

22 octobre 2020

Gestion du COVID-19 : stratégie commune de la CDS et de l'OFSP-DFI en matière de politique sanitaire

Principes – mesures - collaboration

1. Contexte

Le retour à la situation particulière au sens de la loi sur les épidémies (LEp) a modifié la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. Les tâches relatives aux mesures et à la communication demeurent toutefois étroitement liées : elles nécessitent une évaluation commune et coordonnée, une harmonisation des mesures à prendre et une définition des processus de décision visant à gérer la crise. La présente synthèse de la stratégie entend clarifier ces points dans les grandes lignes en vue des mois d'automne et d'hiver à venir. L'objectif est de prendre des mesures les plus ciblées possible à l'échelon étatique adéquat en les harmonisant entre elles de manière optimale. Cette démarche se justifie du reste par l'augmentation continue du nombre de cas depuis l'été et la répartition régionale des foyers infectieux.

La stratégie proposée a pour but de protéger la santé de la population en Suisse et de limiter autant que possible les conséquences de la flambée de cas et de la propagation du SARS-CoV-2. Elle distingue trois niveaux qui correspondent aux prévisions sur l'évolution de l'épidémie. Fondé sur la stratégie de préparation et de gestion adoptée par le Conseil fédéral en juin 2020 et sur le « Rebound Papier » (freiner la reprise de l'épidémie de COVID-19) de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) et de l'Association des médecins cantonaux de Suisse (AMCS), le présent document tient compte de la situation épidémiologique, des connaissances scientifiques actuelles et des expériences tirées à ce jour de l'évolution de la pandémie.

2. Principes communs

Confédération et cantons doivent continuer de travailler en étroite coordination et dans un esprit de confiance mutuelle pour surmonter la crise.

La mise en œuvre de mesures adéquates doit permettre de prévenir une deuxième augmentation incontrôlée du nombre de cas. Le but premier est d'éviter qu'il y ait des victimes (évolutions graves de la maladie et décès) et de limiter les dégâts économiques.

Le but est également d'éviter une restriction de la vie publique similaire à celle de mars/avril.

L'organisation et les processus de la collaboration sont définis.

Les cantons sont les mieux à même de prendre des mesures ciblées et adaptées à leurs situations respectives et, partant, d'influer sur l'augmentation du nombre de cas. Les mesures doivent être échelonnées, proportionnées et tenir compte des conséquences prévisibles. Dans ce cadre, les activités de surveillance et d'intervention (tests, traçage, isolement, quarantaine, TTIQ) demeurent une haute priorité au même titre que les règles générales d'hygiène et de conduite et doivent être poursuivies pendant toute la durée de l'épidémie.

Les règles de distance et d'hygiène demeurent une condition impérative à respecter en tout temps.

Dans toute la mesure du possible, les mesures cantonales doivent être harmonisées au niveau régional, en particulier lorsque la situation épidémiologique est similaire.

Ces mesures sont axées, autant que possible, sur la responsabilité individuelle de la population suisse. Dans la continuité de ce qui a été fait jusqu'à présent, elles doivent être conçues avec la pondération nécessaire et être aussi légères que possible.

En cas d'aggravation de la situation épidémiologique, des mesures supplémentaires d'atténuation des risques¹ doivent toutefois être mises en œuvre afin d'influer sur le cours de l'épidémie.

La Confédération peut contribuer à la gestion de la crise en soutenant les mesures cantonales, notamment en coordonnant la communication et en prenant, si nécessaire, des mesures supplémentaires d'atténuation des risques à l'échelle nationale (p. ex. port du masque obligatoire dans les transports publics).

Si les mesures cantonales d'atténuation des risques, bien que mises en œuvre de manière optimale, ne permettent pas (contre toute attente) d'éviter une augmentation massive du nombre de cas en Suisse et une surcharge des capacités hospitalières, la Confédération doit en partie « reprendre les rôles ».

Une telle étape, et les mesures qui en découlent, devraient alors être étroitement coordonnées avec les cantons selon des règles convenues. Les bases légales à cet effet sont la loi fédérale urgente COVID-19 et la loi sur les épidémies. Un nouveau passage à la situation extraordinaire demeure le dernier recours.

La Confédération et les cantons veillent à ce que les mesures prises soient exécutées avec fiabilité et ne soient pas retirées à court terme pour être réintroduites rapidement. Elles doivent faire l'objet d'un réexamen régulier concernant leur adéquation, leur efficacité et leur proportionnalité.

3. Trois niveaux d'évolution épidémiologique et leurs mesures correspondantes

L'accélération et l'aggravation de la progression de l'épidémie et les mesures correspondantes aux échelons fédéral et cantonal peuvent être classées en trois niveaux (cf. ill. 1 à l'annexe 1). À chaque niveau, l'objectif stratégique est d'éviter le passage au niveau supérieur en stabilisant le nombre de cas et en cherchant à aplanir la courbe de l'épidémie. Les détails de cette stratégie échelonnée sont indiqués à l'annexe 1.

4. Défis particuliers

L'augmentation du nombre de cas de COVID-19 et l'arrivée d'autres pathogènes respiratoires appellent des mesures supplémentaires. Au cours des semaines et mois à venir, la stratégie de prévention et de lutte doit par conséquent accorder une attention particulière aux thèmes ci-après.

4.1. Adaptation et mise en œuvre de la stratégie de tests

- Garantir des capacités suffisantes
- Permettre un accès simple et facile
- Communiquer les résultats dans les 24 heures

Il y a lieu de planifier et de mettre en œuvre suffisamment tôt les adaptations relatives à la stratégie de tests et à la disponibilité du matériel aux niveaux cantonal et national. Les travaux à cet effet sont en cours. Une coordination étroite entre la Confédération et les cantons et entre les cantons est déterminante pour atteindre les objectifs en matière de tests.

¹ L'atténuation des risques vise à limiter les conséquences d'une épidémie à l'aide de mesures appropriées (p. ex. protéger les groupes vulnérables). À l'inverse, l'objectif de l'endiguement est de contenir une flambée ou une épidémie par le biais de mesures telles que le traçage des contacts, l'isolement et la quarantaine.

4.2. Surveillance et intervention

Les mesures de surveillance et d'intervention (TTIQ) revêtent une importance centrale pour interrompre les chaînes d'infection et doivent être poursuivies pendant toute la durée de l'épidémie. Si nécessaire, la mise en œuvre du traçage des contacts devra être adaptée à la situation épidémiologique (p. ex., priorité aux clusters si le nombre élevé de cas persiste).

4.3. Mesures aux frontières

Les mesures aux frontières sont en permanence évaluées et adaptées en fonction de l'évolution de l'épidémie en Suisse et à l'étranger. Leur mise en œuvre aux frontières suit une approche fondée sur les risques. Les voyageurs en provenance de pays enregistrant un nombre de cas élevés doivent se soumettre à une quarantaine. Les régions frontalières sont exemptées à l'heure actuelle. Selon la situation épidémiologique (p. ex. importantes flambées de cas dans les zones frontalières), il pourra toutefois être nécessaire d'adapter cette dérogation.

4.4. Préparation de la saison de la grippe dans le contexte du COVID-19

Avec le début de la saison automnale/hivernale, d'autres pathogènes respiratoires que le SARS-CoV-2 circuleront, ce qui posera des défis supplémentaires en ce qui concerne les recommandations de tests, les co-infections, les traitements ambulatoires et la vaccination contre la grippe. La circulation concomitante de l'Influenza et du SARS-CoV-2 est susceptible de mettre toujours plus à l'épreuve le système de santé, d'autant plus que les personnes vulnérables sont en partie les mêmes pour la grippe et le COVID-19.

Le plan de prévention de la grippe 2020-2021 tient compte des aspects suivants :

- La vaccination des groupes à risque et de leur entourage doit être garantie. À cet effet, la Confédération organise l'approvisionnement du marché suisse en doses supplémentaires autorisées de vaccin. Attendu que ces dernières ne seront disponibles qu'à une date ultérieure, la période de vaccination contre la grippe sera prolongée (de mi-octobre à décembre). Les vaccinations seront comme d'ordinaire réalisées par le personnel de santé habilité, qui sera régulièrement informé de la disponibilité et des possibilités de commande des doses à compter du mois de septembre.
- Étant donné que les mesures de prévention (règles d'hygiène et de conduite) protègent à la fois du COVID-19 et de la grippe, la campagne nationale de prévention de la grippe et celle de prévention du coronavirus seront coordonnées cette saison.

4.5. Élaboration d'une stratégie de vaccination et intégration dans la stratégie globale COVID-19

Même si un vaccin contre le SARS-CoV-2 ne sera pas disponible avant 2021, la stratégie de vaccination future doit être intégrée précocement dans la stratégie de prévention et de lutte contre le COVID-19. Des travaux en ce sens portant sur l'acquisition, la distribution et l'application du vaccin, la communication, la prise en charge des coûts, etc. sont en cours en concertation avec les acteurs concernés.

Il serait souhaitable que la vaccination contre le SARS-CoV-2 n'ait pas lieu pendant une période d'importante dynamique épidémique.

4.6. Renforcement et coordination de la communication et de la campagne nationale

La communication en général et la campagne nationale en particulier doivent tenir compte des trois niveaux d'évolution de la situation et répondre au besoin d'information de la population. La Confédération élabore actuellement un concept de campagne correspondant, ainsi que des produits de campagne. La coordination déjà étroite entre la Confédération et les cantons en matière de communication doit être poursuivie et intensifiée, dans le respect des compétences et de la confidentialité. Ambassadeurs

importants, les cantons contribuent à la crédibilité de l'information et doivent donc, eux aussi, renforcer leur communication à l'égard de la population.

4.7. Risques de transmission liés aux écoles et aux structures d'accueil extra-familial (crèches, garderies)

Pour plusieurs raisons (droit des enfants à l'instruction, impact sur les parents et leur capacité de travail, impact limité sur la propagation, protection des enfants et des adolescents), il importe de maintenir le plus longtemps possible l'enseignement présentiel (à pleine capacité) dans les écoles obligatoires et les écoles spécialisées. Par ailleurs, il s'agit d'éviter de manière générale la fermeture des structures d'accueil extra-familial (crèches, garderies) et des foyers pour enfants et adolescents. Des mesures sont à prendre de manière ciblée et différenciée lorsque surviennent des cas dans une école, une structure d'accueil ou un foyer ; les mesures de prévention (renforcement des plans de prévention) sont à privilégier aussi longtemps que possible.

4.8. Activités saisonnières (sports d'hiver, marchés de Noël, etc.)

Une attitude concertée et coordonnée dans les stations de sports d'hiver est à privilégier, permettant le sport, le logement et la restauration, tout en prévenant la transmission de la maladie en instaurant des plans de protection stricts et des restrictions appropriées des activités sociales (limitation des occasions et nombres de contacts). Des démarches sont en discussion avec les pays voisins et entre les cantons concernés.

4.9. Assistance intercantonale

Si un canton atteint les limites de ses capacités (p. ex. capacités hospitalières), d'autres cantons doivent lui prêter assistance. Des concertations à cet effet doivent avoir lieu en temps opportun entre les cantons ; il y a lieu, en cas de besoin, d'utiliser les plateformes de coordination subsidiaires existantes (p. ex. la plateforme de coordination pour le système intercantonal de répartition des patients en cas de surcharge imminente des unités de soins intensifs des hôpitaux).

4.10. Protection des groupes de personnes vulnérables

La protection de la santé des personnes vulnérables, qui présentent un risque accru d'évolution sévère, demeure essentielle. Pour ces personnes – comme pour la population en général –, les règles d'hygiène et de conduite constituent toujours des mesures centrales. Les risques supplémentaires encourus par ces groupes de personnes justifient des mesures spécifiques à chaque situation (p. ex. une adaptation de la réglementation des visites dans les homes et les EMS, dans les institutions pour personnes vivant avec un handicap ainsi que dans d'autres institutions sociales). Il faut alors tenir compte de leur proportionnalité ainsi que de leur impact sur le bien-être général et la qualité de vie des personnes concernées.

Les catégories de personnes vulnérables sont précisées en tenant compte de l'état actuel des connaissances scientifiques et de l'avis des sociétés suisses de discipline médicale. L'Office fédéral de la santé publique (OFSP) actualise ces catégories en permanence.

5. Indicateurs

Divers indicateurs permettent de déterminer à quel moment une reprise des cas de SARS-CoV-2 doit être considérée comme problématique et l'endiguement jugé compromis. La Confédération collecte les indicateurs épidémiologiques suivants dans tout le pays :

Indicateurs
Incidence (à 7 et à 14 jours)
Nombre de nouvelles infections
Taux de positivité

Indicateurs
Nombre de tests réalisés
Valeur R_e (taux de reproduction) ²
Nombre de personnes-contact en quarantaine
Nombre de personnes en quarantaine suite à un voyage
Nombre de nouvelles hospitalisations
Capacités des unités de soins intensifs (y c. respirateurs)
Nombre de lits occupés aux soins intensifs
Nombre de nouveaux décès
Surmortalité

À noter qu'il faut compter en moyenne 5 jours, 14 au maximum, avant l'apparition des premiers symptômes du COVID-19, mais que la personne est déjà contagieuse jusqu'à 3 jours avant les signes cliniques. En Suisse, la durée moyenne constatée avant hospitalisation est de 7 jours. Le cas échéant, il s'écoule en moyenne 15 jours entre le début des symptômes et le décès. Avant que l'introduction de mesures restrictives ne produise des effets sur les chiffres rapportés, il convient donc de prévoir un décalage de 11 à 13 jours pour le nombre de nouveaux cas, de 13 à 15 jours pour les hospitalisations et de 20 à 22 jours pour les décès.

Il a été délibérément renoncé à fixer des seuils stricts pour la mise en œuvre de mesures tant au niveau cantonal que fédéral, car il importe également de tenir compte du contexte régional et de la dynamique d'évolution.

À compter du 1^{er} octobre 2020, la limitation du nombre de personnes durant les grandes manifestations sera levée. L'organisation de grandes manifestations sera toutefois soumise à autorisation cantonale. Pour pouvoir se prononcer sur les demandes d'autorisation, les cantons doivent être en mesure d'évaluer la situation épidémiologique et de procéder au traçage des contacts.

6. Organisation et processus de la collaboration

6.1. Canaux de coordination

La CDS et les autorités fédérales conduisent des échanges sur le COVID-19 aux niveaux politique et technique à travers les canaux suivants :

1. échanges entre le chef du DFI/OFSP et les membres de la CDS (*tous les mois*) : concertation concernant l'évaluation de la situation, les défis et les mesures nécessaires ; discussion d'éventuelles dispositions du droit fédéral ;
2. échanges entre le chef du DFI/OFSP et la présidence et le secrétariat général (SG) de la CDS (comité stratégique du Dialogue Politique nationale de la santé ; *tous les mois ou en fonction des besoins*) : concertation à court terme concernant l'évaluation de la situation, les défis et les mesures nécessaires ; discussion d'éventuelles dispositions du droit fédéral ;
3. échanges entre le chef du DFI et le président de la CDS (« téléphone rouge » ; en fonction des besoins / *fréquemment*) ;
4. échanges entre le SG DFI et le SG CDS (en fonction des besoins / *fréquemment*) ;
5. téléconférence entre la directrice de l'OFSP et le SG CDS : décisions quant à la marche à suivre (*hebdomadaire*), identification et résolution des points problématiques, mise en adéquation des

² Le R_e est calculé par la Swiss national COVID-19 science task force.

questions ou décisions politiques et des possibilités et difficultés d'exécution. Participation de la directrice de l'OFSP aux séances du comité directeur de la CDS ;

6. téléconférence entre EPI OFSP et l'AMCS (*hebdomadaire*) : échange d'informations et concertation concernant l'évaluation de la situation, les défis et les mesures à prendre au niveau d'exécution spécialisé ;
7. intégration des représentants cantonaux (départements de la santé, AMCS, SG CDS) dans l'organisation de crise de la Confédération ou dans ses organisations affiliées telles que la Swiss national COVID-19 science task force (ci-après task force) et l'État-major fédéral Protection de la population. Mandatée par le DFI pour gérer la crise du COVID-19, la task force coordonne et garantit la collaboration et assure la préparation des dossiers pertinents en matière de politique sanitaire au sein de la Confédération, avec les cantons ainsi qu'avec d'autres acteurs en vue de l'évaluation de la situation, de la mise en œuvre de mesures et du monitoring de l'exécution (cf. organigramme), en particulier dans le cadre des organes suivants :
 - comité de pilotage élargi de la task force ;
 - groupe de travail Mesures ;
 - groupe de travail Vaccination ;
 - groupe de travail Stratégie de tests ;
 - groupe de travail Communication et campagnes ;
 - groupe de travail Droit ;
 - groupe de travail interdépartemental concernant les biens médicaux.
8. La CDS assure la transmission des informations importantes aux conférences des directeurs cantonaux concernées. Il faut garantir que ces informations parviennent aux conférences compétentes sous une forme adéquate (si possible par écrit) et que les prochaines étapes soient ainsi clarifiées (responsabilités pour la diffusion à d'autres acteurs).

6.2. Coordination dans le cadre de différents scénarios

6.2.1. Scénario « La CDS émet des recommandations »

Situation initiale : Le comité directeur de la CDS transmet à court terme à ses membres des recommandations en vue de la prise de mesures.

Procédure : Brève consultation et « boucle de rétroaction » avec le SG DFI, la directrice de l'OFSP et les secrétariats des conférences des directrices et directeurs cantonaux concernés afin de garantir la conformité avec la stratégie de la Confédération. Lorsque la prise de décisions concerne un horizon plus lointain, une procédure de consultation peut être lancée auprès des membres de la CDS. Les délais sont fonction de l'urgence.

6.2.2. Scénario « La CDS demande des mesures au niveau fédéral »

Situation initiale : La CDS estime que la Confédération doit ordonner des mesures supplémentaires (en particulier conformément aux art. 6, al. 2, art. 41 et art. 44 LEp).

Procédure : Lorsque cela est possible et pertinent, elle discute avant les aspects techniques de sa demande avec l'OFSP. Le comité directeur de la CDS lance une procédure de consultation auprès de ses membres et des secrétariats des conférences des directrices et directeurs cantonaux concernées. En cas d'accord de la majorité des cantons, une proposition est transmise au DFI.

Les autorités fédérales traitent la question conformément aux compétences prévues dans la LEp.

Les délais sont fonction de l'urgence.

Le passage à la situation extraordinaire requiert la consultation des cantons par l'intermédiaire de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC). Cette éventualité est considérée comme le dernier recours.

Les mesures qui ne sont pas essentiellement sanitaires mais plutôt de nature transsectorielles et à appliquer sur le long terme doivent faire l'objet d'une consultation auprès des cantons, en principe par le biais des gouvernements cantonaux. Les questions à ce sujet sont à adresser directement aux chancelleries d'État des cantons (consolidation des prises de position par la CdC).

6.2.3. Scénario « Un ou des cantons prennent des mesures supplémentaires »

Situation initiale : Sur la base de l'art. 40 LEp, un ou des cantons prennent des mesures autres que celles prévues dans l'ordonnance COVID-19 situation particulière.

Procédure : Conformément à l'art. 8, al. 2, de l'ordonnance COVID situation particulière, le ou les cantons en question consultent l'OFSP au préalable et informe ce dernier des mesures mises en œuvre.

6.2.4. Scénario « La Confédération souhaite des mesures plus poussées de la part des cantons »

Situation initiale : La Confédération estime que certains cantons ou certaines régions devraient prendre des mesures supplémentaires, ou bien un canton ne met pas en œuvre les prescriptions fédérales (p. ex. manquements dans l'exécution).

Procédure : Si la Confédération aboutit à la conclusion que, sur la base de l'évaluation de la situation épidémiologique, un ou des cantons devraient prendre des mesures supplémentaires, elle informe le ou les cantons concernés et la CDS. Une directive correspondante peut également être édictée sur la base de l'art. 77, al. 3, LEp (ou une directive technique de l'OFSP sur la base de l'art. 69, al. 2). Il y a lieu de rechercher au préalable une solution consensuelle. À défaut, le Conseil fédéral peut ordonner des mesures au sens de l'art. 6, al. 2, LEp. Pour ce faire, il consulte le ou les cantons concernés et la CDS, laquelle informe la CdC et les conférences des directrices et directeurs cantonaux compétentes. La communication externe fait l'objet d'une concertation entre le DFI, le ou les cantons concernés et la CDS.

Si un manquement aux prescriptions fédérales est constaté pendant l'exécution, le ou les cantons concernés, la CDS et les conférences des directeurs et directrices cantonaux compétentes sont préalablement informés. Le ou les cantons concernés et la CDS sont en outre informés avant toute communication externe.

Les mesures qui ne sont pas essentiellement sanitaires mais plutôt de nature transsectorielle et à appliquer sur le long terme doivent faire l'objet d'une consultation auprès des cantons, en principe par le biais des gouvernements cantonaux. Les questions à ce sujet sont à adresser directement aux chancelleries d'État des cantons (consolidation des prises de position par la CdC).

6.2.5. Scénario « La Confédération souhaite des recommandations supplémentaires de la part de la CDS »

Situation initiale : Les autorités fédérales estiment que la CDS devrait, compte tenu de la situation épidémiologique, transmettre à ses membres des recommandations supplémentaires s'agissant des mesures à prendre.

Procédure : Le SG DFI justifie cette nécessité auprès de la présidence et du SG CDS. Le comité directeur de la CDS évalue la pertinence de la demande puis, le cas échéant, lance

une procédure de consultation auprès des membres de la CDS et des secrétariats des conférences des directrices et directeurs cantonaux concernées.

6.2.6. Scénario « La Confédération veut ordonner des mesures à l'échelle nationale »

Situation initiale : Sur la base de la loi COVID-19, des art. 6 et 7 LEp ou en « dernier recours » au sens de l'art. 7 LEp (situation extraordinaire), la Confédération a l'intention d'ordonner des mesures à l'échelle nationale (p. ex. concernant les grandes manifestations, les réglementations aux frontières avec les États voisins, etc.).

Procédure : La CDS est préalablement informée et veille à ce que les autres conférences des directrices et directeurs cantonaux soient incluses. Une consultation a ensuite lieu auprès des cantons. La CDS se charge de la procédure en consultant les conférences des directrices et directeurs cantonaux concernées par l'intermédiaire de leurs secrétariats respectifs.

Les délais sont fonction de l'urgence. La Confédération veille à prévoir un laps de temps suffisant pour permettre une prise de position consolidée et garantir le plurilinguisme des principaux documents de consultation.

Avant le passage à la situation extraordinaire, les cantons doivent être consultés par l'intermédiaire de la CdC.

Les mesures qui ne sont pas essentiellement sanitaires mais plutôt de nature transsectorielle et à appliquer sur le long terme doivent faire l'objet d'une consultation auprès des cantons, en principe par le biais des gouvernements cantonaux. Les questions à ce sujet sont à adresser directement aux chancelleries d'État des cantons (consolidation des prises de position par la CdC).

Annexe

1. Les trois niveaux d'évolution de l'épidémie et les mesures correspondantes

L'accélération et l'aggravation de la progression de l'épidémie et les mesures correspondantes aux échelons fédéral et cantonal peuvent être classées en trois niveaux (cf. ill. 1). À chaque niveau, l'objectif stratégique est d'éviter le passage au niveau supérieur en stabilisant le nombre de cas et en cherchant à aplanir la courbe de l'épidémie (*flattening/bending the curve*; réduction du R_e). Aux niveaux I et II, la responsabilité de la gestion de l'épidémie incombe toujours aux cantons, même si la Confédération peut, en fonction de la situation et en concertation avec eux, édicter des mesures supplémentaires dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées en situation particulière afin de soutenir les mesures cantonales. Au niveau III, le stade d'aggravation le plus élevé, la Confédération reprend au moins partiellement les rênes en ordonnant les mesures nécessaires pour tout ou partie du pays.

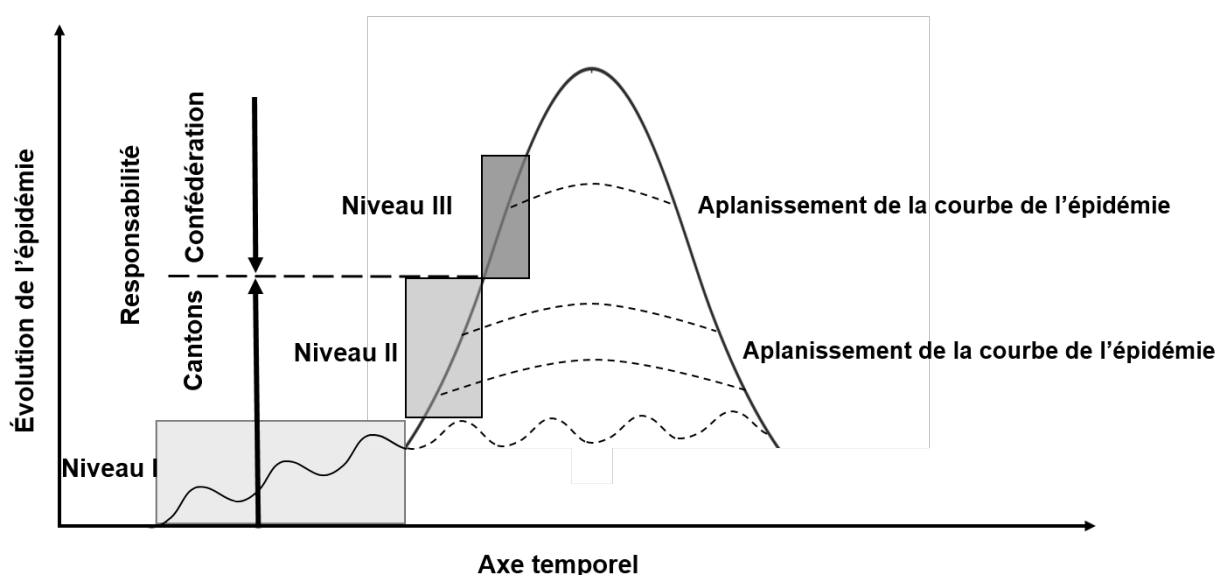


Illustration 1 : schéma des niveaux I à III de l'épidémie

Si l'épidémie présente des signaux d'affaiblissement, la Confédération et les cantons doivent définir une stratégie d'assouplissement coordonnée. Les étapes possibles (y compris les processus et les canaux de concertation) doivent être fixées de manière analogue aux stades d'aggravation présentés ici.

1.1. Niveau I – phase interépidémique : responsabilité cantonale

La situation actuelle dans toute la Suisse se caractérise par une reprise relativement lente, mais constante du nombre de cas, l'évolution de l'épidémie étant très variable d'un canton à l'autre. Le nombre de nouvelles hospitalisations et de décès quotidiens demeure encore à un niveau bas. Cette situation est due à des facteurs comme :

- réussite du traçage des contacts (TTIQ³) par les cantons ;
- introduction de mesures d'accompagnement supplémentaires (p. ex. obligation du port du masque dans les transports publics de toute la Suisse, obligation du port du masque dans les commerces [cantons], limitation du nombre de visiteurs dans les boîtes de nuit et les discothèques, campagne de l'OFSP avec recommandations concernant le comportement à adopter) ;
- plans de protection ;
- mesures aux frontières avec obligation de quarantaine pour les personnes en provenance de pays enregistrant un nombre de cas élevé ;
- modification du comportement de la population à la suite de la première vague ;

³ TTIQ : tests, traçage, isolement, quarantaine

- influence des facteurs climatiques sur le comportement de la population durant les mois d'été (temps passé à l'extérieur, etc.).

Comme le montre la situation épidémiologique actuelle, ces facteurs ne suffisent peut-être pas à éviter une accélération des infections. Tant que les mesures prises ne donneront pas l'effet désiré et faute d'interventions supplémentaires, la hausse se poursuivra, entraînant le passage au niveau II.

Objectifs du niveau I :

- stabiliser le nombre de cas ;
- réduire le risque que les infections ne « débordent » et n'atteignent les groupes de population vulnérables ;
- éviter le passage au niveau II.

Mesures du niveau I : la stabilisation durable du cours des infections au niveau actuel est le cas de figure le plus favorable du point de vue de la politique sanitaire, économique et sociale. Outre les règles générales de conduite et d'hygiène, il est capital de garantir le dispositif TTIQ cantonal sur tout le territoire pour interrompre les chaînes d'infection. Les activités TTIQ cantonales doivent pouvoir être menées de manière continue quel que soit le niveau d'évolution de l'épidémie. Étant donné que la transmission communautaire surcharge rapidement les capacités cantonales en matière de TTIQ (si nécessaire intégrer les remarques des cantons en annexe), les cantons des régions concernées doivent prendre des mesures de base supplémentaires pour éviter cette situation (cf. stratégie du Conseil fédéral du 19 juin 2020).

Les mesures ci-après – non exhaustives et non classées par ordre de priorité – sont jugées pertinentes pour appuyer le dispositif TTIQ cantonal :

- garantir des tests à grande échelle conformément à la stratégie de tests (cf. chap. 4)
- contrôler les plans de protection, les adapter si besoin et renforcer les contrôles pour veiller à leur respect ; mettre en place un monitoring de l'exécution
- introduire une obligation de mettre à disposition des dispositifs de désinfection des mains dans les espaces publics très fréquentés
- introduire une obligation de collecter et de contrôler les coordonnées des personnes fréquentant les lieux festifs (y c. bars, discothèques et salles de danse) et les restaurants
- limiter le nombre de personnes dans les lieux festifs ou par secteur clairement délimité (en collectant les données séparément pour chaque secteur)
- fixer le nombre maximal de personnes pour les événements privés et introduire une obligation de collecter les coordonnées
- introduire (ou étendre) l'obligation du port du masque dans les commerces et d'autres espaces clos ouverts au public

Les mesures suivantes doivent en outre être envisagées, en particulier pour éviter les nouvelles infections dans le cercle privé et chez les personnes vulnérables :

- axer la stratégie de communication sur l'information spécifique de la population, les recommandations concernant le comportement à adopter pour se protéger et l'utilisation de l'application SwissCovid-App
- adapter les mesures de protection dans le domaine médical et des soins (en cours d'élaboration en collaboration avec Swissnoso)

Ces mesures doivent être introduites par les cantons aux régions enregistrant une augmentation significative du nombre de cas, en particulier lorsque le dispositif TTIQ ne peut plus être garanti dans son intégralité.

1.2. Niveau II – absence de stabilisation, forte hausse des cas à l'échelle régionale ou nationale : responsabilité cantonale

Notamment lorsque les capacités TTIQ d'un ou de plusieurs cantons ne suffisent plus, une forte hausse du nombre de cas est possible : non seulement la propagation de l'épidémie dans le ou les cantons concernés va s'accélérer, mais, du fait de la petite taille du territoire suisse et de la forte densité de population, les chaînes d'infection s'étendront aux (grandes) régions. Au vu de l'expérience acquise lors de la première vague, la fenêtre d'action pour une intervention efficace se referme très vite dans une telle dynamique épidémiologique, et la pression de mettre en œuvre des mesures à grande échelle augmente. Il faut aussi s'attendre à ce que l'épidémie atteigne à nouveau les groupes de personnes plus âgés et d'autres catégories vulnérables, et que le nombre des hospitalisations et des décès augmente (des premiers signes sont déjà visibles, p. ex. flambées de cas dans des établissements médico-sociaux).

Objectifs du niveau II :

- maintenir les capacités TTIQ des cantons ;
- diminuer le nombre de cas ;
- aplanir la courbe de l'épidémie (diminuer le R_e) ;
- atténuer les conséquences de l'épidémie sur la santé [publique] (formes graves, décès, surcharge du système de santé) et sur l'économie ;
- adapter les capacités en soins médicaux ;
- protéger les groupes vulnérables ;
- empêcher le passage au niveau III.

Mesures du niveau II : dans ce cas de figure, les mesures de base préventives ne suffisent plus à contrôler le cours des infections, et il devient nécessaire d'introduire rapidement des mesures d'atténuation des risques⁴. Selon l'évolution du nombre de cas, diverses mesures d'atténuation des risques peuvent être mises en œuvre dans certains cantons ou certaines régions. La responsabilité de la gestion de l'épidémie demeure du ressort cantonal. Si besoin, ils s'accordent au niveau régional, décident des mesures et les mettent en œuvre. À titre de soutien, la Confédération peut, en fonction de la situation et en concertation avec les cantons, édicter des mesures supplémentaires dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées en situation particulière. Les cantons restent compétents pour gérer l'épidémie même si l'augmentation des cas atteint des régions entières, voire tout le pays. Si la situation épidémiologique continue de s'aggraver, il leur incombe de prendre des mesures supplémentaires.

Les mesures d'atténuation des risques recommandées figurant ci-après ne sont pas exhaustives et ne sont pas classées par ordre de priorité :

- fermer les foyers de transmission, en priorité les endroits où se retrouvent un grand nombre de personnes
- restreindre encore davantage ou suspendre les autorisations pour les grandes manifestations
- recommander le télétravail dans les entreprises (à l'exception des établissements de la scolarité obligatoire) pour limiter la mobilité
- limiter encore davantage le nombre maximal de personnes lors de manifestations publiques et privées
- limiter les rassemblements⁵
- durcir les plans de protection dans les environnements à risque élevé d'infection, renforcer le contrôle de l'exécution et, si nécessaire, fermer certains établissements
- contrôler les mesures de protection dans le domaine médical et des soins (p. ex. règles concernant les visites selon les plans de protection existants)

Mesures supplémentaires :

⁴ "Is there a health-wealth tradeoff during the COVID-19 crisis?", Swiss National COVID-19 Science Task Force (18.08.20)

⁵ Le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) recommande une limitation à 10 personnes au maximum dans sa 11^e analyse succincte des risques (Rapid Risk Assessment).

- adapter la stratégie de tests à l'évolution épidémiologique et aux ressources disponibles
- augmenter les capacités TTIQ lorsque cela est pertinent (le cas échéant avec le soutien de tiers). Si le dispositif TTIQ n'est plus garanti dans son intégralité, les capacités doivent être dévolues en priorité à la gestion des foyers (*clusters*).
- garantir les activités de surveillance et d'intervention dans les environnements critiques comme les EMS, le milieu médical, etc.
- garantir les capacités (de traitement) dans le domaine médical
- renforcer la communication sur l'état du risque et les règles de conduite générales

1.3. Niveau III – augmentation régionale non contrôlée, forte reprise au niveau national : responsabilité fédérale

Si l'on ne parvient pas à atténuer les conséquences de l'épidémie et à aplanir la courbe, la Confédération reprend, du moins en partie, les rênes et ordonne des mesures supplémentaires, dans le cadre de ses compétences en situation particulière. Elle peut en outre qualifier à nouveau la situation d'extraordinaire au sens de la LEp si les circonstances l'exigent et qu'il n'existe pas de base de droit spécial suffisante pour mettre en œuvre les mesures requises.

Les objectifs et les mesures d'atténuation des risques recommandées au niveau III sont les mêmes que pour le niveau II. La Confédération peut, dans le cadre de ses compétences en situation particulière, ordonner des mesures pour certains cantons et régions ou à l'échelle nationale. Dans ce dernier cas, elle peut étudier la possibilité d'exempter certains cantons dans lesquels le nombre de cas est particulièrement faible et l'évolution de l'épidémie jugée favorable selon des critères définis au niveau fédéral (« *opting out* »).

2. Organigramme de la task force COVID-19

