



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Utilisation des connaissances scientifiques par l'OFSP durant la crise du coronavirus

**Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration
à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national**

du 24 août 2022

Mots clés

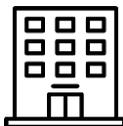


SARS-CoV-2

Le SARS-CoV-2, ou « nouveau coronavirus », est le virus responsable de la maladie COVID-19. Il est à l'origine de la pandémie mondiale de coronavirus qui a débuté fin 2019 en Chine. Le premier cas a été confirmé en Suisse le 25 février 2020.

Swiss National COVID-19 Science Task Force

La « Swiss National COVID-19 Science Task Force » (SN-STF) est un organe créé le 30 mars 2020 par des acteurs du monde académique suisse de divers domaines scientifiques. Elle a été mandatée par la Confédération pour conseiller les autorités durant la crise du coronavirus.



Taskforce OFSP COVID-19

La « taskforce OFSP COVID-19 » est la structure de gestion de crise interne de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). Mise en place le 23 janvier 2020, ses collaboratrices et collaborateurs avaient pour tâche de surveiller et analyser la propagation du virus et d'élaborer des mesures de prévention et de contrôle à l'intention du Conseil fédéral.

Peer review

Fin mars 2021, l'on recensait déjà près de 140 000 articles scientifiques sur le nouveau coronavirus, passés par une évaluation de qualité par les pairs (*peer review*). À cela s'ajoutent de nombreux articles publiés sur Internet avant d'avoir été soumis à une telle revue de qualité.



L'essentiel en bref

L'utilisation des connaissances scientifiques par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a été partiellement adéquate au début de la crise du coronavirus, mais elle s'est améliorée ensuite. L'OFSP a disposé des connaissances nécessaires, même s'il n'a pas construit son réseau scientifique de manière proactive. Les connaissances n'ont pas toujours été présentées de manière transparente dans les bases de décision et ont généralement été peu valorisées dans la communication de l'OFSP.

Dans le cadre de leur inspection concernant la gestion de la crise du coronavirus par les autorités fédérales, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont, en janvier 2021, chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une évaluation de l'utilisation des connaissances scientifiques par l'OFSP durant cette crise.

En avril 2021, la sous-commission DFI/DETEC de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N), compétente en la matière, a décidé que l'évaluation devait se pencher sur les bases juridiques et stratégiques, le traitement des connaissances scientifiques sur le nouveau coronavirus, ainsi que sur la manière dont celles-ci sont prises en compte dans les bases de décision du Conseil fédéral et dans la communication publique. L'évaluation n'avait cependant pas pour but d'évaluer la pertinence des décisions prises par les autorités, qui sont le résultat d'une pesée des intérêts dans laquelle des éléments autres que les aspects scientifiques sont également pris en considération.

Pour le début de la crise du coronavirus, sur une période allant de début 2020 à fin mars 2021, le CPA a examiné cinq mesures pour freiner la transmission du virus (port du masque et différentes restrictions) afin d'analyser la prise en compte des connaissances scientifiques. Il a reconstitué les connaissances disponibles à différents moments et a été accompagné pour cela par un épidémiologiste. Il a ensuite étudié des documents de l'administration et mené des entretiens avec une trentaine de personnes, notamment issues de l'OFSP et du monde scientifique. L'analyse du contenu de la communication publique a été confiée par le CPA à des mandataires externes. L'évaluation parvient aux principaux résultats suivants :

Les modalités d'implication du réseau scientifique étaient peu définies et celui-ci s'est construit lui-même

Les bases légales prévoient la prise en compte de connaissances scientifiques dans la gestion d'une épidémie, mais dans les bases stratégiques, les modalités d'implication des milieux scientifiques restent vagues (ch. 3.1). La Commission fédérale pour la préparation et la gestion en cas de pandémie (CFP), seule structure existante concrète dans ce domaine, n'a pas été activée, contrairement à ce que prévoyait son acte d'institution (ch. 3.2). L'OFSP n'a pas agi de manière proactive pour constituer son réseau scientifique, et les liens de l'office avec les milieux scientifiques se sont établis à l'initiative d'acteurs externes comme la « Swiss National COVID-19 Science Task Force » (SN-STF) (ch. 3.3, 4.3). Par ailleurs, le manque de processus définis a fait

que la collaboration entre les autorités et les acteurs scientifiques a été fortement dépendante des personnes en place des deux côtés (ch. 4.3).

L'OFSP a amélioré l'utilisation des connaissances scientifiques au cours de la crise

En situation de crise, les structures ordinaires sont par définition mises à l'épreuve. La disponibilité et la flexibilité des personnes impliquées pour faire face à la pandémie, aussi bien dans que hors de l'administration, a été reconnue de toutes parts (ch. 4.3). Le CPA constate de nombreuses améliorations de l'utilisation des connaissances scientifiques au cours de la crise, tant au niveau de la collaboration entre l'OFSP et les acteurs scientifiques (ch. 4.3) que de la communication publique (ch. 6.3).

L'apport scientifique est venu de nombreux canaux, et les prestations ont parfois été réalisées en doublons

L'OFSP a eu accès aux connaissances scientifiques au travers de nombreux canaux sans que des critères précis pour effectuer le tri des connaissances ne soient identifiés (ch. 4.1). Certains doublons ont été repérés dans les demandes adressées par l'OFSP aux scientifiques (ch. 4.2), dont le rôle a été ajusté au fur et à mesure par l'office (ch. 3.3). La SN-STF a de moins en moins donné de recommandations, mais s'est focalisée sur l'appréciation de la situation épidémiologique et de son évolution, ce qui implique que la spécificité de son rôle par rapport à celui d'autres acteurs s'est estompée (ch. 4.3).

Les connaissances scientifiques n'ont pas toujours figuré de manière transparente dans les bases de décision

Les documents soumis au Conseil fédéral ont été rédigés en étroite collaboration entre l'OFSP et le Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur (SG-DFI), qui ont fait face à des délais très courts. Ils ont intégré de nombreuses informations factuelles sur l'évolution de la situation épidémiologique en Suisse, mais les connaissances scientifiques en tant que telles n'ont pas toujours été présentées de manière transparente (ch. 5.1). Ainsi, les différents avis sur le port du masque n'ont pas été explicités au printemps 2020 (ch. 5.2), et les nouvelles connaissances sur la transmission du virus par aérosols ont été peu valorisées (ch. 5.3). Cela met en évidence une tension entre la nécessité d'une réaction politique rapide et la prise en compte de connaissances scientifiques qui sont accompagnées d'un certain degré d'incertitude.

Les connaissances scientifiques ont été peu valorisées dans la communication publique, notamment de l'OFSP

L'analyse des conférences et dossiers de presse réalisée par les mandataires externes montre que les connaissances scientifiques ont été peu valorisées dans la communication publique, malgré l'importance accordée par la majorité des personnes interrogées par le CPA à la transparence des informations communiquées et au fait d'explicitement sur quelles bases les mesures ont été décidées. Dans les propos analysés, la SN-STF a toujours fait référence à des bases scientifiques, conformément à son mandat d'organe de conseil scientifique, mais l'OFSP a peu eu recours à de

telles connaissances, alors que son rôle en tant qu'office spécialisé est de communiquer sur les aspects techniques et scientifiques (ch. 6.1, ch. 6.3). L'état des connaissances n'a pas été communiqué de manière proactive, alors que la position de l'OFSP sur le port du masque a beaucoup évolué (ch. 6.2). Par ailleurs, si la répartition des tâches de communication au sein de l'administration était considérée comme claire, cela ne s'est pas totalement reflété dans la pratique, et la coordination a été insuffisante entre l'administration et la SN-STF, notamment en termes de contenu de cette communication (ch. 6.3).