

investigations en cours et de celles qui ont déjà été menées durant l'année considérée.

4.1 DFI

4.1.1 Organisation du DFI et de l'OFSP pour la gestion de crise

Le DFI et l'OFSP, en tant que département et office fédéral chargés des questions de santé publique, jouent un rôle central dans la gestion, par la Confédération, de la crise du coronavirus. Ils assument – entre autres – les tâches de prévention en vue des épidémies, de suivi de l'évolution de la pandémie, de préparation et de mise en œuvre des mesures sanitaires décidées par le Conseil fédéral, de coordination avec les partenaires institutionnels et les acteurs de la santé, ou encore de communication publique. Dans ce contexte, ces deux unités ont été soumises en 2020 à une charge de travail particulièrement élevée et leur activité a fait l'objet d'un intérêt soutenu de la part de la population, du Parlement et des médias.

En sa qualité d'organe de haute surveillance parlementaire, la CdG-E a décidé d'examiner la manière dont l'organisation du DFI et de l'OFSP pour la gestion de la crise sanitaire avait été conçue, comment celle-ci avait été mise en œuvre et avait évolué durant la crise, et quels enseignements pouvaient être tirés concernant son adéquation. La commission a auditionné à ce sujet à deux reprises les représentants de l'OFSP et a procédé à un échange avec le chef du DFI, le secrétaire général et l'ancien secrétaire général (jusqu'en avril 2020) du département. Elle a également pris connaissance de divers documents relatifs à l'organisation de crise du département et de l'office – notamment les procès-verbaux de la taskforce mise en place par l'OFSP à partir de la fin janvier 2020¹¹⁷.

La commission a en particulier approfondi quatre aspects de cette thématique. Premièrement, elle s'est informée sur les *bases légales et réglementaires* préexistantes sur lesquelles a reposé la gestion de crise du DFI et de l'OFSP. Elle a notamment pu constater que l'office avait basé son organisation de crise sur un manuel interne de gestion de crise, actualisé pour la dernière fois en 2018¹¹⁸, qui prévoyait notamment l'institution d'une taskforce, et que diverses mesures organisationnelles étaient également prévues dans le Plan suisse de pandémie¹¹⁹. Le DFI, de son côté, s'est largement reposé sur les structures préexistantes au sein du département, telles que prévues dans la loi et l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration¹²⁰ ainsi que l'ordonnance sur l'organisation du DFI¹²¹.

¹¹⁷ Procès-verbaux de la taskforce OFSP COVID-19 (non publiés) ; dans le cadre de ses travaux en 2020, la CdG-E s'est focalisée sur les procès-verbaux de la taskforce pour la période allant du 24.1. au 6.7.2020.

¹¹⁸ Manuel de gestion de crise OFSP du 27.4.2018

¹¹⁹ Plan suisse de pandémie Influenza, 5^{ème} édition actualisée, janvier 2018.

¹²⁰ Loi du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA ; RS **172.010**), Ordonnance du 25.11.1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA ; RS **172.010.1**)

¹²¹ Ordonnance du 28.6.2000 sur l'organisation du Département fédéral de l'intérieur (Org DFI ; RS **172.212.1**)

Deuxièmement, la CdG-E s'est penchée sur la *mise en œuvre et l'évolution des structures de gestion de crise* du DFI et de l'OFSP au cours de l'année 2020. Les représentants du département et de l'office lui ont notamment présenté de manière détaillée le rôle de la taskforce OFSP, la répartition des responsabilités avec les deux autres principaux organes ayant joué un rôle dans la gestion des aspects sanitaires de la crise (Etat-major fédéral Protection de la population [EMFP] et État-major du Conseil fédéral chargé de gérer la crise du coronavirus [EMCC]), ainsi que la coordination entre ceux-ci. La commission a également abordé avec l'OFSP la question de savoir pourquoi certains organes prévus pour la gestion de pandémies, telles que la Commission fédérale pour la préparation et la gestion en cas de pandémie (CFP) ou l'organe de coordination entre Confédération et cantons prévu par l'art. 54 de la Loi sur les épidémies (LEp)¹²² n'avaient pas ou peu été sollicités durant la crise. Les CdG procéderont en 2021 à différentes clarifications supplémentaires, notamment en ce qui concerne la répartition des tâches et des compétences décisionnelles et la coordination des travaux entre les différents organes de gestion de crise¹²³. La CdG-E examinera également plus en détail le travail de la taskforce de l'OFSP et le rôle de celle-ci.

La commission a également abordé la question de la *gestion du personnel*, qui constitue un enjeu central lié à la gestion de la crise du sein du DFI et de l'OFSP. Elle a constaté que tant le département que l'office avaient réagi rapidement suite à l'éclatement de la pandémie, en procédant à des réallocations de personnel et des engagements supplémentaires afin de soutenir les sections les plus sollicitées. Elle a salué le grand engagement et la flexibilité des collaboratrices et collaborateurs concernés. La commission a néanmoins aussi relevé que de nombreux défis subsistaient dans ce domaine, concernant notamment la gestion des heures supplémentaires ou encore la préservation des capacités de travail des collaboratrices et collaborateurs dans un contexte de crise prolongée. Elle a également abordé avec le DFI et l'OFSP la question des changements de plusieurs titulaires de postes-clés durant la crise (secrétaire général du DFI, directeur/directrice de l'OFSP, chef de la division maladies transmissibles de l'OFSP). Face à la commission, le chef du DFI a souligné que ces changements étaient pour la plupart prévus de longue date, et qu'ils avaient pu être gérés de manière satisfaisante grâce à l'investissement et la grande flexibilité des personnes concernées.

Enfin, la CdG-E a abordé la question de la *communication de l'OFSP* durant la crise. Celle-ci a fait l'objet de diverses critiques au cours de l'année, portant par exemple sur le manque de cohérence de certaines affirmations des responsables de l'office (port du masque, définition des groupes à risques, etc.) ou la fiabilité des données communiquées au public concernant la situation sanitaire. La commission a abordé ce sujet avec l'OFSP en août 2020 ; les représentants de l'office ont pris position sur les diverses critiques et ont présenté les mesures prises afin d'améliorer la communication à l'avenir.

¹²² Loi fédérale du 28.9.2012 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (Loi sur les épidémies, LEp ; RS 818.101)

¹²³ Le rôle de l'EMCC est également abordé par la CdG-E dans le cadre de ses travaux concernant la gestion de crise du Conseil fédéral (cf. ch. 4.8.1)

La commission poursuivra ses travaux dans ce dossier au cours de l'année 2021, en vue de procéder à une appréciation globale de l'organisation de crise du DFI et de l'OFSP. A cet effet, elle se tiendra également informée de l'avancée et des résultats des différentes évaluations lancées à ce sujet par le département et l'office.

4.1.2 Collaboration avec les cantons pour la gestion de crise

Conformément aux dispositions de la LEp, les cantons jouent un rôle déterminant, aux côtés de la Confédération, dans la lutte contre les maladies transmissibles¹²⁴. Dans ce contexte, la coordination entre les autorités fédérales et cantonales constitue un enjeu majeur pour la gestion de la crise du coronavirus. Cet aspect a notamment représenté un défi au cours des périodes dites de « situation particulière »¹²⁵, durant lesquelles tant la Confédération que les cantons sont habilités à prendre des mesures de lutte contre les épidémies.

La CdG-E a procédé à de premières clarifications à ce sujet, dans le cadre d'une audition de représentants de l'OFSP et d'un échange avec le chef du DFI, le secrétaire général et l'ancien secrétaire général (jusqu'en avril 2020) du département.

La commission a notamment établi une première vue d'ensemble des *organes ayant servi à assurer la coordination entre Confédération et cantons* durant la première phase de la crise (janvier à juillet 2020). Les représentants de l'OFSP ont indiqué que la coordination avec les cantons avait été assurée à plusieurs niveaux. Le directeur de l'office était en échange régulier avec les représentants des gouvernements cantonaux ainsi qu'avec la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS). Les cantons ont également été consultés par l'OFSP dans le cadre de l'élaboration de certaines ordonnances ou décisions du Conseil fédéral. Par ailleurs, une conférence téléphonique entre l'OFSP et les médecins cantonaux s'est tenue chaque semaine à partir de fin janvier. D'un autre côté, l'EMFP a joué un rôle important dans l'échange d'informations et la coordination entre Confédération et cantons – plusieurs conférences des gouvernements cantonaux y étaient représen-

¹²⁴ Les cantons sont chargés de l'exécution de la LEp, dans la mesure où son exécution n'incombe pas à la Confédération (art. 75 LEp). En période de situation normale, les cantons sont notamment chargés des mesures de lutte contre les épidémies (cf. p.ex. art. 33 à 38 et art. 40 LEp). La Confédération surveille quant à elle l'exécution de la loi par les cantons (art. 77 LEp). Une grande partie des dispositions de la LEp prévoient une mise en œuvre commune de la loi par la Confédération et les cantons.

¹²⁵ Du 28.2.2020 (déclaration de la situation particulière par le Conseil fédéral) au 16.3.2020 (déclaration de la situation extraordinaire par le Conseil fédéral), puis à partir du 19.6.2020 (retour à la situation particulière). Selon l'art. 6 LEp, en période de situation particulière, les organes d'exécution ordinaires ne sont « pas en mesure de prévenir et de combattre l'apparition et la propagation d'une maladie transmissible ». Dans ce cas, le Conseil fédéral est habilité à ordonner certaines mesures de lutte contre l'épidémie (art. 6) après avoir consulté les cantons.