

Recommandations sous forme de questions clés pour le développement du cadre légal et du plan de lutte contre les pandémies

Book Chapter**Author(s):**

Haas, Michael; Hauri, Andrin ; Kamasa, Julian ; Kohler, Kevin ; Scharte, Benjamin ; Thiel, Jan ; Vuille, Annabelle; Zogg, Benno ; Wenger, Andreas; Thränert, Oliver 

Publication date:

2020-12-09

Permanent link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-b-000458196>

Rights / license:

In Copyright - Non-Commercial Use Permitted

Originally published in:

Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik

Das Bulletin und andere Publikationen des Center for Security Studies (CSS) sind verfügbar unter css.ethz.ch/publikationen.html

Herausgeber: Oliver Thränert und Benno Zogg

Serienherausgeber Bulletin: Andreas Wenger

Autoren: Andreas Wenger, Andrin Hauri, Benjamin Scharte, Julian Kamasa, Jan Thiel, Michael Haas, Kevin Kohler, Oliver Thränert, Annabelle Vuille, Benno Zogg

Lektorat: Andrin Hauri, Julian Kamasa, Sarah Krenz, Benno Zogg

Layout: Miriam Dahinden-Ganzoni

Diese Publikation berücksichtigt Ereignisse bis zum 20. November 2020.

© 2020 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

Foto auf Seite 15: VBS

ISSN: 1024-0608

ISBN: 978-3-905696-75-2

DOI: 10.3929/ethz-b-000452748

RECOMMANDATIONS SOUS FORME DE QUESTIONS CLÉS POUR LE DÉVELOPPEMENT DU CADRE LÉGAL ET DU PLAN DE LUTTE CONTRE LES PANDÉMIES

DÉTECTION, ÉVALUATION DU RISQUE, ADAPTATION DE LA STRATÉGIE

Les pandémies sont imprévisibles. Le cadre légal et le plan suisse de pandémie mettent par conséquent l'accent sur une alerte rapide et une adaptation immédiate des principes de planification. Au début de la crise du coronavirus, les signaux d'alerte ont certes été enregistrés suffisamment tôt dans les milieux spécialisés de la Confédération et des cantons. Mais ils n'ont apporté qu'une réponse limitée à un processus préventif de révision de la stratégie globale, coordonné horizontalement (Confédération) et verticalement (Confédération et cantons). Il nous est apparu nécessaire dans ce contexte de nous poser les questions suivantes:

- La Suisse doit-elle mettre en place un réseau national d'alerte précoce pour les maladies transmissibles? Comment mieux associer la science à un tel réseau? Voir pages 101–103; 138
- Comment rendre plus contraignant le processus national d'évaluation des risques des situations d'urgence épidémiologique? Quels critères faut-il utiliser pour évaluer le risque de pandémie et sous quelle forme le résultat doit-il être soumis au Conseil fédéral pour décision? Au niveau de la Confédération et des cantons, quels acteurs devraient être impliqués dans le processus de décision? Voir pages 103–105; 138
- Comment élargir le processus d'adaptation des stratégies et des mesures épidémiologiques et sanitaires le plus tôt possible pour tendre vers une approche globale qui intègre les répercussions de la pandémie sur la santé, l'économie et la société? Voir pages 105–110; 60–66
- Faut-il élaborer un plan de pandémie générique et/ou faut-il définir des critères d'évaluation spécifiques et des bases de planification pour

les pandémies de longue durée avec un taux de mortalité élevé qui vont au-delà d'un plan de pandémie de la grippe? Voir pages 105–107; 65–66

- Comment impliquer plus en amont et plus étroitement les cantons (Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), Conférence des directeurs de la santé (CDS), organisations cantonales de conduite (OCC)) dans l'élaboration de stratégies et de mesures? Voir pages 101–110
- Comment mieux coordonner la communication de crise de la Confédération et des cantons dans une situation particulière? Comment communiquer à la population l'incertitude scientifique et politique? Voir pages 110–115
- Quelle est l'importance d'un accès sécurisé aux institutions européennes de lutte contre les épidémies pour l'alerte précoce et l'élaboration d'une stratégie? Faut-il envisager une association de la Suisse à l'effort européen pour lutter contre les épidémies? Voir pages 149–171; 154–159

ORGANISATION DE CRISE DE LA CONFÉDÉRATION ET DES CANTONS

Le cadre légal et le plan de lutte contre la pandémie en Suisse définit le contexte des processus de conduite, de consultation et de coordination de la Confédération et des cantons suivant un modèle d'alerte à trois niveaux. La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, d'une situation normale à une situation extraordinaire, en passant par une situation particulière, nécessite précision et simplification. Il nous est apparu donc nécessaire de nous poser les questions suivantes:

- Dans une situation normale, comment préciser et renforcer les aspects procéduraux de détection et d'adaptation de la stratégie aux interfaces de la Confédération et des cantons afin d'obtenir une adaptation coordonnée des principes de planification? Voir pages 121–123; 180–181
- Comment stabiliser et simplifier l'organisation opérationnelle de crise de la Confédération et des cantons lors du passage d'une situation normale à une situation particulière? Voir pages 124–127

- Quel est le rôle de la Commission fédérale pour la préparation et la gestion en cas de pandémie (CFP) lors de l'évaluation nationale des risques en situation normale et en situation particulière? En tant que groupe d'experts-conseils, peut-elle jouer un rôle déterminant dans la maîtrise de la situation? Voir pages 125; 104
- Dans ce contexte, faut-il préciser la composition et la fonction de l'organe d'intervention défini dans la loi sur les épidémies (LEp)? Quelle est la relation entre l'organe d'intervention et la coordination horizontale du DFI ou les états-majors de crise départementaux et interdépartementaux? Voir pages 124–134; 62–66
- Dans une situation particulière, comment garantir que les offices et les unités de l'administration fédérale puissent commencer une planification prévisionnelle interdépartementale alors que la coordination générale est toujours assurée par les cantons au niveau politique? Voir pages 124–127; 180–181
- Comment peut-on assurer l'obtention d'un état de situation coordonné le plus tôt possible tout en tenant compte de toutes les informations disponibles? Quel rôle le Centrale nationale d'alarme devrait-il jouer à cet égard? Voir pages 124–135; 180–181; 195–198
- Faut-il élaborer une conception globale de l'organisation opérationnelle de crise et son intégration dans les processus de conduite politico-stratégiques via la consultation des offices et une ligne courant sur le modèle d'alerte à trois niveaux? Voir pages 121–135; 72–76
- Dans quelle mesure est-il judicieux que l'office spécialisé chargé du pilotage prenne également en charge la coordination opérationnelle de la gestion globale de la crise – de manière générale ou en cas de pandémie? Ne serait-il pas plus durable qu'il se concentre sur ses missions principales? Voir pages 129–134
- Quel rôle l'État-major fédéral Protection de la population (EMFP) doit-il assumer dans la lutte contre la pandémie? Comment doit-il être mis à contribution et qui doit en assurer la direction? Comment

simplifier ses structures organisationnelles et améliorer son intégration au niveau de décision politico-stratégique? Voir pages 124–134; 72–76

- L'état-major de crise ad hoc du Conseil fédéral ne devrait-il pas être mis à contribution au plus tard à l'entrée dans une situation particulière? Quel rôle doit-il jouer en cas de pandémie et qui doit en assurer la direction? Voir pages 127–134
- La présidence de l'état-major de crise ad hoc du Conseil fédéral et de l'EMFP pourrait-elle être assurée par une représentante/un représentant au niveau des secrétariats généraux en union personnelle afin de garantir la coordination horizontale et verticale d'une seule main? Voir pages 127–134
- La coordination opérationnelle entre Confédération et cantons en situation particulière et extraordinaire doit-elle être prioritairement assurée par les offices spécialisés ou par un organe opérationnel central au niveau de la Confédération? Dans ce contexte, quel rôle peuvent/doivent jouer les conférences techniques et régionales de la CDS? Voir pages 134–135
- Comment promouvoir une approche commune du travail systématique de l'état-major dans des exercices couvrant des domaines où les cultures de gestion (santé et sécurité) sont très différentes au niveau fédéral et cantonal? Voir pages 134–135
- Comment peut-on assurer que, du côté des forces armées, le leadership puisse s'exercer dans les structures du développement de l'armée (DEVA) prévues à cet effet et que, en même temps, tous les acteurs clés importants puissent être intégrés de manière judicieuse? Si une flexibilité des structures de gestion est souhaitée, comment peuvent celles-ci être ancrées culturellement et administrativement? Voir pages 173–202; 190–192

GESTION DES RESSOURCES AUX INTERFACES ENTRE CANTONS ET CONFÉDÉRATION

En principe, la préparation des ressources nécessaires en cas d'urgence sanitaire est confiée aux cantons. Le cadre de planification repose largement sur le principe de l'auto-responsabilité et ne comporte pas de recommandations concrètes pour une pandémie de longue durée sans disponibilité rapide d'un vaccin ou pour l'organisation de l'approvisionnement pendant la crise. Il nous est apparu nécessaire dans ce contexte de nous poser les questions suivantes:

- L'organisation de l'approvisionnement en produits médicaux indispensables en cas de pandémie doit-elle être élargie à un spectre plus large de pandémies présentant des formes différentes? Voir pages 139–141
- Comment renforcer le dialogue national sur les risques? Comment renforcer la responsabilité politique pour les scénarios d'importance nationale et les décisions de prévention qui y sont liées? Voir pages 140–141; 66–71
- Comment approfondir et préciser dans le plan de pandémie les considérations relatives à la manière de faire face aux perturbations d'origine politique des chaînes de livraison concernées par la pandémie? Quelles sont les préparations nécessaires pour une organisation de l'approvisionnement efficace et efficiente en temps de crise? Voir pages 141–146
- Qui est en charge au niveau fédéral de la coordination globale des planifications de prévention des offices spécialisés? Comment une action requise identifiée par les spécialistes est-elle présentée au niveau décisionnel politico-stratégique? Quel rôle pourrait jouer à ce sujet l'Office fédéral de protection de la population (OFPP) ou la conférence des directeurs de l'EMFP? Voir pages 140–141; 66–71
- Comment garantir que les cantons assument leurs obligations en terme de prévention et que l'état d'urgence sanitaire soit intégré à la planification hospitalière? Voir pages 139; 66–71

- À quoi pourrait ressembler un système de stockage obligatoire et suffisant financé durablement par la Confédération et les cantons?
Voir pages 139–146
- Les compétences des cantons devraient-elles être transférées à la Confédération dans la perspective d'une centralisation de l'approvisionnement pendant la crise? Dans un tel cas, comment régler la question du financement/de la répartition des coûts? Doit-on créer une pharmacie fédérale? Voir pages 139–146; 187–189

NUMÉRISATION DE L'ADMINISTRATION ET SANTÉ

Durant une pandémie, disposer de données solides et rapidement disponibles est essentiel pour faire reposer les stratégies et les mesures sur des preuves et superviser leur application. En matière de numérisation du domaine de la santé et de l'administration publique, la Suisse est en retard. Même dans le cadre de la préparation à la pandémie, l'élaboration et l'application d'une stratégie consolidée des données ont pris du retard. Il nous est apparu nécessaire dans ce contexte de nous poser les questions suivantes:

- Quels critères utiliser pour évaluer les nombreuses solutions numériques ad hoc des secteurs public et privé apparues pendant la crise et pour les intégrer dans une stratégie consolidée des données en cas de pandémie? Voir pages 115–120
- Comment sont coordonnées les tâches des offices administratifs et des centres de compétence axés sur les questions de numérisation et créés par la Confédération et les cantons pendant la crise? Voir pages 115–120
- Dans le cadre de la lutte contre la pandémie, quelles données doivent être partagées au sein du secteur public et avec la population? Sous quelle forme utiliser les données relatives aux lieux de contamination pour le contrôle et la visualisation des mesures? Voir pages 115–120
- Dans quelle mesure l'application SwissCovid a-t-elle fait ses preuves en complément au *Contact Tracing* manuel? Cette application doit-

elle être également utilisée pour le traçage des contacts dans les restaurants et les entreprises? Voir pages 115–120

- Les données issues de smartphones, pulsomètres, caméras infrarouge ou échantillons d'eaux usées doivent-elles être utilisées dans le cadre de la lutte contre la pandémie? Voir pages 115–120
- Faut-il utiliser davantage les SMS ou le *Cell Broadcast* pour alerter et informer la population dans le cadre de la lutte contre la pandémie ou autres situations de crise? Voir pages 115–120

IMPLICATION DE LA SCIENCE

L'élaboration d'options d'action reposant autant que possible sur des faits scientifiques est décisive pour gérer une crise sanitaire. En conséquence, le cadre juridique pour la gestion des pandémies stipule que l'état actuel de la science doit être pris en compte lors de la définition des objectifs et des stratégies. Dans le cadre des principes de planification, les considérations d'implication de la science ne jouent cependant qu'un rôle secondaire. Il nous est apparu nécessaire dans ce contexte de nous poser les questions suivantes:

- À partir de quand et selon quel mécanisme un groupe d'experts scientifiques doit-il être impliqué dans la conception globale de l'organisation de crise de la Confédération et des cantons en cas de pandémie? Comment faire en sorte qu'un groupe d'experts scientifiques indépendant et prévoyant dispose d'un accès direct au niveau politique et stratégique? Voir pages 135–138
- Quel doit être le niveau de multidisciplinarité ou d'interdisciplinarité d'un groupe d'experts scientifiques? Comment faire en sorte que le groupe soit apte à couvrir tout le parcours, de la production de savoir à l'intervention politique? Voir pages 135–138
- En situation normale, la science doit-elle être impliquée plus étroitement dans un réseau national d'alerte précoce contraignant pour les maladies transmissibles? Voir pages 135–138

- La science doit-elle être davantage impliquée dans l'analyse nationale des risques et le dialogue national sur les risques? Les scénarios d'importance nationale doivent-ils faire l'objet d'une évaluation externe des hypothèses scientifiques qui les sous-tendent? Voir pages 135–138
- Lesquelles des contributions de soutien de la Swiss National COVID-19 Science Task Force (SN-STF) du niveau de décision politico-stratégique de la Confédération et des cantons pourraient être fournies par l'administration? Quels sont les modèles envisageables de coopération entre l'administration et la science? Voir pages 135–138