



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI

Office fédéral de la santé publique OFSP
Unité de direction Politique de la santé

19 juin 2020

Stratégie de préparation et de gestion en cas de reprise de l'épidémie de COVID-19 en Suisse

Table des matières

1	Contexte	3
2	Expériences tirées de la première vague	3
3	Cadre légal et compétences	4
4	Lignes directrices pour la suite de la gestion de l'épidémie de COVID-19.....	5
4.1	Objectifs.....	5
4.2	Principes.....	5
4.3	Stratégie de gestion en cas de reprise de l'épidémie.....	5
5	Mise en œuvre.....	6
5.1	Mesures de base	6
5.2	Mesures d'atténuation des risques aux niveaux cantonal et régional	8
6	Suivi de l'épidémie et autres mesures préparatoires	9
6.1	Indicateurs.....	9
6.2	Mesures préparatoires.....	9
7	Conclusion	10

1 Contexte

La Suisse a réussi à contrôler la première vague de l'épidémie de COVID-19 : le nombre de décès est resté faible en comparaison internationale, et le nombre de nouveaux cas se maintient à un niveau bas¹. L'épidémie a cependant mis à rude épreuve la Confédération, les cantons, un grand nombre d'entreprises et d'autres acteurs, ainsi que la population dans son ensemble. Aussi, la priorité au cours des semaines et mois à venir est d'éviter une nouvelle augmentation du nombre d'infections et l'apparition d'une deuxième vague épidémique².

S'il est impossible de prédire le moment, l'ampleur et la durée d'une seconde vague, une chose est néanmoins sûre : les conditions ont considérablement évolué. Même en cas de forte reprise des contaminations, la Suisse ne sera plus surprise comme elle a pu l'être au début de l'année. Grâce aux connaissances et expériences acquises lors de la première vague, elle est mieux préparée au virus pandémique et dispose de davantage de capacités. Le vaste dispositif de mesures qui a été développé autorise aujourd'hui une nouvelle approche en matière de prévention et de gestion. Cette approche se fonde, d'une part, sur des mesures de base, prévues pour toute la durée de l'épidémie et, d'autre part, sur d'autres séries de mesures qui seront engagées si le nombre de cas de COVID-19 repart à la hausse.

Les chapitres suivants esquissent un premier bilan des expériences de la première vague épidémique et formulent les lignes directrices de la stratégie de préparation et de gestion, qui sera principalement mise en œuvre de manière décentralisée

2 Expériences tirées de la première vague

La stratégie mise en œuvre par le Conseil fédéral pour contrôler la première vague de COVID-19 en Suisse visait à protéger la santé de la population et à limiter autant que possible les conséquences de la flambée de cas et de la propagation du SARS-CoV-2. Elle a consisté en trois phases : l'endiguement, l'atténuation des risques et l'assouplissement, cette dernière phase ayant pour but d'accompagner la transition de la phase d'atténuation des risques à une nouvelle phase d'endiguement³.

Le nombre élevé de cas au début de l'épidémie et l'augmentation exponentielle des contaminations ont rapidement nécessité le passage de la phase d'endiguement à celle d'atténuation des risques. En peu de temps, une série de mesures aux conséquences parfois radicales pour la population et l'économie ont été prises. Si cette approche a permis une réaction très rapide, elle n'a toutefois pu tenir compte que de manière limitée des disparités régionales dans l'évolution de l'épidémie. Au cours de la phase d'assouplissement subséquente, des plans de protection spécifiques aux branches ont permis de maintenir le risque de contamination à un niveau bas malgré l'ouverture progressive de l'économie et de la société.

¹ Selon une étude du *Deep Knowledge Group* publiée le 8 juin 2020, la Suisse est actuellement considérée comme le pays le plus sûr du monde en ce qui concerne le COVID-19 (source : <http://analytics.dkv.global/covid-regional-assessment-200-regions/full-report.pdf>).

² Le moment de bascule entre une recrudescence du nombre de nouveaux cas et la manifestation d'une « deuxième vague » est difficile à identifier. Souvent, il n'est possible de déterminer qu'à titre rétroactif si un changement de tendance observé dans le nombre de nouvelles infections constitue une hausse temporaire ou est le signe d'une nouvelle vague épidémique, qui se définit par une forte augmentation du nombre de cas sur une longue période.

³ Phase d'endiguement : suit l'affaiblissement de la vague épidémique ; objectif : empêcher une nouvelle propagation et une nouvelle hausse massive des cas. Phase d'atténuation : forte augmentation du nombre de cas ; objectif : aplanir la courbe épidémiologique aussi rapidement que possible. Phase d'assouplissement : suppression progressive des mesures d'atténuation.

Depuis mi-mai 2020, il apparaît que les mesures prises par le Conseil fédéral depuis le début de la crise ont considérablement freiné la propagation de l'épidémie et limité le nombre de cas graves et de décès. Indépendamment de ces résultats positifs, les mesures ont toutefois eu des conséquences négatives majeures sur le plan économique et engendré de lourdes pertes de chiffre d'affaires. Elles ont en outre temporairement entraîné une importante restriction des droits fondamentaux (en particulier la liberté de mouvement, la liberté économique, la liberté religieuse, le droit à un enseignement de base, etc.).

Il existe encore peu de données scientifiques quant à l'efficacité des différentes mesures. Au cours des semaines et mois écoulés, un grand nombre de projets de recherche nationaux et internationaux ont toutefois été lancés pour étudier leurs effets sur les plans épidémiologique, socio-économique et sociétal.

Suite aux mesures prises pendant la phase d'atténuation des risques entre fin mars et début mai 2020 pour lutter contre l'épidémie de COVID-19, de nombreuses entreprises ont dû restreindre ou interrompre leurs activités commerciales. Dans le même temps, les entreprises suisses ont été touchées par une forte baisse de la demande étrangère et des perturbations dans les chaînes d'approvisionnement internationales. Le SECO estime la perte de création de valeur pendant cette période à environ 25 pour cent du PIB. Cela correspond à des coûts économiques d'environ 15 milliards de francs par mois. Si une deuxième vague devait se produire et entraîner des restrictions similaires de l'activité économique intérieure, les coûts économiques seraient encore plus élevés : le risque d'une forte hausse du chômage et de vagues de faillites d'entreprises augmenterait considérablement, car les réserves de liquidités des entreprises ont déjà été mises à rude épreuve et l'endettement a augmenté. Il est donc crucial que des mesures moins drastiques soient prises pour la suite de la lutte contre l'épidémie de COVID-19.

3 Cadre légal et compétences

Pour gérer la crise du COVID-19, le Conseil fédéral a décrété l'état de situation extraordinaire au sens de la loi sur les épidémies le 16 mars 2020. Le 19 juin 2020 marque le retour à la situation particulière. À compter de cette date, ce sont principalement les cantons qui seront chargés de prévenir et de gérer toute recrudescence des cas de COVID-19. Dans le cadre de la situation particulière, le Conseil fédéral conserve toutefois la compétence d'édicter, après avoir consulté les cantons, certaines mesures habituellement du ressort cantonal, lesquelles sont énumérées de manière exhaustive dans la loi. En situation particulière, la coordination des mesures fédérales est du ressort du DFI mais l'exécution incombe aux cantons.

4 Lignes directrices pour la suite de la gestion de l'épidémie de COVID-19

4.1 Objectifs

L'**objectif prioritaire** est d'éviter une hausse nette du nombre de cas sur une longue période, ce qui correspondrait à une deuxième vague. Les options consistant à laisser le virus se propager de manière « contrôlée » au sein de la population ou à se concentrer sur la protection des groupes de personnes particulièrement à risque ne sont jugées ni pertinentes ni réalisables et, en l'état actuel des connaissances, ne semblent pas produire l'effet recherché si l'on en juge par les expériences d'autres pays (p. ex. la Suède).

En parallèle, il importe, dans la mesure du possible, de limiter les conséquences négatives de l'épidémie sur les plans sanitaire, social et économique et d'éviter de nouvelles restrictions des droits fondamentaux (objectifs subsidiaires).

4.2 Principes

L'activité de l'État doit se fonder sur le principe de proportionnalité. Les mesures édictées doivent toujours être adéquates et nécessaires et répondre à un intérêt public. Il importe par ailleurs de respecter les principes suivants :

- Approche globale : lorsque des mesures sont à prendre aux niveaux cantonal et régional (supracantonal), voire national, il y a lieu de considérer leur effet sur l'économie et la société dans leur ensemble en tenant compte des expériences tirées de la première vague et, partant, de limiter les dommages tant sanitaires qu'économiques. Chaque personne malade doit en outre avoir accès à un traitement adéquat, ce qui implique de renforcer les capacités du système de santé. Dans le même temps, il importe d'éviter dans la mesure du possible les dommages directs et indirects engendrés par les mesures de lutte contre le COVID-19.
- Approche fondée sur les preuves : autant que faire se peut, les mesures et les recommandations doivent reposer sur des preuves scientifiques et être basées sur les risques. L'expérience a montré l'importance d'intégrer les milieux scientifiques. Si les données disponibles sont insuffisantes, le principe de précaution doit être appliqué, pour autant que cela soit possible et opportun.
- Communication et intégration de la population : la population a compris les risques liés à une infection au SARS-CoV-2 et bien appliqué les mesures engagées au printemps 2020. Il importe de poursuivre le dialogue et de continuer à intégrer la population afin de pérenniser le succès des mesures et de renforcer la responsabilité individuelle. Une communication et une intégration précoces et adéquates sont nécessaires.

4.3 Stratégie de gestion en cas de reprise de l'épidémie

Les mesures visant à lutter contre une éventuelle reprise de l'épidémie doivent respecter les quatre critères suivants :

- Approche régionale : les cantons qui constatent une augmentation du nombre de cas et/ou des flambées locales doivent prendre les mesures adéquates et, lorsque des régions entières sont concernées, agir en coordination à l'échelle intercantonale et en

concertation avec la Confédération. Dans un grand nombre de cas, il est plus efficace et efficient de procéder de cette manière que d'édicter des mesures au niveau national.

- Approche spécifique : sur la base des expériences de la première vague, il y a lieu de privilégier les mesures qui se sont révélées particulièrement efficaces pour enrayer la propagation des infections ou qui ont fait leurs preuves dans un cadre spécifique (exemple des écoles ou des manifestations). Il faut veiller à limiter les mesures qui engendrent une inégalité de traitement entre des entreprises en concurrence et qui sont difficiles à justifier au regard de la lutte contre l'épidémie (neutralité de la concurrence).
- Approche différenciée : par rapport au début de la première vague, des plans de protection sont disponibles dans de nombreux domaines et peuvent, le cas échéant, être rapidement adaptés et développés. Il est par conséquent possible d'engager des séries de mesures de manière plus différenciée. Cette flexibilité dans la mise en œuvre des différents types de mesures (règles de conduite, plans de protection, fermetures, etc.) permet une gestion plus efficace et efficiente de l'épidémie
- Approche échelonnée : l'échelonnement des mesures a porté ses fruits lors de la première vague, en particulier dans le cadre des assouplissements. Cette approche doit être conservée dans la suite de la lutte contre l'épidémie de COVID-19.

Sur le plan international, il importe en outre d'éviter de faire « cavalier seul ». La Suisse doit tenir compte de la situation pandémique globale et, lorsque cela est possible, nécessaire et pertinent, agir de manière coordonnée avec les pays voisins et l'Union européenne. En cas de forte hausse des nouvelles infections ou de flambées locales dans des régions frontalières, il est en particulier essentiel que les mesures de base et d'atténuation des risques soient coordonnées à l'échelle transnationale dans le cadre des organes *ad hoc* existants.

5 Mise en œuvre

Il incombe dorénavant en premier lieu aux cantons de prévenir ou de contrôler une éventuelle recrudescence des cas de COVID-19 et l'apparition d'une deuxième vague. La Confédération s'en tient de son côté au rôle qui lui est conféré par la loi en cas de situation particulière (coordination, contrôle de l'exécution, soutien aux cantons, etc.).

Les mesures mises en œuvre doivent être adaptées en fonction de l'évolution de l'épidémie. Elles sont réparties en trois volets : les mesures de base ; les mesures d'atténuation des risques aux niveaux cantonal et régional ; les mesures d'atténuation des risques au niveau national. Les mesures de base s'appliquent aussi longtemps que le SARS-CoV-2 représente un danger pour la santé publique. En cas d'augmentation importante et persistante du nombre de cas, il convient de cumuler les volets de mesures. Lorsque de nouvelles mesures sont introduites, celles du volet précédent sont poursuivies pour autant que cela soit possible et pertinent. En cas de recul de l'épidémie, la levée des mesures s'effectue de manière échelonnée en ordre inverse.

5.1 Mesures de base

Le volet de mesures ci-après vise à compléter et à soutenir l'approche basée sur la responsabilité individuelle de la population, des groupes à risque, des entreprises ou encore des institutions de formation ; ces dernières sont libres en tout temps de passer au télétravail ou de renoncer à l'enseignement présentiel :

- tests et traçage des contacts (interruption des chaînes de transmission grâce à l'isolement et à la quarantaine) par les services cantonaux et à l'aide de l'application SwissCovid ;
- règles de conduite (fondées sur les recommandations de l'OFSP en matière d'hygiène et de distance) ;
- plans de protection pour les entreprises et les manifestations, év. sur la base des prescriptions de la Confédération ;
- mesures d'accompagnement (p. ex. port du masque obligatoire dans les transports publics) définies par la Confédération, les cantons ou des acteurs privés ;
- communication (la campagne nationale menée dans les médias, le site internet de l'OFSP et les activités de la Confédération sur les médias sociaux soutiennent les mesures d'information et de communication mises en œuvre au niveau local) ;
- mesures d'information de la Confédération aux frontières (aéroports et frontières terrestres) ;
- mesures socio-économiques et de politique économique de la Confédération (p. ex. poursuite des mesures de compensation proposées dans l'avant-projet de loi concernant le COVID-19 telles que l'allocation pour perte de gains liée au coronavirus).

À moins que la loi n'en dispose autrement, les cantons ont compétence pour édicter et mettre en œuvre ces mesures. Les dispositions du droit fédéral, notamment celles en matière d'hygiène et de distance ou celles visant à collecter les données des contacts, ont pour objectif de simplifier et d'uniformiser les tâches d'exécution des cantons (cf. projet d'ordonnance COVID-19 relatif à la situation particulière). Les mesures de base revêtent une importance cruciale indépendamment du degré de gravité de la situation épidémique et de la phase de gestion (endiguement, atténuation des risques, assouplissement) et doivent être adaptées aux circonstances épidémiologiques le cas échéant. Ainsi, il convient de poursuivre le traçage des contacts durant une éventuelle nouvelle phase d'atténuation des risques en mobilisant du personnel supplémentaire pour faire face à la hausse des cas. L'objectif principal est toutefois de maintenir le nombre de nouvelles infections à un niveau bas. Il est pour cela essentiel d'identifier et d'isoler rapidement les nouvelles contaminations, d'interrompre précocement les chaînes de transmission, de détecter des foyers potentiels (p. ex. usines de traitement de la viande) et d'endiguer efficacement les flambées locales⁴.

Mesure centrale, le traçage des contacts classique est assuré par les services des médecins cantonaux, parfois avec le soutien d'autres organisations partenaires. Il sera renforcé par l'application SwissCovid. Dans l'éventualité d'une recrudescence du nombre de cas, les cantons sont tenus de prendre les mesures suivantes :

- développer ou compléter leurs propres plans de gestion des cas et des contacts (mesures structurelles et techniques) sur la base des principes élaborés par l'OFSP ;
- organiser si nécessaire la collaboration avec des organisations tierces telles que la Ligue contre le cancer, la Croix-Rouge et les services d'aide et de soins à domicile ou encore l'affectation de personnes astreintes au service civil, qui n'a pas d'influence sur le marché du travail, assurer la formation du personnel mobilisé pour le traçage des contacts et garantir le suivi des personnes en isolement et en quarantaine ;
- garantir l'accès à bas seuil aux tests diagnostiques (p. ex. offres supplémentaires telles que des centres de test ou des *drive-ins*) ;

⁴ Voir aussi la note de synthèse de la *task force* scientifique nationale COVID-19 *Strategy to control the epidemic of SARS-CoV-2 in Switzerland and protect lives and livelihoods* (résumé en français « Comment contrôler l'épidémie du COVID-19 en minimisant les coûts économiques et sociaux ») du 18 mai 2020.

- assurer si nécessaire l'hébergement des personnes dans l'impossibilité de respecter l'isolement ou la quarantaine à leur domicile.

Il est en outre important que les cantons échangent leurs connaissances concernant les chaînes de transmission qu'ils ont pu retracer afin d'identifier des modèles de contamination particulièrement fréquents et de prendre des mesures si nécessaire.

5.2 Mesures d'atténuation des risques aux niveaux cantonal et régional

Les mesures d'atténuation des risques aux niveaux cantonal ou régional sont fondées sur les expériences de la première vague. Visant à compléter les mesures de base, elles forment un vaste dispositif, qui s'étend de la fermeture temporaire de certaines entreprises ou institutions de formations en cas de flambées locales à la restriction de certaines activités sur tout le territoire du canton, voire de la région concernée, en cas de hausse générale du nombre de cas.

Ce dispositif intervient lorsque les mesures de base ne suffisent pas à empêcher l'augmentation persistante du nombre de nouvelles infections aux niveaux cantonal et régional. Il vaut pour toute la population mais est limité aux cantons ou régions présentant une forte hausse des nouvelles contaminations. À cet égard, il y a lieu de tenir compte d'éventuels effets secondaires indésirables ainsi que des répercussions sur les régions non concernées par les mesures.

Une hausse du nombre de cas implique en outre la réévaluation des mesures de base, qui doivent être examinées (p. ex. plans de protection pour certaines entreprises ou les transports publics) et, le cas échéant, adaptées ou remplacées.

Mesures d'atténuation des risques au niveau national

À visée complémentaire, les mesures d'atténuation des risques au niveau national (p. ex. nouvelle interdiction des grandes manifestations, mesures visant l'approvisionnement en biens médicaux importants ou prescriptions relatives aux capacités des hôpitaux et des cliniques) entrent en jeu lorsque les mesures cantonales et régionales n'ont pas réussi à endiguer l'épidémie et qu'un soutien adéquat est nécessaire. Il est donc capital que les systèmes d'information relatifs à la situation épidémiologique et le monitoring de l'exécution fournissent des données presque en temps réel afin que la Confédération puisse prendre sans délai les mesures nécessaires au niveau national. Dans ce cadre, le Conseil fédéral peut édicter des mesures pour certaines régions et/ou étendre à tout le pays des mesures existantes si la situation l'exige. Dans certains cas, il peut être pertinent d'instaurer relativement tôt des mesures à l'échelle nationale, telles que l'interdiction des grandes manifestations.

6 Suivi de l'épidémie et autres mesures préparatoires

6.1 Indicateurs

En vue de détecter une possible recrudescence des infections au SARS-CoV-2 et dans le cadre du monitoring de l'exécution des mesures de lutte contre l'épidémie, les indicateurs suivants sont relevés régulièrement :

- nombre de nouveaux cas confirmés : nombre quotidien de personnes testées positives au SARS-CoV-2 présenté à l'échelle cantonale, régionale voire locale si nécessaire. À noter qu'il faut attendre deux à trois semaines avant de pouvoir se prononcer avec fiabilité sur un éventuel renversement de tendance ;
- nombre de nouvelles hospitalisations : nombre de personnes hospitalisées en lien avec un COVID-19 (nouvelles admissions). Il faut attendre environ 20 jours avant qu'une modification du cours de l'épidémie ne se reflète dans cet indicateur ;
- nombre de nouveaux décès : sachant que, dans les cas constatés, il s'écoule en moyenne 14 jours entre le début des symptômes et la mort, le nombre de nouveaux décès montre la dynamique de l'épidémie il y a trois à quatre semaines ;
- capacités hospitalières : données par canton indiquant le nombre de lits d'unités de soins intensifs (avec et sans utilisation de respirateurs) et d'autres unités de soins occupés par des patients atteints du COVID-19. La part de capacités hospitalières disponibles sert d'indicateur de la surcharge hospitalière ;
- capacités cantonales pour le traçage des contacts : sont relevés aussi bien le nombre de personnes en isolement ou en quarantaine que les ressources en personnel actuelles et mobilisables pour assurer le traçage des contacts ;
- monitorage de l'exécution : sert d'indicateur de la qualité de l'exécution et permet non seulement de suivre le cours de l'épidémie et ses tendances mais aussi de détecter d'éventuels points faibles ou une possible nécessité d'agir en ce qui concerne les mesures édictées par les cantons et le Conseil fédéral.

D'autres instruments tels que la modélisation du cours de l'épidémie (p. ex. estimation du taux de reproduction effectif R_e) aident à identifier et évaluer une tendance ou un renversement de tendance.

Il est renoncé à mettre en place un système définissant des valeurs-seuils associées à des mesures. Les situations épidémiologiques qui requièrent une intervention de la part des autorités sont trop hétérogènes pour y être adéquatement représentées. Il est plus pertinent que la Confédération et les cantons évaluent en permanence la situation internationale, nationale, régionale et cantonale ainsi que la gravité de la menace sur la base des indicateurs et des informations disponibles afin de pouvoir agir rapidement en cas de nécessité (p. ex. renversement de tendance dans l'évolution de l'épidémie, application insuffisante des mesures).

6.2 Mesures préparatoires

Pour mettre en œuvre avec succès la stratégie de gestion décentralisée, la Confédération et les cantons sont invités à engager les travaux préparatoires nécessaires dans les domaines suivants :

- garantie de l'approvisionnement : la Confédération et les cantons doivent assurer l'approvisionnement suffisant en produits thérapeutiques, médicaments et matériel de protection pour le personnel de santé (hôpitaux, établissements médico-sociaux, institutions de soins ambulatoires) et la population générale (y c. masques d'hygiène). Les cantons sont donc tenus de constituer des stocks pour une durée d'au moins quarant jours dans l'optique d'une nouvelle flambée de l'épidémie. À titre subsidiaire, la Confédération conservera un stock identique. Cette mesure permettra de couvrir les besoins pour une vague épidémique de douze semaines ;
- concrétisation des volets de mesures : il y a lieu de poursuivre la concrétisation des volets « mesures d'atténuation des risques aux niveaux cantonal et régional » et « mesures d'atténuation des risques au niveau national » ;
- mesures aux frontières : les restrictions d'entrée et les contrôles aux frontières intérieures ont pris fin dans tout l'espace Schengen le 15 juin 2020. L'assouplissement des conditions d'entrée pour les personnes en provenance d'États tiers au 6 juillet 2020 dépend de l'évolution de l'épidémie et doit être coordonné avec l'UE et les États de l'espace Schengen ;
- concomitance du SARS-CoV-2 et d'autres pathogènes respiratoires (notamment les virus de la grippe) : en prévision de l'automne/hiver, il convient de préparer les activités annuelles de prévention de la grippe saisonnière et d'autres infections respiratoires ;
- développement des systèmes d'information : les systèmes d'information et de déclaration nécessaires à l'évaluation précise de la situation doivent continuer d'être implantés et, si nécessaire, étendus. Cela inclut en particulier la collecte de données en lien avec le traçage des contacts ;
- garantie des capacités du système de santé : dans l'éventualité d'une recrudescence du nombre de cas, les cantons sont tenus de contrôler et, si nécessaire, de renforcer les capacités du système de santé (y c. les ressources en personnel), en particulier s'agissant des unités de soins intensifs et du traçage des contacts.

7 Conclusion

La propagation fulgurante de l'épidémie en mars 2020 a nécessité une intervention rapide au niveau fédéral : l'organisation de crise mise sur pied par la Confédération et les mesures prises par le Conseil fédéral pour contrôler l'épidémie de COVID-19 en Suisse ont fait preuve d'une grande efficacité. Cependant, ces mesures ont aussi lourdement paralysé la société et l'économie et mis la population à rude épreuve.

Grâce aux connaissances scientifiques acquises, aux expériences tirées de la première vague et au développement de capacités supplémentaires, la situation actuelle n'est plus comparable à celle du début de l'année. Il est par conséquent possible d'adopter une nouvelle approche. Dans le cadre du retour à la situation particulière, prévu pour le 19 juin 2020, la gestion de l'épidémie de COVID-19 sera dorénavant en priorité du ressort cantonal. Les cantons seront en particulier chargés de mettre en œuvre les mesures d'endiguement nécessaires pour empêcher la reprise des contaminations. Pour autant que l'évolution de l'épidémie le permette, le rôle de la Confédération restera subsidiaire.