



Berne, le 23 novembre 2022

Mettre à profit le potentiel scientifique en période de crise

Rapport du Conseil fédéral

en exécution des postulats

20.3280 Michel du 5 mai 2020 et
20.3542 De Quattro du 8 juin 2020

Condensé

Le présent rapport, établi en exécution du postulat no 20.3280 «Mettre à profit le potentiel scientifique en période de crise», déposé le 5 mai 2020 par le conseiller aux États Matthias Michel, et du postulat no 20.3542 «Un centre de compétence pour gérer l'après-COVID-19», déposé le 8 juin 2022 par la conseillère nationale Jacqueline de Quattro, examine différentes manières de fournir des conseils scientifiques aux décideurs politiques et à l'administration. Le premier postulat charge le Conseil fédéral de montrer comment créer un réseau scientifique interdisciplinaire ou un centre de compétences pour les situations de crise, en indiquant les avantages et les inconvénients, les mises en œuvre possibles et le besoin de légiférer. Le second postulat le charge d'évaluer la mise en place d'un centre de compétences composé d'experts permanents, en identifiant également les avantages et les inconvénients et les modifications législatives qui s'imposent.

À la suite de la pandémie de COVID-19, le Conseil fédéral souhaite tout autant que le Parlement réexaminer la manière d'associer les milieux scientifiques à la gestion de crise. Le rapport de la Chancellerie fédérale du 22 juin 2022 concernant l'évaluation de la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la pandémie de COVID-19 (2^e phase)¹ avait d'ailleurs reconnu la nécessité d'intervenir: il faut clarifier le rôle d'un organe scientifique de conseil en période de crise et définir des règles pour son rattachement administratif, sa composition et la collaboration.

La pandémie de COVID-19 a montré l'importance d'associer des experts scientifiques à la gestion de crise de la Confédération. Les connaissances de scientifiques externes à l'administration, qui venaient s'ajouter aux connaissances internes à l'administration, ont en effet joué un grand rôle dans la gestion de la pandémie. Au début de celle-ci, l'administration fédérale ne disposait pas de processus établis pour convoquer un large organe scientifique et collaborer avec lui. La collaboration entre les milieux scientifiques, le monde politique et l'administration repose essentiellement sur deux piliers: la confiance mutuelle et une perception claire du cadre et des processus qui régissent la collaboration. Il faut désormais garantir durablement ces fondamentaux, acquis parfois difficilement pendant la pandémie.

Un rapport externe² a été commandé et un atelier organisé avec des participants des milieux scientifiques et de l'administration. Les avantages et les inconvénients de différentes options ont été analysés au cours de ce processus. Quatre d'entre elles ont été jugées potentiellement utiles pour la gestion de crise de la Confédération: renforcer l'expertise scientifique au sein de l'administration (1), rendre les commissions extraparlimentaires résistantes aux crises (2), mettre en place et développer des centres de compétences rattachés à des institutions scientifiques (3) et instituer des organes scientifiques ad hoc reposant sur un réseau interdisciplinaire (4).

¹ Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante: www.chf.admin.ch > Documentation > Aide à la conduite stratégique > [Gestion de crises](#).

² Andreas Balthasar, Manuel Ritz, Bernhard Rütsche et Marc Winistörfer, *Optionen wissenschaftlicher Politikberatung im Hinblick auf Krisen. Grundlagenbericht für die Beantwortung des Postulats Michel 20.3280*, Lucerne, 2022. Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante: www.chf.admin.ch > Documentation > Aide à la conduite stratégique > [Gestion de crises](#).

Le rapport externe et les participants à l'atelier estiment qu'il faut lancer immédiatement les travaux pour mettre en œuvre l'option 4 (instituer des organes ad hoc reposant sur un réseau scientifique interdisciplinaire). Les membres de ces organes seront choisis parmi l'ensemble des scientifiques qui travaillent dans un domaine pertinent pour la gestion de crise. Leur sélection reposera sur un réseau interdisciplinaire géré par des acteurs du domaine Formation, recherche et innovation (FRI). Cette option présente des avantages décisifs: elle permet non seulement de recourir aux meilleurs scientifiques en cas de crise, mais aussi de constituer les organes ad hoc en fonction des connaissances requises pour la crise en question, et donc, grâce à cette flexibilité, de réagir adéquatement à des crises imprévues ou à des crises qui exigent des connaissances interdisciplinaires. En outre, cette option est relativement peu coûteuse, puisqu'elle ne nécessite pas la création de nouvelles institutions et que les organes ad hoc ne sont convoqués qu'en cas de crise.

Le Conseil fédéral entend donc définir les règles et les processus à suivre pour faire appel à ces organes ad hoc et discuter avec les acteurs du domaine FRI de l'organisation d'un tel réseau interdisciplinaire. Les rôles et les responsabilités des différents acteurs devront notamment être clarifiés. Il faudra également déterminer comment rattacher ces organes à l'organisation de crise et comment leur fournir les données dont ils ont besoin. La résistance aux crises des commissions extraparlimentaires pertinentes devra aussi être vérifiée.

Table des matières

Condensé	2
1 Contexte	5
1.1 Postulats à l'origine du rapport	5
1.2 Établissement du rapport	7
1.3 Interventions connexes	8
1.4 Recommandations du rapport externe	9
2 Comparaison des différentes formes de conseils scientifiques aux décideurs politiques	10
2.1 Option 1: renforcer l'expertise scientifique au sein de l'administration	10
2.2 Option 2: rendre les commissions extraparlimentaires résistantes aux crises	12
2.3 Option 3: mettre en place et développer des centres de compétences rattachés à des institutions scientifiques	13
2.4 Option 4: instituer des organes ad hoc reposant sur un réseau interdisciplinaire.....	15
3 Conclusions du Conseil fédéral	18

1 Contexte

1.1 Postulats à l'origine du rapport

Le 5 mai 2020, le conseiller aux États Matthias Michel a déposé le postulat n° 20.3280, intitulé «Mettre à profit le potentiel scientifique en période de crise». Sa teneur est la suivante:

«Le Conseil fédéral est chargé d'examiner dans un rapport comment créer un réseau scientifique interdisciplinaire ou un centre de compétences pour les situations de crise. Ce rapport indiquera les avantages et les inconvénients, les mises en œuvre possibles et le besoin de légiférer à ce sujet.»

Développement:

La crise du COVID-19 a montré que nous avons besoin non seulement d'organisations d'urgence qui fonctionnent, mais aussi, surtout en situation extraordinaire, de connaissances scientifiques et de la capacité à pouvoir activer rapidement nos ressources en matière de recherche.

Le Conseil fédéral a mis en place fin mars 2020 un organe consultatif scientifique (Science Task Force). Dans la foulée, cet organe a conseillé le Conseil fédéral, en premier lieu sur des questions de santé. Un tel organe ne doit cependant pas être formé dans ce but qu'après qu'une crise a éclaté ni des semaines après le début d'une situation extraordinaire. Il faut plutôt qu'un réseau scientifique ou un centre de compétences soit disponible de façon préventive pour pouvoir l'activer immédiatement en cas de nécessité.

Étant donné l'incertitude quant aux causes et à la nature des situations extraordinaires à venir (événements naturels, catastrophes, guerres, etc.), il doit s'agir d'un réseau interdisciplinaire. Par ailleurs, pour tirer au mieux profit du potentiel du secteur solide qu'est la recherche en Suisse, il faut être en mesure de l'exploiter pleinement. Il ne s'agit en effet pas seulement de questions de santé: il y a des connaissances scientifiques fondées et des bases de décision dans les domaines de la société, de l'économie et de l'État, lesquelles sont toutes nécessaires en situation extraordinaire.

Sont envisageables un mandat de base de l'État ou un partenariat public-privé pour mettre à disposition, de façon préventive, des connaissances en vue de parer aux différentes situations extraordinaires possibles, ainsi qu'un mandat étendu pour disposer du savoir-faire nécessaire rapidement et en fonction des besoins et de la situation.»

Le Conseil des États a adopté le postulat le 17 septembre 2020 et le Conseil fédéral a chargé la Chancellerie fédérale d'établir le rapport.

Mettre à profit le potentiel scientifique en période de crise

Le 8 juin 2020, la conseillère nationale Jacqueline de Quattro a déposé le postulat no 20.3542, intitulé «Un centre de compétence pour gérer l'après-COVID-19». Sa teneur est la suivante:

Le Conseil fédéral est chargé d'évaluer la mise en place d'un centre de compétences composé d'experts permanents qui permette d'anticiper les crises à venir qu'elles soient d'ordre sanitaire, économique, sécuritaire, technologique, sociétale et de mieux les gérer. Cette évaluation aura pour objectif de démontrer les avantages et les inconvénients d'une telle structure ou la nécessité de proposer d'autres options et d'entreprendre les modifications législatives qui s'imposent, le cas échéant.

Développement :

La Suisse doit préparer l'après COVID-19. Il est urgent de s'interroger sur la pertinence des mesures décidées dans la gestion du coronavirus et sur celles qui auraient pu être prises. La crise a révélé que nous avons non seulement besoin de structures d'urgences qui fonctionnent mais aussi des compétences des spécialistes afin d'activer rapidement nos ressources.

La mise en place de la Task Force scientifique par le Conseil fédéral à fin mars de cette année illustre les faiblesses de notre système. Un tel organe ne peut pas être créé après l'éclatement d'une crise ou d'une situation extraordinaire. Nous devons pouvoir anticiper. Une mission que devrait remplir un centre de compétence en préparant notamment des plans d'action coordonnés afin que les autorités fédérales, cantonales, communales, les entreprises, les institutions et la population ne soient pas prises au dépourvu et qui pourraient réagir rapidement avec les bonnes réponses.

Les origines et les causes des crises étant multiples et diverses, nous devons pouvoir bénéficier d'expertises interdisciplinaires. Car la Suisse n'échappera pas à la résurgence de nouvelles crises. Or notre pays bénéficie d'un réseau de recherche de grande qualité ainsi qu'un savoir-faire reconnu hors de nos frontières. De tels atouts pourraient nous fournir des informations pertinentes et anticiper, à titre préventif, les crises. Ce centre pourrait travailler avec les cantons et collaborer avec des partenaires privés.

Si à l'avenir la Suisse veut pouvoir agir de manière encore plus efficace, cette anticipation doit être une de nos priorités. Un centre de compétences préparera la Suisse à mieux affronter une nouvelle crise et à gérer ses conséquences.

Le Conseil national a adopté le postulat le 7 juin 2022 et le Conseil fédéral a chargé la Chancellerie fédérale d'établir le rapport.

1.2 Établissement du rapport

Le postulat Michel 20.3280 chargeait le Conseil fédéral d'examiner la création d'un «réseau scientifique interdisciplinaire» ou d'un «centre de compétences pour les situations de crise». Après l'adoption du postulat, la Chancellerie fédérale a décidé en concertation avec son auteur d'examiner d'autres manières de fournir des conseils scientifiques en plus des deux évoquées, d'autant que d'autres interventions (postulat Rytz 21.4320, motion Français 21.3225) visaient des objectifs similaires et qu'une large analyse des différentes options était donc nécessaire. Lorsque le postulat de Quattro 20.3542 a été adopté le 7 juin 2022, ces travaux étaient déjà bien avancés, mais comme il vise également l'examen d'un «centre de compétences», les questions qu'il soulève peuvent être examinées sur la même base.

La Chancellerie fédérale a chargé l'entreprise Interface Politikstudien Forschung Beratung d'établir un rapport externe pour le postulat Michel 20.3280. Ce rapport se fonde sur une analyse bibliographique et sur des entretiens complémentaires menés avec des experts. Une grande partie des documents analysés portait sur la coopération entre les milieux scientifiques et le monde politique pendant la pandémie de COVID-19. Les questions qui subsistaient ont été clarifiées avec des experts. Le rapport traite également la question des bases légales nécessaires pour associer les milieux scientifiques à la gestion de crise.

Plusieurs manières de fournir des conseils scientifiques ont été décrites sur cette base, puis évaluées selon différents critères, à savoir le degré d'acceptation par les milieux scientifiques, la légitimité formelle de l'organe qui donne les conseils, la crédibilité au sein du monde politique et de la société, la performance de l'organe, la flexibilité face à la variété des crises, la pertinence des informations fournies et la faisabilité politique. Quatre options ont été jugées potentiellement utiles pour la gestion de crise: renforcer l'expertise scientifique au sein de l'administration (1), rendre les commissions extraparlimentaires résistantes aux crises (2), mettre en place et développer des centres de compétences rattachés à des institutions scientifiques (3) et instituer des organes scientifiques ad hoc reposant sur un réseau interdisciplinaire (4). Les avantages et les inconvénients de ces quatre options ont ensuite été analysés, de même que les différentes manières de les concrétiser, les lois à modifier, le temps nécessaire à leur mise en place et leur faisabilité politique.

Par ailleurs, la Chancellerie fédérale a organisé le 8 septembre 2022 un atelier avec des représentants des milieux scientifiques (acteurs FRI³, Commission fédérale pour les vaccinations, Commission fédérale pour la préparation et la gestion en cas de pandémie et représentants de l'ancien NCS-TF⁴) et des collaborateurs de l'administration fédérale (départements et offices) pour discuter de ces quatre options. Les participants⁵ ont pu se prononcer sur le rapport externe, dont ils avaient reçu une copie avant l'atelier, et ont été priés d'exprimer leur préférence pour l'une des quatre options. Ils ont ensuite

³ Académies suisses des sciences, Fonds national suisse de la recherche scientifique, Conseil des EPF, Conférence des recteurs des hautes écoles suisses et Conseil suisse de la science

⁴ Groupe de travail scientifique national COVID-19 (*National COVID-19 Science Task Force*)

⁵ Le Fonds national suisse de la recherche scientifique et le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication étaient excusés.

été divisés en groupes, au sein desquels ils ont discuté des avantages et des inconvénients des différentes options ainsi que des modalités de leur mise en œuvre. Les résultats ont été présentés à l'ensemble des participants et ont fait l'objet d'une nouvelle discussion.

Le présent rapport présente les principaux résultats du rapport externe et de l'atelier et les conclusions du Conseil fédéral. Seules les quatre options qui ont été discutées de manière approfondie y sont décrites: pour les autres manières d'associer les milieux scientifiques à la gestion de crise, pour les bases légales générales et pour des considérations d'ensemble sur les conseils scientifiques aux décideurs politiques, on se référera au rapport externe.

1.3 Interventions connexes

Le 17 mars 2021, le conseiller aux États Olivier Français a déposé la motion n° 21.3225, intitulée «Post-COVID-19. Pour une plateforme permanente d'experts scientifiques» (transmise à la commission pour examen préalable). Ce texte vise la mise sur pied d'une plateforme permanente d'experts chargée des risques majeurs qui identifierait les spécialistes pouvant conseiller la Confédération pendant une telle crise. La manière d'associer les milieux scientifiques à la gestion de crise que décrit la motion correspond globalement à l'option 4 (instituer des organes scientifiques ad hoc reposant sur un réseau interdisciplinaire), que le Conseil fédéral entend maintenant concrétiser.

Le 7 juin 2021, le conseiller national Felix Wettstein a déposé la motion n° 21.3647, intitulée «Création d'un centre d'alerte national sur les pandémies» (pas encore traitée au conseil). Ce texte charge le Conseil fédéral de présenter les bases légales nécessaires à la création d'un centre d'alerte national sur les pandémies, dont la mission consisterait à «avertir la Confédération, les cantons, les communes et la population de l'apparition de nouvelles épidémies ou pandémies» et à «fournir rapidement des conseils fiables, des faits et des modèles aux décideurs». On peut considérer que la création d'un tel centre s'inscrit également dans la volonté de fournir des conseils scientifiques aux décideurs politiques. La question est traitée dans les options 3 (mettre en place et développer des centres de compétences rattachés à des institutions scientifiques) et 1 (renforcer l'expertise scientifique au sein de l'administration [centres de compétences de la Confédération]).

Le 21 juin 2021, le conseiller aux États Erich Ettlin a déposé la motion n° 21.3956, intitulée «Conseiller correctement le Conseil fédéral en cas de crise» (transmise le 27 septembre 2021 à la commission pour examen préalable). Ce texte charge le Conseil fédéral de créer les bases légales lui permettant, pendant les situations prévues par la loi sur les épidémies, d'instituer des organes qui apportent les connaissances qui manquent à l'administration, ce qui correspond globalement à l'option 4, elle-même privilégiée dans le présent rapport.

Le 1^{er} octobre 2021, la conseillère nationale Regula Rytz a déposé le postulat n° 21.4320, intitulé «Promouvoir activement le dialogue entre milieux scientifiques et politiques». Ce texte charge le Conseil fédéral de montrer dans un rapport comment renforcer le dialogue entre milieux scientifiques et politiques, en analysant «en particulier les modèles de conseils scientifiques dans le domaine politique qui sont utilisés dans d'autres pays». Selon le texte, «Un état des lieux des formes de dialogue entre milieux

scientifiques et politiques pourrait aider le Parlement à discuter d'améliorations ciblées». Le Conseil fédéral a proposé de rejeter le postulat en renvoyant au postulat Michel 20.3280. Le présent rapport présente et discute les différentes formes que peut prendre le dialogue entre les milieux scientifiques et le monde politique.

Le 16 mars 2022, le conseiller national Fabio Regazzi a déposé le postulat n° 22.3175, intitulé «Swiss National COVID-19 Science Task Force. Analyser les erreurs et les négligences» (retiré le 31 mai 2022). Ce texte chargeait notamment le Conseil fédéral de proposer «des solutions pour que le processus d'intégration d'experts et d'organes externes se déroule de manière ordonnée, légale et légitime lors des prochaines crises».

Le 17 mai 2022, les Commissions de gestion des deux conseils ont déposé les postulats n° 22.3508 et 22.3509 de même teneur, intitulés «Bilan global et révision de l'organisation de crise fédérale sur la base des enseignements de la crise du coronavirus» (adoptés respectivement les 12 et 20 septembre 2022). Ces textes chargent le Conseil fédéral de procéder à un bilan critique global de son organisation de crise et d'établir sur cette base un plan général relatif à l'organisation de crise pour l'avenir. Si ces postulats ne portent pas prioritairement sur l'association des milieux scientifiques à la gestion de crise, ils chargent notamment le Conseil fédéral de déterminer comment faire le pont avec ces derniers, ce qui est également discuté dans le présent rapport.

1.4 Recommandations du rapport externe

Le rapport externe contient les recommandations suivantes:

- il faut procéder à une analyse différenciée du besoin en mécanismes de coopération selon le type de crise, la forme de coopération la plus efficace pouvant varier en fonction de la problématique;
- il semble judicieux d'entreprendre immédiatement les travaux préparatoires pour mettre en place un réseau permettant, en période de crise, de fournir rapidement, à l'administration et aux décideurs politiques, sur une base juridiquement stable, les conseils d'experts réunis dans une structure ad hoc;
- il faut garantir que, lors d'une crise, les milieux scientifiques disposent des données essentielles sur le développement de la crise, si possible en temps réel; l'accès à ces données devrait être clarifié avant la survenance de la crise.

2 Comparaison des différentes formes de conseils scientifiques aux décideurs politiques

2.1 Option 1: renforcer l'expertise scientifique au sein de l'administration

L'option 1 consiste à renforcer l'expertise au sein même de l'administration et à accroître les échanges avec les milieux scientifiques. Une solution serait par exemple de miser davantage sur des employés qui occuperaient simultanément un poste dans une haute école et un autre dans l'administration fédérale, sachant que de nombreux collaborateurs de l'administration fédérale disposent d'un bagage académique et que certains occupent déjà un double poste. Une autre possibilité serait de créer des centres de compétences pour les situations de crise au sein de l'administration, à l'image du Laboratoire de Spiez, ou, dans une certaine mesure, de MétéoSuisse ou d'Agroscope. Enfin, on pourrait aussi imaginer de créer des laboratoires d'idées intégrés à l'administration.

Avantages

Puisque les collaborateurs de l'administration connaissent bien les processus politiques, ils peuvent réagir rapidement en cas de crise.

Inconvénients

Cette option présente plusieurs inconvénients. Tout d'abord, ces experts dépendraient des responsables politiques et de l'administration. Il existe aussi un risque de créer une confusion entre le rôle qu'est appelé à jouer un scientifique (analyse indépendante et identification de pistes d'action possibles) et celui qui est dévolu à l'employé d'une administration, lié par des instructions (évaluation de la situation et élaboration d'aides à la décision sur mandat des responsables politiques). On l'a bien vu lors de la pandémie de COVID-19: les collaborateurs externes qui ont été recrutés dans l'organisation de crise ont dû s'intégrer complètement au fonctionnement de l'administration, et ceux qui étaient issus des milieux scientifiques n'ont donc plus été en mesure de remplir une fonction de conseillers indépendants. Il ne serait pas possible d'agir rapidement s'il en était autrement, notamment si l'on créait une distinction entre deux groupes de collaborateurs au sein de l'administration. Les doubles postes ne sont par ailleurs pas forcément intéressants pour les chercheurs de pointe, puisqu'il est pratiquement impossible de poursuivre une carrière scientifique à temps partiel. En outre, les ressources de l'administration sont limitées, et il semble aujourd'hui difficilement envisageable de les augmenter. Enfin, dernier inconvénient: la création de centres de compétences au sein de l'administration est une solution coûteuse, et le débat politique pour déterminer dans quelles disciplines il convient de les créer et où ils devraient avoir leur siège prendrait probablement beaucoup de temps. On peut en outre se demander si de tels centres seraient suffisamment intéressants pour attirer des chercheurs de pointe.

Possibilités de réalisation

Si cette option est retenue, il faudra tout d'abord élaborer différentes solutions et étudier de quelle manière elles permettraient d'accroître les compétences disponibles au sein de l'administration. Parallèlement aux doubles postes, des échanges de postes limités dans le temps pourraient être envisagés. Concernant les centres de compétences de la Confédération, il s'agira de déterminer, pour les principaux dangers auxquels la Suisse risque d'être confrontée, s'il existe déjà un institut de recherche dans ce domaine et, dans l'affirmative, s'il conviendrait de l'agrandir. Au sujet des dangers pour lesquels la Confédération ne dispose pas encore d'un centre de compétences, il faudra examiner l'opportunité d'en créer un et, le cas échéant, définir un mandat de prestations.

Bases légales à modifier

Les bases légales pertinentes pour l'engagement temporaire de scientifiques et pour les échanges de postes sont les dispositions relatives au personnel de la Confédération. Pour ce qui est de l'engagement de scientifiques et des échanges de postes, les dispositions actuelles sont suffisantes et il n'est donc pas nécessaire de les modifier. Il serait cependant possible de procéder à des modifications pour permettre une meilleure conciliation entre des activités de recherche scientifique et un poste au sein de l'administration. En revanche, la création de centres de compétences de la Confédération, qui doit reposer sur une base explicite inscrite dans une loi fédérale (cf. art. 178, al. 3, Cst.), nécessiterait des mesures législatives.

Temps nécessaire et faisabilité politique

La mise en œuvre de cette option (doubles postes) ne devrait pas prendre beaucoup de temps. Sa faisabilité politique est cependant faible. La sous-option consistant à créer des centres de compétences de la Confédération, qui nécessiterait de nouvelles bases légales, prendrait quant à elle plus de temps, de sorte que le Conseil fédéral la juge peu réaliste.

Avis des participants à l'atelier

Les participants à l'atelier ont dans l'ensemble trouvé plus d'inconvénients que d'avantages à cette option. S'il leur semble possible et même judicieux de renforcer ponctuellement l'expertise au sein de l'administration en cas de crise, ils relèvent que les scientifiques engagés par l'administration ne remplissent plus la fonction de conseillers indépendants puisqu'ils sont liés par des instructions et doivent s'intégrer au fonctionnement général de l'administration⁶.

⁶ La création de centres de compétences de la Confédération n'a pas été abordée lors de l'atelier étant donné qu'elle se rapproche fortement, sur le fond, de la création de centres de compétences rattachés à des institutions scientifiques discutée dans l'option 3.

2.2 Option 2: rendre les commissions extraparlimentaires résistantes aux crises

L'option 2 consiste à faire en sorte que les commissions extraparlimentaires soient en mesure de fournir des conseils scientifiques aux décideurs politiques et à l'administration en cas de crise. Le rôle des commissions extraparlimentaires est de conseiller le Conseil fédéral et l'administration dans l'accomplissement de leurs tâches. La pandémie de COVID-19 a montré qu'il était nécessaire de définir clairement leur mission en cas de crise et de clarifier la question des ressources. Il s'agirait ainsi, avant même la survenance d'une crise, d'identifier les commissions extraparlimentaires pertinentes et de les préparer sur le plan tant du personnel que de l'organisation de manière à ce qu'elles puissent fournir rapidement un appui scientifique à l'administration.

Avantages

Cette option s'appuie sur des structures qui existent déjà et sont bien acceptées. Les commissions extraparlimentaires semblent de plus un instrument adapté pour assurer l'accomplissement de tâches permanentes clairement définies. Puisqu'elles ne sont le plus souvent pas constituées exclusivement de scientifiques mais incluent aussi des représentants des cantons, des milieux économiques et de la société civile, elles sont un bon exemple de dialogue entre la communauté scientifique, les décideurs politiques et la société.

Inconvénients

Les commissions extraparlimentaires ne sont pas un instrument très flexible. Elles ne peuvent en règle générale pas compter plus de 15 membres et leur composition obéit à un certain nombre de règles (représentation des communautés linguistiques et des sexes, parfois aussi représentation paritaire des intérêts). Cette rigidité est un obstacle lorsqu'il s'agit de fournir des conseils scientifiques adaptés aux besoins particuliers de chaque crise. Les commissions couvrent en général une gamme de thèmes limitée et il est difficile d'en remplacer à brève échéance certains membres par d'autres qui disposeraient de la spécialisation voulue. Les membres sont en effet nommés pour quatre ans par le Conseil fédéral, lequel n'a aucun moyen de savoir à l'avance quelle personne sera la plus apte à le conseiller dans telle ou telle situation particulière. Comme il est en outre moins intéressant pour un scientifique de s'engager dans une commission extraparlimentaire en temps normal que d'assumer une fonction de conseil en temps de crise, le risque est de ne pas parvenir à attirer dans les commissions les scientifiques disposant des connaissances les plus adaptées.

Possibilités de réalisation

Cette option pourrait être mise en œuvre soit de manière ponctuelle, soit de manière systématique. Elle pourrait se limiter à quelques commissions choisies ou s'étendre à l'ensemble des commissions extraparlimentaires. Il serait possible de renforcer les ressources en personnel par des secrétariats au sein de l'administration ou en dehors de celle-ci. Dans un premier temps, il s'agira d'identifier les commissions extraparlimentaires pertinentes en cas de crise et, le cas échéant, d'en créer de nouvelles pour

certaines risques. Il faudra aussi établir quel serait le rôle, en dehors des périodes de crises, des commissions créées spécifiquement pour de telles périodes. L'essentiel sera de définir clairement les tâches et les missions des commissions durant les crises et de préparer leurs membres à affronter ces dernières. Les relations entre ces commissions et les organes de crise devront être définies et entraînées. Il conviendra enfin d'allouer des ressources en personnel et des moyens financiers.

Bases légales à modifier

Les bases légales régissant la composition des commissions devraient être modifiées (cf. art. 57e LOGA). Des mesures législatives seront également nécessaires si une commission décisionnelle (disposant d'un pouvoir de décision défini dans la loi) devait être instituée pour les situations de crise. En revanche, aucune modification législative ne sera nécessaire pour permettre aux commissions de comporter davantage de scientifiques, les art. 57a ss LOGA et 8a OLOGA offrant déjà une marge de manœuvre suffisante.

Temps nécessaire et faisabilité politique

Même si rendre les commissions extraparlimentaires résistantes aux crises nécessitera une modification des bases légales, celle-ci sera d'une ampleur limitée et ne devrait pas prendre trop de temps. La faisabilité politique de cette option est toutefois faible, car le Parlement tend à remettre en question le nombre et la fonction des commissions extraparlimentaires.

Avis des participants à l'atelier

Les participants à l'atelier ont jugé que le potentiel des commissions extraparlimentaires en cas de crise était limité, mais qu'elles pouvaient néanmoins, dans certains cas bien définis, contribuer à la gestion de crise. Ils estiment qu'il en soit qu'il ne serait pas possible de miser sur les commissions extraparlimentaires pour fournir tout l'appui scientifique nécessaire.

2.3 Option 3: mettre en place et développer des centres de compétences rattachés à des institutions scientifiques

L'option 3 consiste à examiner dans quels domaines il conviendrait de mettre en place et de développer de nouveaux centres de compétences rattachés à des institutions scientifiques, c'est-à-dire des instituts liés à une haute école mais ayant signé un mandat de prestations avec la Confédération. On peut citer comme exemples le Service sismologique suisse de l'École polytechnique fédérale de Zurich ou l'Institut de virologie et d'immunologie de l'Université de Berne. Ces centres de compétences peuvent allier recherche de pointe, suivi des données et activités de conseil en un seul lieu. Dans certains domaines, il s'agirait de développer les structures existantes; dans d'autres, de mettre en place de nouveaux centres à partir de zéro.

Avantages

Cette option permet de combiner une recherche scientifique de qualité avec des activités de conseil aux décideurs politiques et à l'administration. L'expertise des centres de compétences est reconnue par la communauté scientifique, les milieux politiques et le reste de la société. En cas de crise, ils peuvent fournir rapidement des conseils scientifiques de haut niveau aux décideurs politiques et à l'administration, en étroite collaboration avec les services cantonaux et fédéraux concernés.

Inconvénients

Les centres de compétences ne portent en général que sur un seul domaine de risque, voire sur une partie de ce domaine, ce qui les rend peu flexibles. La spécialisation par discipline en fait un outil peu adapté pour gérer des crises renvoyant à des thématiques complexes. Outre qu'il est difficile de déterminer pour quels risques ou quelles crises potentielles il faudrait mettre en place un nouvel institut, cette option entraîne des coûts élevés, que ce soit pour mettre en place de nouveaux centres ou pour les soutenir financièrement en dehors des périodes de crise et faire en sorte qu'ils aient aussi des tâches à accomplir en temps normal. Si l'on choisit de développer un institut existant, des complications pourraient surgir en lien avec des intérêts régionaux ou propres à la discipline. Enfin, l'indépendance de ces centres vis-à-vis du monde politique et de l'administration pourrait être remise en question en cas de crise.

Possibilités de réalisation

La mise en œuvre de cette option pourra être assurée par le développement de structures existantes ou par la création de nouvelles structures. La coordination avec l'administration fédérale pourra être conçue de manière plus ou moins flexible. Il conviendra tout d'abord de déterminer pour quels types de crises il existe déjà un centre de compétences. Si l'on décide de mettre en place de nouveaux centres, il faudra commencer par créer les bases légales nécessaires, puis dégager des moyens financiers et convenir de mandats de prestations. Il s'agira enfin de définir et d'entraîner les relations avec les organes de crise de l'administration. Quant aux centres de compétences existants, leur utilité en cas de crise pourra être assurée grâce à des mesures appropriées.

Bases légales à modifier

La mise en œuvre de cette option requiert une modification des bases légales. La création de centres de compétences rattachés à des institutions scientifiques, tout comme l'octroi de mandats de prestations à des institutions existantes, doit en effet reposer sur une base explicite inscrite dans une loi fédérale (art. 178, al. 3, Cst.)⁷. On peut envisager une modification de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile ou l'édiction d'un acte spécifique au domaine concerné.

⁷ La loi peut confier des tâches de l'administration à des organismes et à des personnes de droit public ou de droit privé qui sont extérieurs à l'administration fédérale.

Temps nécessaire et faisabilité politique

La mise en œuvre de cette option demandera beaucoup de temps, puisqu'il faudra créer les bases légales nécessaires, octroyer des moyens financiers et convenir de mandats de prestations. Il n'est par ailleurs pas certain qu'il existe une volonté politique de mettre en place des centres de compétences spécifiques pour différents types de crises, une option qui s'avérerait relativement coûteuse et peu flexible. La mise en place d'un centre de compétences n'a de sens que si ce centre répond à un besoin même en dehors des périodes de crise, par exemple s'il assure une fonction de préparation, de suivi ou de détection précoce des crises.

Avis des participants à l'atelier

Les participants à l'atelier ont vu dans cette option un certain potentiel pour la prévision, la préparation et la gestion des crises, notamment en combinaison avec l'option 4.

2.4 Option 4: instituer des organes ad hoc reposant sur un réseau interdisciplinaire

Cette option prévoit l'institution en cas de crise d'un ou plusieurs organes ad hoc, dont les membres seraient recrutés grâce à un réseau scientifique interdisciplinaire. La mise en œuvre de cette option pourra s'inspirer de l'expérience acquise lors de la pandémie de COVID-19 grâce au NCS-TF. L'idée est que la mise en réseau des acteurs permettra, en cas de crise, de trouver et de réunir rapidement les scientifiques disposant des connaissances adéquates. Il sera possible de s'appuyer sur des réseaux plus petits déjà existants, mais aussi de mettre en place de nouveaux réseaux. Idéalement, le réseau interdisciplinaire sera en contact avec les collaborateurs de l'administration fédérale aussi en temps normal, afin d'établir un climat de confiance mutuelle qui s'avérera précieux en période de crise. Comme exemple de réseau existant, on peut citer la Fondation Geneva Science and Diplomacy Anticipator, une plateforme réunissant des participants provenant du monde entier qui se donne pour mission d'identifier les tendances scientifiques et technologiques et d'en évaluer les répercussions.

Avantages

L'avantage décisif de cette option est qu'elle permet de mobiliser en temps de crise les meilleurs scientifiques désireux de fournir des conseils. Elle ne nécessite pas de créer de nouvelles institutions permanentes, contrairement aux options prévoyant la mise en place de centres de compétences. La structure du réseau est très flexible, ce qui permet de réagir avec souplesse aux différents types de problèmes et de s'ajuster en permanence à l'évolution des besoins tout au long de la crise. Cette flexibilité est également un atout pour répondre adéquatement à des crises multiples ou touchant plusieurs domaines, qui appellent une approche multidisciplinaire. Enfin, il s'agit d'une option peu coûteuse.

Inconvénients

Les membres des organes ad hoc auront selon toute vraisemblance peu d'expérience de l'administration fédérale et des processus de décision politiques, ce qui pourrait rendre la collaboration avec l'administration plus difficile. Il est aussi possible que des tensions apparaissent entre les organes ad hoc et les organes scientifiques consultatifs existants. Un autre risque est que les institutions impliquées dans le réseau ne parviennent pas à se mettre d'accord sur un mécanisme de coordination. Enfin, il n'est pas garanti que les scientifiques du réseau seront effectivement disponibles lorsqu'une crise éclatera.

Possibilités de réalisation

Cette option repose sur deux éléments: les organes ad hoc et un réseau interdisciplinaire. Un bon exemple d'organe ad hoc est fourni par le NCS-TF, institué durant la pandémie de COVID-19. Les évaluations réalisées à la suite de cette dernière ont montré qu'il était important de clarifier le rôle dévolu aux organes scientifiques consultatifs lors des crises, de même que leur rattachement, les modalités de leur collaboration et leur composition ainsi que leur rôle dans la communication publique. Si l'art. 57 LOGA offre une base légale suffisante pour la mise en place d'organes ad hoc, il serait utile d'élaborer des instructions ou des directives internes ou encore un aide-mémoire afin d'accroître la légitimité de ces organes tout en garantissant l'efficacité des processus. En outre, il serait judicieux de déterminer comment assurer adéquatement le lien entre ces organes et l'administration.

Le réseau interdisciplinaire pourrait quant à lui prendre différentes formes. Son organisation pourrait être déterminée et réglementée par les acteurs du domaine FRI. On pourrait aussi imaginer de recourir à des réseaux scientifiques existants sans prévoir de structure spécifique.

Bases légales à modifier

L'art. 57 LOGA est suffisant pour permettre le recours à des organes ad hoc du moment qu'il ne s'agit pas d'institutions permanentes et que leur activité ne consiste pas à accomplir une tâche d'intérêt public pour le compte de la Confédération. Les questions relatives à la communication publique, à la composition des organes ou à la nomination des membres peuvent être réglées dans des directives contraignantes internes à l'administration venant concrétiser l'art. 57 LOGA. Aucune modification législative formelle n'est donc nécessaire⁸.

Pour ce qui est du réseau interdisciplinaire, la nécessité de modifier les bases légales dépendra de la volonté de la Confédération de garantir ce réseau et de participer à son organisation par le biais d'un mandat de prestations. S'il s'agit d'un réseau reposant sur des structures informelles ou entretenu par les acteurs du domaine FRI, aucun changement n'est requis. En revanche, si la Confédération décide de participer à son organisation et à la définition de ses tâches, il faudra créer les bases nécessaires dans une loi fédérale (cf. art. 178, al. 3, Cst.), par exemple dans la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile.

⁸ Cf. rapport externe, ch. 4.2.4.

Mettre à profit le potentiel scientifique en période de crise

Temps nécessaire et faisabilité politique

Les instructions et les directives régissant les organes scientifiques ad hoc peuvent être mises en œuvre assez rapidement. Cette option est par ailleurs attrayante sur le plan budgétaire. Si les acteurs du domaine FRI parviennent à s'entendre sur les modalités de la coopération, cette option semble réaliste sur le plan politique.

Avis des participants à l'atelier

Les participants à l'atelier jugent que cette forme de collaboration est celle qui recèle le plus grand potentiel. Ils considèrent que c'est la meilleure option pour couvrir toute la diversité des milieux scientifiques. Il faut toutefois encore la concrétiser.

3 Conclusions du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral estime que l'option 4 (instituer des organes scientifiques ad hoc reposant sur un réseau interdisciplinaire) peut être mise en place rapidement en collaboration avec les acteurs du domaine FRI et il préconise de le faire. Cette option présente des avantages décisifs: elle permet de recourir aux meilleurs scientifiques en période de crise, et donc de profiter du grand vivier scientifique présent en Suisse dans l'intérêt de la population; elle permet également de constituer les organes ad hoc en fonction des connaissances requises pour la crise en question, et ainsi, grâce à cette flexibilité, de réagir adéquatement à des crises imprévues ou à des crises qui exigent une approche interdisciplinaire; enfin, elle est relativement peu coûteuse, puisqu'elle ne nécessite pas la création de nouvelles institutions et que les organes ad hoc ne sont convoqués qu'en cas de crise.

Contrairement aux autres options étudiées, cette forme de conseil scientifique aux décideurs politiques n'existe pas encore en Suisse sous une forme réglementée. La Confédération peut déjà recourir dans de nombreux types de crises aux connaissances d'experts, mais on ne peut jamais affirmer avec une certitude suffisante que ces connaissances suffiront bel et bien et qu'elles répondront concrètement aux besoins spécifiques, même en mettant en place davantage de centres de compétences ou en renforçant les compétences scientifiques au sein de l'administration. Il peut donc être nécessaire, lorsque ces connaissances sont insuffisantes, de faire appel à tel ou tel expert scientifique. La pandémie de COVID-19 a montré, avec le NCS-TF, à quel point il est important et précieux de recourir à un organe ad hoc pour la gestion nationale d'une crise. Les expériences faites ont cependant aussi révélé que les processus, les rôles et les tâches d'un tel organe devraient être clarifiés avant la survenance d'une crise.

Les membres des organes ad hoc seront recrutés parmi l'ensemble des scientifiques travaillant dans les domaines et les spécialités pertinents pour maîtriser la crise en question. Le recrutement passera par un réseau interdisciplinaire. La prochaine étape consistera à examiner avec les acteurs du domaine FRI la manière d'organiser un tel réseau. Il faudra clarifier l'ampleur de la coopération, la manière d'assurer le lien avec l'administration fédérale et les mécanismes à mettre en place pour instaurer la confiance hors période de crise. Les rôles et les responsabilités des différents acteurs des milieux scientifiques, du monde politique, de l'administration et des cantons devront également être clarifiés au cours de ce processus, et les mécanismes permettant de diriger ces organes devront être définis.

Le Conseil fédéral a également examiné les autres options, mais il estime qu'on ne peut garantir leur mise en œuvre rapide ou que les coûts engendrés seraient trop élevés. Une mise en œuvre rapide est essentielle pour garantir que les milieux scientifiques soient associés à la gestion nationale des crises et améliorer cette gestion. Pour le Conseil fédéral, l'option 1 (renforcer l'expertise scientifique au sein de l'administration) fait courir un risque de perte d'indépendance des experts et la création de postes au sein de l'administration lui semble irréaliste sous l'angle budgétaire. Il juge l'option 2 (rendre les commissions extraparlimentaires résistantes aux crises) irréaliste, étant donné que la composition de ces commissions, sous leur forme actuelle, offre trop peu de flexibilité pour fournir des conseils scientifiques largement étayés en cas de crise grave. Le Conseil fédéral estime par ailleurs qu'il faut vérifier la capacité de résistance aux crises des commissions extraparlimentaires qui sont appelées à jouer un

rôle en période de crise. Enfin, s'il juge l'option 3 (mettre en place et développer des centres de compétences rattachés à des institutions scientifiques) digne d'être encouragée, elle est aussi relativement plus lourde à mettre en place, plus chère et moins flexible. Il peut être judicieux de mettre en place ou de développer un centre de compétences dans un domaine spécifique si des tâches telles que la détection précoce ou la prévention des crises ont une grande importance hors période de crise. On pourra donc contrôler la nécessité de le faire dans certains domaines à risque.

Une collaboration efficace et efficiente entre les milieux scientifiques et l'administration requiert avant tout confiance mutuelle et loyauté. Il faut, d'une part, que le monde politique et l'administration soient disposés à écouter les milieux scientifiques et à se confronter aux connaissances scientifiques et, d'autre part, que les milieux scientifiques acceptent qu'il revient au monde politique de prendre les décisions et que d'autres intérêts que ceux présentés par les milieux scientifiques doivent être pris en compte dans le processus décisionnel. Être loyal signifie qu'il faut accepter les différences de point de vue et les décisions prises, y compris dans la communication publique. Les échanges entre les milieux scientifiques et le monde politique doivent être entraînés et institutionnalisés avant la survenance d'une crise, et il faut tirer les enseignements, tant positifs que négatifs, de la pandémie de COVID-19 et les mettre à la disposition des futurs organes ad hoc sous une forme simple et compréhensible.

La Suisse dispose d'un écosystème de recherche hautement qualifié et très diversifié. Il faut utiliser ces structures au mieux également en période de crise. Un échange institutionnalisé avec les acteurs du domaine FRI portant sur les conseils scientifiques en période de crise peut créer un précieux espace de dialogue et instaurer la confiance avant une crise, afin que, une fois la crise survenue, la collaboration soit la plus fructueuse possible pour la population suisse.