédération. Plutôt que d'être établie lorsqu'une situation d'urgence surgit, comme c'est le cas aujourd'hui, la présidence devrait être pourvue préalablement, par une personne expérimentée en gestion de crise. Aux membres permanents s'ajoutent des experts spécifiques pendant la situation d'urgence : entre autres la direction d'office responsable en cas d'épidémie, ainsi que des experts en épidémiologie des rangs de l'administration, ou alors des experts en énergie en cas de panne d'électricité. Tous devraient être ancrés dans les structures normales afin d'assurer la liaison avec les offices fédéraux. Pour éviter de perdre un temps précieux à composer l'état-major de crise, ces experts doivent si possible déjà être désignés en temps normal. En cas de crise prolongée, il faut pouvoir assurer la capacité de soutien et élargir les compétences. Pour cela, l'état-major de crise devrait pouvoir s'étoffer pendant une crise, en faisant appel à des personnes qualifiées du DDPS, de l'administration fédérale, mais aussi de l'économie privée.

Pour que les procédures fonctionnent, l'état-major de crise doit s'exercer dans les différentes compositions et être opérationnel à tout moment. L'état-major de crise organise donc régulièrement des formations et formations continues ainsi que des exercices de crise au sein de son réseau. Par le passé, le DDPS a déjà organisé des exercices de ce type. Des décideurs se sont cependant régulièrement décommandés. À l'avenir, la participation à de tels exercices doit être obligatoire pour toutes les personnes appelées à intervenir en situation de crise.

Il est important d'intégrer des associations, les milieux scientifiques et encore d'autres acteurs. Pour que les structures restent sveltes et efficaces, il ne faut toutefois pas qu'ils siègent directement à l'état-major de crise. Le contact est assuré par des personnes de liaison de l'état-major de crise, qui dirigent d'éventuelles réunions d'encadrement ou de groupes d'experts et qui rapportent les conclusions à l'état-major de crise, via des canaux de communication clairement définis.

Lors d'une crise, une tâche centrale de l'état-major de crise est d'évaluer régulièrement la situation, y compris de publier des scénarios d'évolution. Le but est de se prémunir contre les mauvaises surprises et de permettre un processus de travail ordonné de l'administration fédérale et des cantons sur la base de planifications prévisionnelles élaborées préventivement. En temps normal, l'état-major fédéral doit suivre constamment la situation en ce qui concerne les risques majeurs. Il doit être joignable en tout temps et être fonctionnel en quelques heures.

Pour un état-major de crise permanent, il est possible de recruter des personnes aux compétences voulues, ce qui offre un avantage énorme. Afin de surmonter une crise avec succès, il est en effet primordial d'avoir les bonnes personnes aux postes de direction. Pendant la crise du covid, les postes de direction ont été confiés à des personnes issues de la hiérarchie de l'office fédéral. Pour gérer une crise, il faut toutefois d'autres aptitudes que pour gérer une unité administrative en temps normal. L'élaboration d'une ordonnance interne, par exemple, dure plusieurs mois : quatre mois pour la consultation, ensuite analyse de celle-ci et enfin adaptation de l'ordonnance. En situation de crise par contre, il faut prendre des décisions de grande portée à un rythme journalier, sans large soutien de longue haleine et dans une grande incertitude, afin que le Conseil fédéral puisse rapidement rendre ses conclusions. L'expérience montre que les personnes issues de l'administration sont souvent dépassées lorsque les exigences changent subitement et complètement, les propulsant gestionnaires de crise. Il est extrêmement difficile de trouver des candidats qui remplissent les deux profils de compétences, pour l'administration et pour la gestion de crise. Les personnes aux compétences exceptionnelles en gestion de crise grandissent avec les défis à court terme, dans des situations changeant sans cesse. Elles ne trouvent pas satisfaction à un poste dans une fonction hiérarchique dans l'administration, où leurs compétences clés ne sont que très rarement demandées. Si l'état-major de crise est ouvert quant aux situations couvertes, comme nous le demandons, il sera sollicité régulièrement et les gestionnaires de crise pourront constamment utiliser et développer leurs compétences.

3.2 Compétences requises pour faire face à une épidémie

Dans une organisation générale de crise, les mesures décrites au chapitre précédent ne suffisent pas pour maîtriser avec succès une épidémie ou pandémie. Les autorités doivent pour cela disposer d'autres compétences techniques, surtout dans les domaines suivants : collecte et analyse de données, plan de pandémie, contribution spécialisée à l'organisation de crise de la Confédération et échange de connaissances.

1. Collecte et analyse de données

- Mise en œuvre du processus de collecte de données :

Des processus efficaces de collecte de données doivent déjà être mis en place en temps normal, afin de pouvoir servir immédiatement en cas de crise. Les données essentielles sur la situation épidémiologique doivent impérativement être disponibles en temps réel. Il faut donc définir les valeurs pertinentes (grandeurs à mesurer et lieux de mesure) et instaurer les interfaces afin que, selon le principe d'une fois pour toutes, les hôpitaux, cabinets médicaux, laboratoires, etc. n'aient plus à faire de déclarations séparées en plus, mais que le processus de collecte des données soit intégré dans les systèmes informatiques des prestataires, sans problème de compatibilité.

- Création d'une base de données centrale :

Cette base de données devrait comprendre toutes les données nécessaires à la lutte contre une épidémie et à son analyse scientifique. Les données à grande contrainte de temps, telles que l'occupation des USI et des hôpitaux, ou les résultats des tests, doivent être anonymisées et disponibles en temps réel pour les organes décisionnels. Les données doivent en outre être publiées régulièrement sous une forme appropriée.

- Réalisation et développement d'analyses de données standardisées
- Garantie de l'infrastructure pour la surveillance épidémiologique et les travaux de recherche appliquée et de développement (capacités de test, laboratoires, etc.)

2. Plan de pandémie

- Mise à jour régulière du plan de pandémie national
- Suivi de la mise en œuvre du plan de pandémie dans les services fédéraux concernés et dans les cantons
- Évaluation continue des meilleures pratiques et de la gestion d'épidémies passées comme aspect important pour une adaptation optimale du plan de pandémie.

3. Coopération spécialisée dans les structures d'organisation de crise de la Confédération

- Contribution à la mise en place d'une organisation de crise efficace et efficiente pour le scénario épidémie/pandémie
- Organisation régulière d'exercices au niveau technique et participation fiable des décideurs aux exercices en réseau
- En cas de crise :
 - Participation à l'état-major de crise de la Confédération dans des rôles prédéfinis
 - Évaluation de la situation épidémiologique
 - Élaboration de scénarios et prévisions
 - Élaboration de plans de mesures sur la base du plan de pandémie existant et des scénarios possibles
 - Responsabilité technique pour la mise en œuvre des mesures de politique de santé, en coopération avec les cantons
 - Responsabilité de la communication technique en public, en concertation avec l'état-major de crise de la Confédération.

4. Échange de connaissances

- Préparation et diffusion des connaissances scientifiques actuelles selon les destinataires : administration, établissements médicaux et grand public ainsi que, en situation de crise, états-majors de crise nationaux et cantonaux. Spécialement en cas de crise, il est primordial de donner des repères à la population. Il faut mettre en place des canaux de communication avec les milieux scientifiques en Suisse et à l'étranger et définir notamment qui assumera le rôle de « porte-parole scientifique » officiel en période de crise.
- L'échange de connaissances entre les prestataires du secteur de la santé, les chercheurs et l'administration doit déjà être établi et promu en temps normal. En cas de crise surtout, il est indispensable que les expériences au contact d'un nouvel

agent pathogène soient partagées le plus vite et plus largement possible et que les instances de la gestion de crise puissent prendre connaissance des données scientifiques actuelles et en tenir compte.

- Il faut une vue d'ensemble du marché de l'économie privée et des compétences dans les entreprises afin de pouvoir, en cas de crise, recourir de manière ciblée au savoir-faire et aux ressources (matériel ou informatique/numérisation, etc.), dans la tradition de milice suisse. Cela permet de soutenir la réserve de capacités de l'État (laboratoires, etc.).

En fait, c'est à l'OFSP que ces tâches incombent, mais la pandémie de covid a montré que l'OFSP en général et la division Maladies transmissibles en particulier n'arrivaient pas à les assumer toutes à un degré suffisant. Il manquait une culture de mise à exécution. L'OFSP a dû externaliser des tâches clés et beaucoup faire appel aux compétences d'externes. Il faut absolument que la Suisse soit à l'avenir mieux équipée pour faire face aux épidémies de toutes sortes. Soit l'OFSP se dote des compétences requises et pourra mieux gérer une prochaine crise, soit certaines tâches sont consciemment externalisées. Une solution serait de mettre en place un institut de gestion d'épidémie sous la forme d'une unité administrative externe qui, sur mandat de l'OFSP, assumerait tout ou partie des tâches mentionnées. En médecine vétérinaire, l'Institut de virologie et d'immunologie (IVI) représente déjà un centre de compétence comparable pour la surveillance et la gestion des épizooties et zoonoses. Un institut sur ce modèle serait, en temps normal, chargé de certaines des tâches mentionnées et, en temps de crise, intégré à l'organisation de crise de la Confédération. Il pourrait également s'intégrer dans les réseaux de recherche nationaux et internationaux et mener ses propres activités de recherche appliquée et de développement.

economiesuisse demande que l'on s'emploie d'abord à mieux positionner l'OFSP afin qu'il puisse, avec une qualité élevée et de courts délais de réaction, remplir le plus grand nombre possible des tâches mentionnées dans ce chapitre. Il convient alors aussi d'examiner si certaines tâches peuvent être mieux couvertes par un institut externe. Dans tous les cas, il est impératif qu'un éventuel institut fonctionne via un mandat de prestations de l'OFSP, afin que ce dernier conserve la responsabilité globale et que les responsabilités ne puissent pas être transférées.

3.3 Préparation immédiate pour l'automne et l'hiver 2022/2023

Les scénarios de la Confédération sur l'évolution à moyen et long termes du covid-19 [3] dessinent, avec le scénario 3 'Augmentation du nombre de cas ne pouvant plus être gérée avec les structures existantes' et le scénario 4 'Situation de pandémie avec un nouvel agent pathogène', des évolutions nécessitant une organisation de crise au-delà d'une situation normale. Aussi faut-il que tous les acteurs, de la Confédération aux prestataires individuels en passant par les cantons, y soient préparés. Du point de vue d'economiesuisse, le travail préparatoire pour les points suivants notamment doit être entrepris sans tarder, afin d'être mieux armés en vue de l'automne (ou déjà de cet été le cas échéant) que ces deux dernières années :

- L'organisation de crise doit être adaptée dans les plus brefs délais, selon les explications plus haut (cf. chapitre 3.1). Tant que cela ne nécessite pas de

modifications dans la législation, aucune excuse ne saurait justifier un report. L'économie suisse observe avec inquiétude que l'on dissout actuellement des structures de crise et perd les personnes possédant le savoir-faire. Il faut maintenir une structure minimale pouvant être rapidement étendue.

- La Confédération doit communiquer à quel moment interviendrait le passage à telle ou telle situation (normale, particulière, extraordinaire), et avec quelles conséquences. Cela améliorerait la sécurité de planification pour les entreprises. Le plan en question doit être aussi précis que possible, même s'il va de soi qu'il ne peut pas être parfait et devra être adapté à court terme selon la situation épidémiologique.
- La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons doit être définie de manière contraignante afin d'éviter les conflits de compétences et leurs effets négatifs. Cela dépasse l'entendement que la Confédération et les cantons n'aient pas réussi à se mettre d'accord sur une procédure commune pour l'automne et l'hiver prochains. La Confédération a certes publié un document de base à ce sujet, mais sans l'accord des cantons, ce qui n'est guère utile si les cantons n'agissent pas dans le même sens. Par ailleurs, une démarche conjointe aiderait à différencier les approches et les applications sur mesure dans les cantons. Si la Confédération et les cantons n'arrivent pas à s'entendre sur les objectifs et la répartition des tâches, la Confédération ne devrait – en cas de détérioration de la situation – pas attendre et prendre les choses en main pour mettre aussitôt en place les planifications prévisionnelles qui s'imposent.
- Il convient de déterminer des indicateurs clés dont la collecte – en temps réel – sera automatisée. Cela comprend au moins le nombre d'hospitalisations, le taux d'occupation des USI et des hôpitaux en général, avec une distinction systématique entre occupation totale (cas de covid inclus) et occupation due au covid. Les chiffres clés relatifs aux tests et aux vaccinations doivent également être saisis.
- Des interfaces numérisées doivent être définies pour la saisie automatisée des indicateurs clés. Dans ce contexte, il faut aussi déterminer quels systèmes existants pourraient être mieux utilisés ou développés à court terme.
- Une planification doit être établie quant aux capacités des USI, mais aussi aux capacités en lien avec les possibles vaccinations de rappel, tests et traçage des contacts. Cette planification relève de la responsabilité cantonale. En ce qui concerne les capacités des USI, les cantons doivent cependant se concerter.
- Pour les voyageurs, des offres suffisantes de vaccinations de rappel réitérées et/ou de prolongation du certificat covid doivent être créées en temps utile. La plupart des certificats vont en effet échoir ces prochains mois et l'entrée sur le territoire d'autres États est régie par des dispositions qui évoluent différemment. Certains pays continuent d'exiger un certificat de vaccination, voire des tests. En cas de restrictions étendues, les lettres de l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE), attestant de l'importance systémique d'une entreprise, pourraient en outre redevenir importante dans le trafic international.
- Il faut évaluer l'efficacité des différentes mesures, surtout de celles à l'approche restrictive. Seules les mesures ayant fait leurs preuves ces deux dernières années et vraiment été efficaces devraient être réactivées. L'aspect de la qualité de l'air dans les espaces clos doit aussi – enfin – être mieux pris en compte, par exemple en mesurant le CO₂ dans des locaux lorsque des mesures restrictives sont décidées. Chaque mesure doit être étayée par des preuves scientifiques et seules des

- nouvelles découvertes scientifiques justifient de nouvelles mesures.
- Les milieux scientifiques doivent être systématiquement associés aux démarches. Avec la dissolution de la Swiss National COVID-19 Science Task Force, il faut redéfinir cette participation, afin que leur conseil politique puisse s'effectuer dans un cadre structuré.
 - Le sujet du stockage stratégique doit être traité en priorité au niveau de la Confédération, des cantons et des établissements médicaux. Les pénuries qui pointent sur les marchés mondiaux n'épargneront pas la Suisse. Notre pays doit disposer de stocks de biens critiques, grâce à des réserves obligatoires suffisantes et à l'ouverture des frontières au trafic des marchandises. Au niveau des prestataires de soins, il faut examiner les risques critiques et prendre des mesures de préparation adéquates, notamment au travers d'un stockage stratégique accru de biens critiques dans les hôpitaux. Cela ne concerne pas que les masques et désinfectants indispensables pendant la pandémie de covid, mais aussi, par exemple, les médicaments nécessaires pour la sédation des patients reliés à un appareil respiratoire. Les processus normaux d'acquisition doivent être maintenus dans la mesure du possible. Par une campagne, il faut en outre sensibiliser la population au stockage stratégique, par exemple de masques, désinfectants et autres produits similaires.
 - Le Parlement a déjà décidé d'étendre les réserves de capacités dans les hôpitaux, qui devront désormais être financées par les cantons. Il convient à cet égard de régler rapidement les questions importantes. Tout d'abord, il faut définir précisément la réserve de capacités. Concerne-t-elle uniquement les lits aux USI ? Nécessite-t-elle aussi de créer un groupe de personnel de réserve ? Ensuite, il faut déterminer le volume de la réserve de capacités. À noter qu'une réserve de capacités constitue un bien public dans toute la Suisse car, lors de goulets d'étranglement, les patients peuvent être transférés au-delà des frontières cantonales. Une coordination entre les cantons s'impose donc. Enfin, il convient de clarifier le financement des réserves de capacités ainsi que du stockage stratégique.

3.4 Conséquences pour la révision en cours de la loi sur les épidémies

La Confédération a entamé la révision de la loi sur les épidémies (LEp). Les recommandations présentées dans ce dossierpolitique doivent s'y refléter et la révision doit être menée rapidement. L'aménagement futur de la loi sur les épidémies ne peut toutefois pas être dissocié d'autres réformes nécessaires : il dépend ainsi de la manière dont l'organisation générale de crise sera à l'avenir mise en place au niveau fédéral. C'est en aval seulement que les règles complémentaires par rapport à la structure organisationnelle en cas de situation extraordinaire ou particulière pourront être définies dans la loi sur les épidémies. L'objectif doit être de rendre les organes de crise plus percutants. Sur le fond, le modèle de gestion de la crise avec la situation extraordinaire et particulière a fait ses preuves. La coopération entre les cantons et entre la Confédération et les cantons doit pourtant être améliorée dans la situation particulière.

Par ailleurs, il faut simplifier la gestion des données et l'échange d'informations et mieux les adapter aux situations de crise, ainsi que donner une base légale aux tests, auxiliaires numériques éprouvés et certificats documentant une vaccination, un test négatif ou une infection guérie. Enfin, il convient de définir les aides financières

accordées à l'avenir en cas de dommages dus à des mesures ordonnées par les autorités. En [annexe](#), vous trouverez de plus amples informations sur les recommandations d'économiesuisse pour les différents articles de la LEp.

4 Conclusion

La Suisse doit être mieux préparée, non seulement pour la suite de la pandémie de covid ou pour une autre pandémie, mais pour les crises en général. Ces objectifs importants peuvent être atteints avec les adaptations de l'organisation de crise et de la loi sur les épidémies proposées dans ce document et, en complément, avec des mesures immédiates efficaces pour bien passer les prochains mois.

Il n'est pas interdit de commettre des erreurs, mais les répéter serait de la négligence coupable. Toutes les parties concernées sont donc invitées à s'atteler sans délai à la tâche, afin que la Suisse ne doive plus tâtonner lors d'une prochaine épidémie, mais traverse la tempête rapidement et en toute sécurité, grâce aux instruments appropriés.

-
1. Seco (2021) : Tendances conjoncturelles Automne 2021, Crise du coronavirus : impact sur le PIB en comparaison internationale
 2. Cf. DFI (2020) : Rapport final, État-major du Conseil fédéral chargé de gérer la crise du coronavirus (EMCC)
 3. Cf. document de base concernant l'évolution à moyen et à long termes de l'épidémie de covid-19 et la transition vers la « situation normale » du 18 mai 2022