

État : 16 novembre 2020

COVID-19 : Critères d'évaluation des mesures contre la pandémie

1 Définition du problème

Pour combattre la pandémie, l'État intervient dans l'économie et la liberté personnelle des individus à une échelle jamais vue hors d'une guerre. Bien que nous ayons beaucoup appris depuis mars 2020 sur la propagation du virus et sur la manière de le combattre, les connaissances restent encore fragmentaires. Des preuves scientifiques solides font encore souvent défaut. Les experts sont souvent en désaccord et proposent de mesures différentes. Les cantons et le Conseil fédéral doivent donc prendre des décisions dans la plus grande incertitude. Dans ce contexte, economie suisse est appelée à participer activement à la discussion sur l'opportunité des mesures et, entre autres, à donner un éclairage quant aux coûts économiques. Afin de classer de manière aussi complète que possible les mesures de politique sanitaire de la Suisse visant à contenir la pandémie, une grille d'évaluation est proposée dans ce document.

Cette classification se fonde sur l'état actuel des connaissances, que ce soit sur la base de constatations scientifiques, de connaissances acquises pendant et après le confinement partiel en Suisse ou d'expériences faites par d'autres pays. Par conséquent, la classification peut se révéler scientifiquement incorrecte. L'objectif est plutôt de créer une base de discussion afin de pouvoir évaluer plus précisément quelles mesures sont les meilleures et les moins adaptées pour lutter contre la pandémie. L'accent est mis sur une analyse comparative des différentes mesures.

Le présent document élabore une grille d'analyse et l'applique à la situation actuelle de la Suisse. Nous y évaluons et classons les mesures prises par le Conseil fédéral le 28 octobre 2020 et les nouvelles propositions de la task force.

La grille d'analyse proposée ci-après et l'évaluation ultérieure des mesures sont de nature provisoire et seront continuellement adaptées au fur et à mesure que de nouvelles connaissances seront disponibles.

2 Principes d'évaluation : les critères « P et C » (proportionnés et compréhensibles)... ..

Nous devons vivre avec le virus pendant encore plusieurs mois. Un vaccin sera disponible en quantité suffisante d'ici à la fin du premier trimestre 2021 au plus tôt. Les scénarios extrêmes ne sont pas une option viable : on ne peut pas faire disparaître le virus, même avec un confinement complet. Lorsque des activités commerciales seront réouvertes après le confinement, le nombre de cas augmentera inévitablement à nouveau. C'est précisément parce que la Suisse est située au milieu de l'Europe qu'un confinement complet n'est pas réaliste. L'autre extrême, laisser librement le virus se

répandre au sein de la population, n'est pas non plus une solution. Cela conduirait, au moins temporairement, à une surcharge massive du système de santé, ce qui ne trouverait pas de majorité politique et provoquerait probablement, à terme, un blocage. Il n'y a donc pas de solutions simples apparemment.

D'un point de vue économique, l'objectif déclaré est de trouver un moyen réalisable qui occasionne les coûts économiques les plus bas possibles et ne surcharge pas le système de santé national. Il est maintenant important de rendre cet objectif opérationnel.

Les deux critères

Les mesures du Conseil fédéral seront soumises à un examen critique basé sur les deux critères suivants : « proportionnalité » et « compréhensibilité ».

- **Proportionné** : Le bénéfice pour la santé de la mesure justifie-t-il l'intervention et ses coûts directs et indirects ? La mesure est-elle raisonnable pour atteindre l'objectif ? N'y a-t-il pas de mesure moins restrictive qui aurait le même effet ?
- **Compréhensible** : La mesure peut-elle être communiquée de manière compréhensible et claire ? Peut-elle être facilement mise en œuvre par la population et les entreprises ? La communication est-elle convaincante (la mesure est-elle nécessaire pour maîtriser la pandémie) ?

2.1 Évaluation de la proportionnalité

Le premier **critère**, « **proportionné** », met en relation l'effet épidémiologique de la mesure avec ses coûts économiques.

- **Effet** : Existe-t-il des connaissances scientifiques ou des expériences permettant de conclure que la mesure sera efficace ? La mesure est-elle adéquate pour atteindre les effets souhaités dans la lutte contre la pandémie ?
- **Coûts** : Quels coûts économiques la mesure occasionne-t-elle à court et à long termes ? A-t-elle des effets indirects qui entraîneraient à leur tour des coûts économiques ?

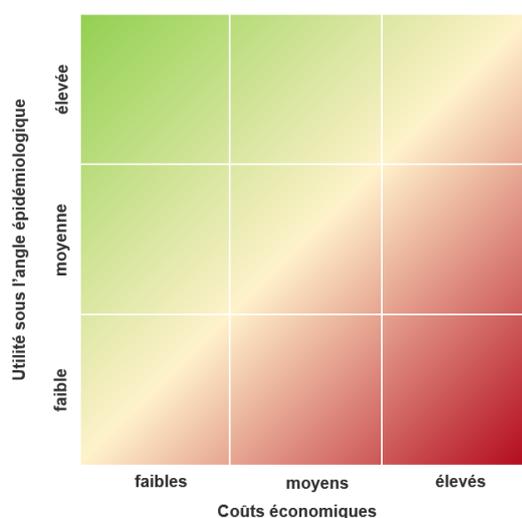
L'évaluation des deux aspects se fait de manière relative et sur la base de la situation actuelle, c'est-à-dire en tenant compte du nombre de cas et des mesures déjà mises en œuvre. C'est important, car tant les coûts que l'utilité dépendent de la situation actuelle.

Dans la matrice coûts-avantages (cf. figure 1), nous avons en abscisse (axe horizontal) les avantages, c'est-à-dire l'effet épidémiologique de la mesure par rapport à la situation actuelle. Sur l'ordonnée (axe vertical), on estime les coûts économiques supplémentaires par rapport aux mesures en vigueur. On examine les coûts à court et long termes.

La force de l'analyse au moyen de cette matrice coûts-avantages réside dans **la perspective comparative**. En l'état actuel des connaissances, il n'est généralement pas possible de donner des chiffres exacts sur l'efficacité et les coûts. Toutefois, sur la base de l'expérience acquise à ce jour, différentes mesures peuvent être comparées. Le masque obligatoire à l'intérieur est ainsi beaucoup plus efficace que le masque obligatoire à l'extérieur. Il doit donc être positionné plus haut dans le graphique. La fermeture du commerce de détail serait beaucoup moins efficace que la fermeture des discothèques et devrait être classée plus bas dans le graphique. Sur l'abscisse, on compare les coûts économiques. Les coûts économiques de la fermeture des points de vente au détail sont ainsi beaucoup plus élevés que ceux de la fermeture des discothèques et devraient donc être placés plus à droite sur le graphique.

Cette matrice coûts-avantages est utilisée pour évaluer la proportionnalité des coûts. Les mesures sur fond vert sont considérées comme proportionnées par rapport aux autres mesures. Plus le fond est rouge, plus la proportionnalité de la mesure concernée est faible. Malgré les couleurs de ce graphique, l'évaluation finale de la proportionnalité dépend en fin de compte de la situation épidémiologique. Plus la situation est mauvaise, plus il est approprié de prendre des mesures qui sont situées dans la partie inférieure droite de la matrice.

Figure 1 : Logique de la matrice coûts-avantages



2.2 Évaluation de la compréhensibilité

Le critère « **compréhensible** » n'est pas moins important, puisqu'il est déterminant pour l'adhésion de la population aux mesures de politique de santé. Pour que la mesure soit acceptée, elle doit être compréhensible et clairement communiquée :

- **Compréhensible** : Est-il communiqué de manière convaincante que la mesure est nécessaire pour maîtriser la pandémie ? La proportionnalité économique justifie-t-elle la restriction de la liberté ?
- **Clair** : La mesure peut-elle être communiquée de manière claire et compréhensible et peut-elle être facilement mise en œuvre par la population et les entreprises ?

Ce n'est que si les gens suivent les conseils, les ordres et les interdictions des autorités politiques que les mesures auront l'effet souhaité. La clarté de la communication contribue à garantir que des mesures sont correctement mises en œuvre. Car le port d'un masque est peu utile si les gens n'appliquent pas correctement la mesure et le portent sur leur menton plutôt que sur leur nez. Mais ce n'est pas seulement la mise en œuvre correcte qui est importante ; pour que la population adhère à une mesure, il faut aussi qu'elle puisse comprendre pourquoi la mesure a été prise. À cet égard, il est également important d'établir si une mesure entrave fortement les droits des individus. Si son sens n'est pas compris, à plus forte raison pour les mesures concernant la sphère privée, une mesure ne sera pas mise en œuvre ou seulement de manière insuffisante. Des mesures incompréhensibles peuvent même conduire à des émeutes et des manifestations, comme nous l'avons déjà vu dans certains pays. Un patchwork cantonal mal étayé nuirait à la lisibilité des décisions. Il peut avoir pour conséquence que les différentes mesures cantonales ne soient pas comprises par la population.

Si le critère de la proportionnalité peut être évalué à l'avance, même pour des mesures hypothétiques, l'évaluation de la « compréhensibilité » ne peut parfois être faite que rétrospectivement. La clarté avec

laquelle les autorités communiquent ne peut être évaluée qu'une fois qu'une mesure a été effectivement prise et annoncée. La compréhensibilité dépend de nombreux facteurs, dont la situation épidémiologique, les mesures cantonales existantes, la justification officielle des mesures, etc. Dans la plupart des cas, ces aspects ne peuvent être évalués à l'avance.

3 Évaluation des mesures du Conseil fédéral du 28 octobre 2020

Sur la base des critères présentés ci-dessus, nous allons maintenant classer les mesures prises par le Conseil fédéral le 28 octobre 2020.

3.1 Aperçu des mesures du 28.10.2020 du Conseil fédéral

Lors de sa séance du 28 octobre 2020, le Conseil fédéral a pris de nouvelles mesures à l'échelle nationale. Son objectif déclaré est de réduire de manière significative le nombre de contacts entre les personnes :

— **Extension de l'obligation du port du masque**

Dans les zones extérieures des installations et des entreprises telles que les magasins, les salles de spectacle, les restaurants et les bars ou les marchés hebdomadaires et de Noël. Dans les zones piétonnes très fréquentées et partout où la distance requise ne peut être maintenue dans les espaces publics. Dans les écoles à partir du niveau secondaire II. Sur le lieu de travail, à moins que la distance entre les postes de travail puisse être maintenue (bureaux individuels, par exemple) ou qu'il y ait des raisons de sécurité pour ne pas le faire.

— **Fermeture des discothèques, des boîtes de nuit et des dancings. Interdiction des foires et marchés en intérieur**

— **Restriction des heures d'ouverture des restaurants et bars**

- Fermeture de 23 heures à 6 heures
- Quatre personnes par table au maximum

— **Restriction du nombre de personnes lors des manifestations**

- Interdiction d'organiser des manifestations de plus de 50 personnes
- Événements privés 10 personnes au maximum

— **Interdiction des cours en présentiel dans les hautes écoles et universités**

— **Réglementation des activités sportives et culturelles**

Les activités sportives et culturelles sont autorisées à l'intérieur jusqu'à 15 personnes au maximum, à condition qu'une distance suffisante puisse être maintenue et que des masques soient portés. Il est possible de se passer de masque si l'espace est suffisant, par exemple sur les courts de tennis intérieurs ou les grandes salles. En plein air, seule la distance doit être respectée. Les sports de contact sont interdits. Les règles ne s'appliquent pas aux enfants de moins de 16 ans. Pour les activités sportives et culturelles professionnelles, les entraînements, les compétitions, les répétitions et les représentations sont autorisés. Le chant émettant un nombre particulièrement important de gouttelettes, les activités des chœurs amateurs sont interdites, les chœurs professionnels sont autorisés à répéter.

3.2 Classification selon la matrice coûts-avantages

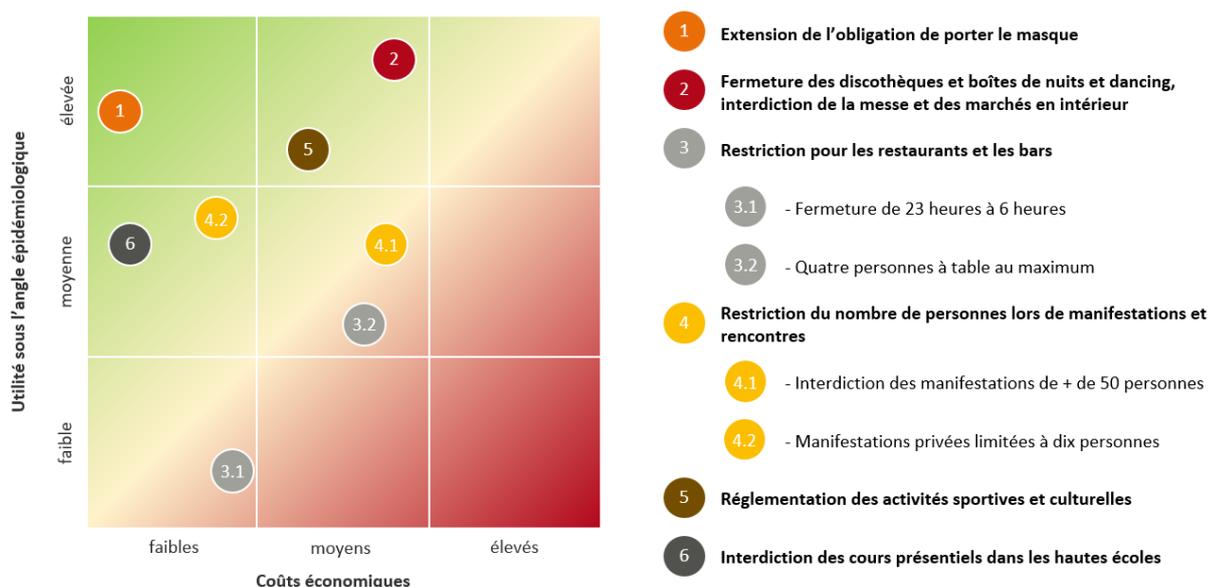
La figure 2 présente l'analyse des mesures selon la matrice coûts-avantages, sur la base des critères susmentionnés. L'accent n'est pas mis sur l'emplacement exact dans le graphique, mais sur la position relative par rapport aux autres mesures ou aux options alternatives hypothétiques.

On peut constater que dans la plupart des cas, une classification est possible. Cependant, il existe des mesures qui ne peuvent pas toujours être clairement évaluées. En fait, les plans de protection dans les foires commerciales ou dans les bars devraient servir à garantir la poursuite de leurs activités.

Toutefois, cela ne semble pas avoir fonctionné partout ; d'une part, en raison d'un manque de responsabilité individuelle, d'autre part, parce que les autorités n'ont pas pleinement accompli leur

tâche, par exemple, le « contact tracing » est souvent intervenu trop tard. Si tout avait fonctionné, la mesure 2 de la figure 2 aurait dû avoir un impact positif plus faible en termes d'impact épidémiologique. Cet exemple met en évidence que les mesures doivent toujours être évaluées par rapport à la situation actuelle et que leur évaluation peut changer au fil du temps.

Figure 2 : Évaluation des mesures du Conseil fédéral selon la matrice coûts-avantages



3.3 Évaluation de la compréhensibilité

La figure 3 évalue la compréhensibilité des mesures. Dans l'ensemble, la majorité des mesures semblent être compréhensibles. La plupart des mesures ont été clairement communiquées. Seule l'obligation étendue du port du masque laisse une grande marge d'interprétation. Quand une zone piétonne devient-elle animée ? Doit-on garder le masque même si on ne s'approche pas à moins de 1,5 mètre de quelqu'un ?

La compréhensibilité ne va pas toujours de soi. **Exemples de contradictions :**

- Il y a une contradiction entre les 4 personnes par table dans les restaurants et les 10 personnes qui sont autorisées à s'asseoir à la même table en privé. En réalité, on peut supposer que le danger est moins grand dans les restaurants avec des concepts de protection que dans les lieux privés, où l'on aime oublier la pandémie lorsqu'on est dans un environnement familier pendant la soirée. L'effet de l'heure de fermeture est également discutable si les installations de loisirs sont de toute façon fermées. Dans un restaurant, cela ne devrait pas faire de différence si les clients restent assis une demi-heure de plus.
- L'évaluation de l'interdiction des événements de plus de 50 personnes n'est pas claire. D'une part, il y a une contradiction avec la fonction même des plans de protection. Les concepts de protection qui fonctionnent devraient permettre une exécution sûre. D'autre part, il est compréhensible que les autorités veuillent éviter les foules incontrôlées avant et après des événements.

Figure 3 : Analyse de la compréhensibilité

	Compréhensible	Clair
1 Extension de l'obligation de porter le masque	Oui	Réglementation peu claire pour les espaces extérieurs
2 Fermeture des discothèques, boîtes de nuit et dancing, interdiction des messes et des marchés en intérieur	Oui (excepté pour messes / marchés avec concept de protection)	Oui
3 Restrictions pour les restaurants et les bars		
3.1 - Fermeture de 23 heures à 6 heures	Explications insuffisantes de la fermeture	Oui
3.2 - Quatre personnes à table au maximum	Contradiction avec les dix personnes en privé	Oui
4 Restriction du nombre de personnes lors de manifestations et rencontres		
4.1 - Interdiction des manifestations de + de 50 personnes	Contradiction avec la fonction du concept de protection	Oui
4.2 - Manifestations privées limitées à dix personnes	Oui	Oui
5 Réglementation des activités sportives et culturelles	Oui	Oui
6 Interdiction des cours présentiels dans les hautes écoles	Oui	Oui

3.4 Résumé

La majorité des mesures prises par la Suisse pour lutter contre la deuxième vague ont jusqu'à présent été proportionnées et compréhensibles. Il existe cependant quelques exceptions où des mesures différentes devraient être prises à l'avenir :

- **L'obligation étendue du port du masque** semble certes proportionnée. La probabilité d'infection due à une rencontre spontanée avec une personne infectée peut être réduite à faible coût. Cependant, **les autorités doivent mieux communiquer**. Pour l'instant, on ne sait pas très bien quand il faut mettre un masque à l'extérieur et quand il ne faut pas le faire. Des instructions plus claires et faciles à suivre sont nécessaires.
- Il convient de se demander si davantage de personnes ne devraient pas être autorisées à s'asseoir à la même table dans les restaurants, car il y a une contradiction avec les règlements privés. Une solution possible serait que jusqu'à 10 personnes provenant de 4 ménages au maximum puissent s'asseoir à une même table, tant au restaurant qu'en privé. Cela rendrait les deux mesures plus compréhensibles.

4 Classification des mesures proposées par la task force scientifique Covid-19 du 13 novembre 2020

Le 13 novembre 2020, la task force scientifique Covid-19 a proposé de nouvelles mesures pour contenir la pandémie. Les voici :

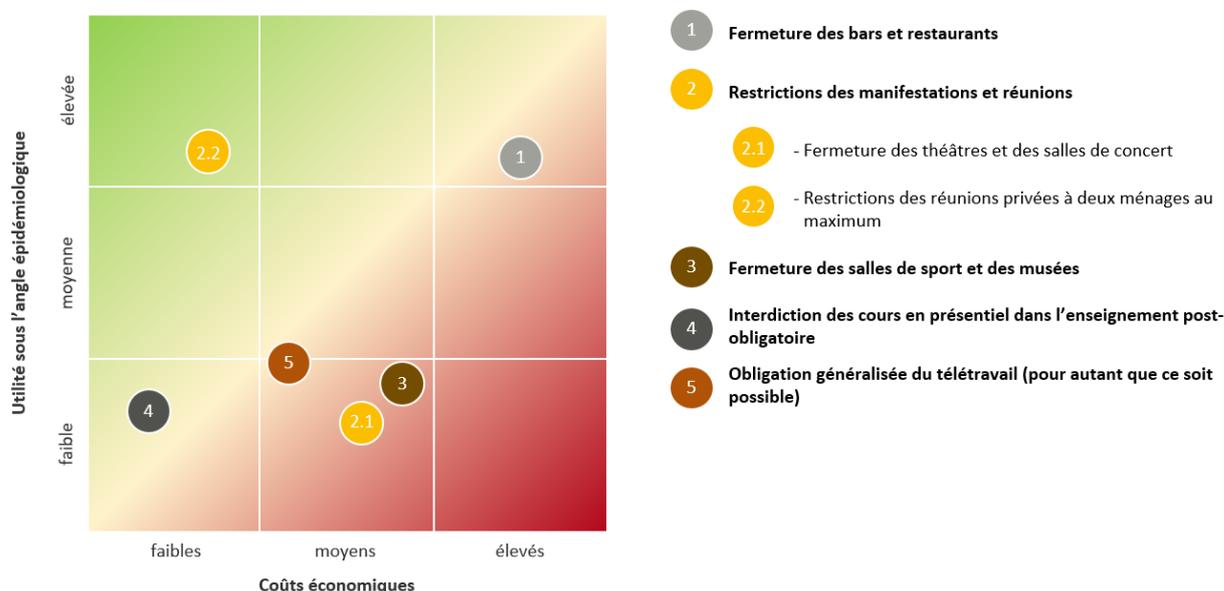
- Fermeture des lieux suivants : bars, restaurants, salles de sport, théâtres, musées et salles de concert
- Restriction des réunions privées à deux ménages au maximum.
- Transfert intégral de l'enseignement post-obligatoire sur internet, avec des exceptions pour les cas où la formation pratique ne le permet pas.
- Généralisation du télétravail

4.1 Évaluation de la proportionnalité

Dans la figure 4, les mesures proposées sont placées dans la matrice coûts-avantages. On adopte ici une perspective relative, qui évalue le bénéfice et les coûts marginaux des mesures par rapport aux mesures en vigueur dans toute la Suisse (état : 16 novembre 2020). La figure 4 montre que les mesures supplémentaires sont nettement moins bonnes en termes de proportionnalité que les mesures prises par le Conseil fédéral le 28 octobre 2020. Une raison importante à cela est que le bénéfice épidémiologique est moindre. Des chercheurs de l'Université de Stanford ont montré qu'il existe une relation non linéaire entre la mobilité et le risque d'infection, par exemple. Cela signifie qu'une restriction du nombre de personnes devrait déjà avoir un effet significatif. Le modèle américain montre en outre qu'une petite minorité de « super-propagateurs » est responsable de la grande majorité des infections. Aussi l'interdiction des concerts présente-t-elle un avantage marginal moindre que la limitation du nombre de personnes (50) pouvant assister à un événement. Il en va de même pour l'obligation du télétravail : la grande majorité des entreprises sont déjà passées, autant que possible, au télétravail. Par conséquent, une obligation du télétravail ne présente qu'un avantage marginal très faible.

La figure 4 montre que ces mesures supplémentaires ne doivent être prises que si la situation épidémiologique se détériore davantage. Au vu de l'assouplissement qui se dessine, cela ne nous semble pas approprié, car la proportionnalité semble discutable à ce stade.

Figure 4 : Évaluation des propositions de la task force scientifique Covid-19 du 13 novembre 2020



4.2 Évaluation de la compréhensibilité

Les mesures proposées ne sont pas toujours faciles à comprendre (cf. figure 4). On constate, pour plusieurs mesures, une contradiction avec la fonction des concepts de protection. Des concepts de protection efficaces devraient permettre, par exemple, de maintenir l'exploitation des musées. La question se pose également de savoir comment la population accueillera une limitation des rassemblements privés à deux ménages au maximum. Cette mesure représente une grande atteinte à la vie privée. Il y a donc un risque que la population questionne le sens de la mesure, qu'elle ne l'accepte ni ne l'applique pas, à plus forte raison si cela est difficile à contrôler.

La clarté de la communication ne peut généralement être évaluée que rétrospectivement. Ce n'est que dans le cas des interdictions qu'il est possible d'indiquer à l'avance qu'une mesure est communiquée

clairement. Cela ne doit toutefois pas inciter les autorités à prononcer une interdiction plutôt qu'une mesure plus proportionnée qui nécessite un peu plus d'efforts pour une communication claire. Cela ne doit pas dissuader les autorités de prendre des mesures proportionnées.

Figure 5 : Analyse de la compréhensibilité des propositions de la task force scientifique du 13 novembre 2020

	Compréhensible	Clair
1 Fermeture des bars et restaurants	 Oui	 Oui
2 Restriction des manifestations et des réunions		
2.1 - Fermeture des théâtres et des salles de concert	 Contradiction avec la fonction du concept de protection	 Oui
2.2 - Restriction des réunions privées à deux ménages au maximum	 Oui, mais intervention marquée dans la sphère privée	 n/a
3 Fermeture des salles de sport et des musées	 Contradiction avec la fonction du concept de protection	 Oui
4 Interdiction des cours en présentiel dans l'enseignement post-obligatoire	 Oui	 n/a
5 Obligation généralisée du télétravail (pour autant que ce soit possible)	 Obligation en contradiction avec la fonction du concept de protection	 n/a

5 Conclusion

Les plans de protection et les tâches des autorités en matière de tests et de suivi doivent être beaucoup plus mis en valeur. D'une part, **de bons plans de protection devraient en principe conduire au fait qu'une entreprise, quelle qu'elle soit, ne soit pas contrainte de fermer. Cependant, non seulement une entreprise et ses clients doivent adhérer au concept de protection, mais la population dans son ensemble doit à nouveau assumer une plus grande responsabilité individuelle.** Cela ne sert à rien si les clients respectent les règles dans le restaurant et se font la bise à l'extérieur. **Étant donné que la probabilité d'infection ne pourra probablement jamais être réduite à zéro, il est également indispensable que les autorités réagissent plus rapidement en matière de contact tracing et de tests.** Grâce aux plans de protection et à la responsabilité individuelle, le risque d'infection est ainsi minimisé. Et si cela devait néanmoins se produire dans des cas exceptionnels, les autorités peuvent rapidement isoler une source potentielle d'infection. Si les mesures sont assouplies, cette interaction devra mieux fonctionner. À l'instar des routes suisses qui sont construites de la manière la plus sûre possible et assorties de règles claires pour la circulation routière, en cas d'accident (une chose qui ne peut être exclue complètement), les secours sont disponibles rapidement.

Les deux critères semblent être un instrument très approprié pour évaluer les mesures de lutte contre la pandémie. Ils montrent aussi que la majorité des mesures visant à lutter contre la pandémie et allant au-delà des mesures prises par le Conseil fédéral le 28 octobre 2020, seraient nettement moins proportionnées. C'est pourquoi leur mise en œuvre ne doit être envisagée qu'en cas de détérioration de la situation épidémiologique, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui (état : 16 novembre 2020). Le critère de la compréhensibilité décline aussi pour certaines mesures supplémentaires. Les individus ne semblent plus d'avis que des mesures plus incisives soient nécessaires. Des manifestations ici et là (surtout à l'étranger mais aussi, ponctuellement, en Suisse) montrent que de plus en plus de personnes sont très critiques par rapport à des mesures incisives.

La voie empruntée par la Suisse bénéficie actuellement du soutien de la majorité de la population. Dès lors, les individus respectent les prescriptions des autorités. En cas de durcissement net des mesures en Suisse (à l'instar de l'Autriche), il existe un grand risque que les individus ne les respectent plus, ce qui aurait des conséquences problématiques sur la propagation du virus. Les mesures doivent donc absolument rester proportionnées et compréhensibles.