

À paraître : Mavrot Céline (forthcoming, 2022). « Gestion du Covid-19 en Suisse : expertise scientifique et démocratie de consensus en temps de crise ». In : Christophe Premat, Jean Michel De Waele, Michel Perottino (dir.), *Le gouvernement des experts dans la gestion du Covid-19*. Stockholm University Press.

Gestion du Covid-19 en Suisse : expertise scientifique et démocratie de consensus en temps de crise

Céline Mavrot, Institut des sciences sociales, STS Lab, Université de Lausanne

ORCID : 0000-0001-9603-5790

Cette contribution se penche sur le rôle des expert-e-s dans la gestion du Covid-19 en Suisse. La crise sanitaire a suscité une forte mise en avant de l'expertise comme base décisionnelle de la part des autorités politiques, à un degré rarement atteint dans le pays. Dans ce cadre, le gouvernement s'est doté d'un double système d'expertise, composé d'une *task force* scientifique indépendante et consultative ainsi que d'expert-e-s de l'administration nationale. Ce chapitre met en lumière trois aspects du phénomène. Il examine premièrement ce système d'expertise en regard de sa fonction pour les autorités politiques (coresponsabilité et mécanisme de *blame avoidance*). En mettant en scène sa collaboration avec les expert-e-s scientifiques, le gouvernement se ménage une marge de manœuvre pour prendre des mesures potentiellement impopulaires, de même qu'il met en scène la nécessité de faire corps face à la situation. Deuxièmement, le chapitre se penche sur la composition de ces deux cercles d'expertise, ainsi que leur marge de manœuvre respective à l'égard des autorités. Il montre que l'expertise externe a assumé une fonction de critique publique en se désolidarisant de certaines décisions politiques, alors que l'expertise administrative demeure subordonnée à la hiérarchie politique. Troisièmement, le chapitre met en évidence le rôle temporaire de contre-pouvoir que peut jouer l'expertise scientifique dans une telle situation. La crise a en effet été marquée par la montée en force du pouvoir exécutif et la suspension partielle des activités législatives et judiciaires. Ce sont ainsi le rôle de l'expertise en situation de crise ainsi que plus généralement sa fonction dans les systèmes démocratiques qui sont analysés ici.

Abstract

COVID-19 Management in Switzerland: Scientific Expertise and Political Consensus in Times of Crisis

This contribution analyzes the role of experts during the COVID-19 crisis management in Switzerland. In this situation, political authorities strongly emphasized that their decision relied on the scientific expertise, to an unprecedented extend in Switzerland. The government set up a double system of expertise: an independent and consultative scientific task force on the one hand, and experts from national public agencies on the other hand. This chapter has three focuses. First, it examines the function of this system of expertise for the political authorities (responsibility-sharing and blame avoidance mechanisms). By displaying its collaboration with scientific experts, the government gains some leeway to adopt potentially unpopular measures, and asserts the need to stand united in the crisis. Second, the chapter analyses the composition of these two expert panels, as well as their independence from political authorities. It shows that while external experts voiced public criticism against some political decisions, the administrative experts remained subordinated to the political hierarchy. Third, the chapter highlights the role of counter-power that scientific expertise can temporarily play in such a situation. The executive branch gained substantial power during the crisis,

while legislative and judicial activities were partly suspended. Thus, the chapter highlights the role of expertise in crisis situations as well as, more generally, its function in democratic systems.

Introduction

Émergence du Covid-19 : l'expertise médicale sous les feux de la rampe

Lorsque les échos de l'apparition d'une nouvelle maladie à coronavirus 2019 (Covid-19) à forte mortalité prennent une ampleur sans précédent au mois de février 2020, la Suisse ne fait pas exception et décrète l'état d'urgence, à l'instar de nombreux autres gouvernements dans le monde. Alors que des compétences exceptionnelles sont octroyées au pouvoir exécutif, les autres institutions de la vie démocratique suspendent temporairement leurs activités et le pays plonge dans un état de sidération. La session parlementaire du printemps 2020 est suspendue dans le cadre du premier confinement national, l'effet de surprise ayant empêché la mise en place d'une alternative digitale. Rompant avec la logique habituelle de la délibération dans l'espace public, les médias se rangent par ailleurs fortement derrière le gouvernement lors de la première vague épidémique, offrant un très large écho au message politique. Ce réflexe initial, qui est à rapporter au caractère exceptionnel de la situation, a depuis fait l'objet d'un retour critique sur le degré d'adhésion médiatique au discours gouvernemental durant la période initiale de la crise¹.

Le net affaiblissement du débat contradictoire durant cette période ainsi que la propension des institutions à resserrer les rangs derrière le gouvernement national suisse – le Conseil fédéral – ont même été jusqu'à être qualifiés de « patriotisme d'urgence » (*Notfallpatriotismus*)². Ce phénomène de minimisation temporaire des critiques à l'encontre des autorités et de « rassemblement autour du drapeau » face à la menace aux débuts de l'épidémie de Covid-19 a également été observé dans d'autres pays (Zahariadis et al., 2020). En parallèle, les enjeux de santé publique ainsi que l'expertise s'y rapportant ont acquis une notoriété publique et un rôle politique sans commune mesure dans un passé récent. La crise du Covid semble même, pour un temps, avoir relégué au second plan les impératifs managériaux et économiques caractéristiques de la gouvernance contemporaine, au profit d'une reconnaissance renouvelée de l'expertise (Dunlop et al., 2020), en particulier médicale. Durant cet épisode historique qui a vu les frontières internationales se fermer et la vie socioéconomique mise entre parenthèses à l'échelle planétaire, la place prise par l'expertise mérite une analyse détaillée, pour ce que ces dynamiques révèlent de l'action publique en période de crise et en situation d'incertitude décisionnelle.

Typologies du conseil et de l'expertise

Nous définissons ici l'expertise comme un ensemble de savoirs spécialisés monopolisés par un groupe professionnel sur la base de qualifications socialement sanctionnées. Le conseil expert aux autorités publiques vise à orienter les décisions politiques sur la base de l'évidence scientifique disponible sur un phénomène. Plus spécifiquement, le conseil expert peut être divisé en deux catégories, qui se distinguent par leurs publics-cibles et leurs leviers d'action. Dans un cas, les interventions expertes visent prioritairement le grand public à travers les médias afin de renforcer le niveau général d'information sur une cause, par exemple le réchauffement climatique, cette attention publique étant

¹ Voir par exemple le rapport de l'Université de Zurich sur la couverture de l'épidémie dans les médias suisses (Eisenegger Mark, Oehmer Franziska, Udris Linards, Vogler Daniel (2020)).

² Expression employée constitutionnaliste Markus Schefer pour décrire la situation, table-ronde « Notstand nach Gebrauch zurück » (enregistré), Polit-forum, Berne, 23 juin 2020, <https://www.polit-forum-bern.ch/ausstellung/ausnahme-zustand/?eventid=7407>.

destinée à opérer une pression sur les élus et créer des incitations à l'action politique (*problem advice*). Ce type d'expertise est notamment crucial dans la phase d'agenda setting. Dans le second cas de figure, l'expertise se fait plus discrète et vise prioritairement les décideurs administratifs et politiques, sa vocation étant de fournir à ces derniers des éléments ciblés, directement transposables dans leurs programmes d'action. L'expertise est alors orientée sur la définition de solutions politiques concrètes (*policy advice*) (Sager et al., 2020). Nous verrons dans ce chapitre que les différents modèles d'expertises ayant émergé durant la crise du Covid peuvent remplir des fonctions différentielles en regard de ces deux types de conseil. De plus, les expert·e·s étudié·e·s³ ici dans le cadre de la mise en place de cellules de crise sont des « experts fonctionnels », dépositaires d'un savoir épidémiologique de pointe ; ce type d'experts se distingue des « experts en processus », dont le rôle de généraliste consiste à naviguer à travers les procédures décisionnelles et parties en présence afin d'élaborer des compromis politiques (Colebatch, Hoppe, Noordegraaf, 2010).

Enfin, dans le cadre de la gestion de la crise du Covid-19, l'analyse gagne à mettre en lien le rôle pris par l'expertise avec les mécanismes de *blame avoidance* inévitablement mis en œuvre par les gouvernements autour des mesures drastiques de protection sanitaire mises en place durant cette période. Participant de dynamiques d'aversion au risque, les phénomènes de *blame avoidance* sont à entendre comme le comportement de préservation adopté par les autorités face au potentiel de mécontentement populaire vis-à-vis de telles décisions. Le concept est basé sur la notion de biais de négativité, qui suppose que la réaction venant sanctionner des comportements politiques jugés négativement sera plus forte que celle récompensant des comportements approuvés. Cette tendance donne ainsi davantage de relief et de visibilité au potentiel d'insatisfaction populaire, poussant les élus à prioriser les stratégies d'évitement (Hood, 2007).

Gestion de crise et caractéristiques politico-institutionnelles nationales

La gestion de l'épidémie de Covid en tant que problème public – soit en tant que phénomène considéré comme méritant une action de la part des autorités en vue de sa résolution – constitue par excellence un mode de mise à l'agenda de type « contraint » (Hassenteufel, 2010), caractérisé par une émergence disruptive et une rapide focalisation de l'attention publique. Il est en cela intéressant d'observer la spécificité des injonctions à agir ayant pesé sur les élus dans un tel cas. Ces derniers ne se sont en effet pas saisis d'une thématique en fonction de leur agenda politique personnel, mais ont été enjoins à agir sous le coup d'une contrainte inéluctable. Cette pression, combinée à la forte technicité d'un dossier dont la gestion requiert un savoir spécialisé, a rapidement mené les décideurs à s'adjoindre les services d'experts, qui ont alors gagné une visibilité voire un pouvoir d'influence d'un nouvel ordre. Cette configuration atypique génère des dynamiques particulières d'endossement de la responsabilité, en fonction d'une nouvelle répartition des rôles entre autorités politiques et experts scientifiques. Ces dynamiques peuvent être observées tant dans les opérations de cadrage du problème, de justification des solutions apportées que de mise en politiques publiques de la réponse des autorités (Neveu, 2017).

Dès lors, ces dynamiques ne sauraient être analysées sans être rapportées aux caractéristiques politico-institutionnelles des systèmes observés. Les variables d'ordre institutionnel, politique et procédural ont en effet été identifiées comme des déterminants importants du type de réponses apportées par les différents pays à la crise du Covid (Migone, 2020). Dans le cas de la Suisse, certaines caractéristiques distinctives doivent être mises en évidence. Nous incluons dans les variables d'ordre politico-institutionnel la structure étatique (fédérale ou centralisée), le type de régime politique (par

³ Afin d'alléger la lecture, le terme générique « expert » est utilisé pour désigner indistinctement tous les genres dans la suite du chapitre.

ex. démocratie majoritaire ou de coalition), les particularités des institutions démocratiques (par ex. instruments de démocratie directe), de même que l'état du rapport de force politique (partis au pouvoir et modes d'interaction entre gouvernement et opposition). Les facteurs d'ordre processuel examinés ici concernent le type de régime d'urgence mis en place dans le cadre de la crise sanitaire (« situation particulière », puis « extraordinaire » au sens de la Loi sur les épidémies⁴ (LEp) pour la Suisse) de même que les systèmes d'expertise que les autorités politiques ont mis sur pied (voir *infra*).

Le fédéralisme a premièrement constitué un élément influençant fortement les procédures décisionnelles et les débats politiques. Les nombreuses hésitations quant au partage des tâches entre Confédération et cantons ont provoqué de vives discussions tout au long de la crise, à tel point que le Conseiller fédéral en charge de la santé en a estimé lors de la deuxième vague que la crise avait « mis en évidence les limites du fédéralisme ».⁵ Le système fédéral suisse est fortement décentralisé avec une autonomie poussée des 26 cantons, tant en matière de formulation que de mise en œuvre des politiques (Vatter, 2004). Les cantons possèdent leur propre gouvernement, parlement et appareil administratif, ce qui se traduit par une mosaïque de systèmes locaux. Ils jouissent par ailleurs de compétences élargies en matière de santé (Chastonay, Simos, Cantoreggi, Mattig, 2017). Cette forte autonomie locale a été mise à l'épreuve durant la crise sanitaire, ce qui n'est pas allé sans générer d'importantes tensions. Une deuxième caractéristique du système politique ayant elle aussi influencé la dynamique des débats est liée au système de concordance, caractéristique clé de la démocratie de consensus helvétique. Pour des raisons historiques liées au maintien des équilibres confessionnels et linguistiques, le système politique suisse s'est institutionnalisé sous la forme d'une représentation proportionnelle et d'une absence d'alternance politique (Linder, 2010). Ces éléments culminent dans l'une des institutions informelles les plus caractéristiques du système suisse, la « formule magique » qui voit à peu de choses près le même équilibre des forces politiques être reconduit au sein de la coalition gouvernementale nationale rassemblant les principaux partis politiques.⁶ La plupart des gouvernements cantonaux connaissent une représentation politique relativement similaire à celle du niveau national. Enfin, le principe dit de collégialité commande que tous les membres des exécutifs sont solidaires des décisions prises par le collège gouvernemental, ce qui mène à une forte dépersonnalisation des décisions, de même qu'à une certaine modération dans la critique de la part des principales forces politiques du pays.

Reste à voir comment les experts ont été intégrés à ce système fédéral et de coalition dans une période de crise au cours de laquelle les incertitudes ont induit une forte hausse de la demande en termes d'expertise. Il serait toutefois réducteur de considérer la relation entre experts et gouvernants comme elle se donne à voir *prima facie*. Si les autorités font effectivement appel à l'expertise afin d'alimenter leur réflexion, l'expertise est tout autant utilisée par elles pour justifier et rationaliser leurs décisions (Weible et al., 2020). Ce chapitre identifie les différents registres d'expertise mis en place durant la pandémie et en détermine les capacités à contribuer à la gestion de crise. Si le Covid a constitué une crise qui, par excellence, a propulsé des scientifiques qui étaient jusqu'alors d'illustres inconnus au rang de véritables « rock stars » (Boin et al., 2020), la diversité des modèles mis en place a été grande à travers les pays. Entre la starification d'individus tels que l'épidémiologiste Nils Anders Tegnell – artisan de la doctrine suédoise de l'immunité collective, la forte politisation induite par la nomination de comités d'experts concurrents par différents partis politiques en Italie (Caselli, Mozzana, Saracino

⁴ <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2015/297/fr>

⁵ Traduit de l'allemand, https://www.swissinfo.ch/ger/politik/foederalismus-und-corona_zu-viele-dirigenten-erschweren-die-pandemiebewaeltigung/46302086

⁶ Le Conseil fédéral n'est pas élu directement pas le peuple mais désigné par l'Assemblée fédérale, à savoir les deux chambres législatives nationales. Pour une discussion critique et détaillée de la formule magique, voir Burgos et al. (2009)).

forthcoming)) ou la mise en place de groupes d'experts collégiaux comme en Suisse, les différents modèles et leur fonctionnement sont à rapporter aux caractéristiques politico-institutionnelles des pays en question.

Méthodes et données

Le Conseil fédéral a tenu plus d'une trentaine de conférences de presse dans le cadre des annonces gouvernementales relatives à la lutte contre l'épidémie durant l'année 2020 et le début de l'année 2021. Entre un et trois membres du gouvernement participent en général à ces conférences de presse. Ces dernières accueillent régulièrement des hauts fonctionnaires actifs dans différents secteurs liés à l'épidémie (par exemple Secrétariat général à l'économie, État-major de l'armée, Département fédéral des affaires étrangères, Office fédéral des assurances sociales) et comptent en particulier la présence régulière d'experts de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). L'OFSP a également animé plus d'une vingtaine de conférences de presse en son nom propre, destinées à informer sur l'état de l'épidémie ainsi qu'à expliquer le détail des mesures nouvellement introduites. Les enregistrements vidéo des conférences de presse du Conseil fédéral constituent la première source de données du corpus investiguée dans ce chapitre.⁷ La deuxième source de données s'intéresse à la couverture médiatique de ces conférences de presse. Afin d'observer la manière dont les médias reflètent l'annonce des décisions politiques, la mise en scène des liens entre décideurs et experts ainsi que le *blame game* politique, les compte-rendus de deux des principaux quotidiens suisses de langue allemande et française ont été étudiés : le *Tages-Anzeiger* et le *24 Heures*. Le traitement des annonces gouvernementales y est observé en incluant au corpus les articles datés du jour-même ainsi que du lendemain des conférences de presse.

L'analyse de ce corpus s'est faite par pointage de dates clés dans la gestion de la crise. Les quatre dates sélectionnées sont les suivantes : le 28 février 2020, qui symbolise le lancement de l'action publique officielle du gouvernement sur le dossier du Covid-19 avec la déclaration de la « situation particulière » ; le 16 mars 2020 avec le renforcement du rôle de la Confédération et la déclaration de « situation extraordinaire », le 28 octobre 2020, qui marque le lancement des mesures destinées à parer à la deuxième vague suite à la relâche estivale ; et finalement le 13 janvier 2021, suite à la démission de l'un des membres de la taskforce visant à dénoncer l'inertie gouvernementale. La troisième source de données inclut enfin la documentation produite par la taskforce scientifique externe spécialement mise en place au début de la crise pour conseiller le gouvernement (la *Swiss National COVID-19 Science Task Force*). Cette documentation comprend des rapports réguliers sur l'état de la situation épidémiologique ainsi que de *policy briefs*, qui exposent l'opinion de la taskforce sur des thématiques particulières ainsi que ses recommandations.⁸

Résultats

Système d'expertise dual de gestion de crise : expertise interne et expertise externe

Le système d'expertise mis en place en Suisse pour gérer la crise sanitaire présente deux caractéristiques frappantes : un système fortement dépersonnalisé fonctionnant sur le mode de la collégialité d'une part, et un système dual mêlant le conseil d'experts internes et externes à l'État

⁷ Les conférences de presse du gouvernement et de l'administration fédérale sont accessibles sur la chaîne youtube du Conseil fédéral : <https://www.youtube.com/c/DerSchweizerischeBundesratLeConseilF%C3%A9d%C3%A9ralSuisse/ralesvizzero/videos>

⁸ Consultables sur le site de la taskforce : <https://ncs-tf.ch/fr/>

d'autre part. L'expertise interne est fournie par le contingent de spécialistes en santé publique actifs au sein des différentes sections de l'OFSP, en particulier la division « Maladies transmissibles », la division « Contrôle de l'infection et programme de vaccination » ainsi que la structure ad hoc « Organisation de crise COVID-19 ». Les experts de l'OFSP sont des fonctionnaires fédéraux de carrière, non élus. Si tous sont des spécialistes de santé publique, la formation de base des hauts fonctionnaires peut aller de la médecine aux sciences humaines. Durant la première vague, l'expertise de l'OFSP a été fortement incarnée en la personne de Daniel Koch, chef de la division « Maladies transmissibles », un temps hissé au rang de « Monsieur coronavirus » dans la presse. Ce dernier est un médecin, actif au Comité International de la Croix Rouge dans les zones de crise avant de se lancer dans une carrière administrative. Cette personnalisation de l'expertise administrative a toutefois rapidement cessé avec le départ de cet expert en mai 2020, non pas pour cause de controverse ou de limogeage comme dans d'autres pays, mais pour simple départ à la retraite. Les spécialistes administratifs ont par ailleurs l'oreille du gouvernement via le Conseiller fédéral dirigeant le Département de l'Intérieur, et ont été au service du politique dès les débuts de la crise. Leurs principales tâches comprennent la documentation de l'évolution épidémiologique, le travail de liaison entre la Confédération et les cantons, la mise à disposition de l'information auprès du politique et de la population, ainsi que la préparation et la coordination de la mise en œuvre des mesures de lutte contre l'épidémie.

Le rôle médiatique de premier plan joué par l'OFSP depuis l'annonce des premières mesures traduit la volonté du gouvernement de concéder une visibilité importante à l'expertise dans la gestion de la crise. La prise en charge de près de la moitié des conférences de presse par l'OFSP en l'absence de toute présence politique en est caractéristique. Un tel degré d'autonomie et de présence publique pour des fonctionnaires est inhabituel dans le paysage politique suisse, et traduit une inflexion notable des routines politiques. Toutefois, les spécialistes de l'OFSP demeurent soumis à la hiérarchie exécutive sous la direction du chef du Département de l'Intérieur, et leur rôle reste limité à celui de porte-paroles de la ligne gouvernementale. Aucune critique publique ne sera jamais émise de la part de l'administration à l'encontre des décisions prises par le Conseil fédéral, son rôle consistant dans l'aide à la préparation puis à la mise en œuvre de celles-ci. L'appartenance étatique des experts administratifs leur fournit en revanche toute une série de ressources cruciales dans la gestion de la crise, notamment une visibilité de premier plan auprès de la population, de même qu'un accès aux moyens de communication étatiques. Les experts administratifs jouissent également d'un lien d'autorité direct auprès des gouvernements cantonaux chargés de mettre en œuvre les mesures sanitaires sur leur territoire, et indirect auprès des hôpitaux et des professionnels médicaux aux première ligne dans la gestion de la maladie. Par ailleurs, les procédures de liaison de l'OFSP sont rodées et ont permis une activation immédiate de cette expertise interne au service du politique.

D'autre part, le Conseil fédéral s'est adjoint les services de l'expertise médicale de pointe à travers la mise en place la taskforce Covid-19 dès la fin du mois de mars 2020. Les experts de la taskforce sont nommés par le Département fédéral de l'intérieur et l'OFSP. La taskforce est organisée en un comité directeur, un comité consultatif ainsi que dix groupes d'experts thématiques,⁹ totalisant environ 70 scientifiques. Mis à part les groupes « Économie » (8 membres) et « Éthique, droit et social » (5 membres), les thématiques traitées par la taskforce sont exclusivement médicales. Ses organes directeurs (comité directeur et comité consultatif) comprennent des spécialistes en microbiologie, éthique biomédicale, médecine clinique, pédiatrie, science informatique, immunologie, médecine

⁹ Les groupes d'experts thématiques sont les suivants : Soins cliniques, Données et modélisations, Diagnostics et tests, épidémiologie numérique, Économie, Éthique, droit et social, Plateforme d'échanges, Immunologie, Prévention et contrôle des infections, Santé publique.

vétérinaire et économie.¹⁰ Les membres de la taskforce sont des scientifiques actifs dans les universités et hôpitaux universitaires suisses. Ainsi, la composition du collège est très fortement dominée par les disciplines médicales. Cet état de fait met en évidence les dimensions de la crise étant au bénéfice d'une attention prioritaire, et révèle en creux une importance moindre accordée aux conséquences sociales ou psychologiques de l'épidémie. Par ailleurs, en reprenant la typologie de Colebatch et al. (2010), la composition de la taskforce se limite à un profil scientifique, les autorités n'ayant pas inclus dans ce collège des experts en processus chargés de tâches de transmission ou de traduction de l'expertise scientifique.

L'une des caractéristiques cruciales de la taskforce, fréquemment mise en avant, réside dans son indépendance. Celle-ci se traduit par l'absence de rémunération de ses membres et le caractère volontaire de leur participation. Son mandat comprend le conseil aux autorités fédérales et cantonales sur la base des connaissances scientifiques à disposition de même que l'identification de pistes pour que la recherche suisse puisse « contribuer rapidement...à endiguer l'épidémie ».¹¹ La création de ce nouvel organe a été officiellement présentée par le gouvernement de la manière suivante : « La Confédération veut mieux exploiter le potentiel de la communauté scientifique suisse et entend trouver *avec elle* la meilleure approche pour maîtriser la pandémie ».¹² Cette formulation trahit le poids accordé à la parole experte durant cette période de crise, les autorités faisant ainsi état de l'autorité dont les scientifiques sont investis dans le cadre de la recherche de solutions sanitaires. Il convient enfin de relever le caractère collégial de ce cercle d'experts externes mis en place par les autorités – faisant écho en cela aux institutions politiques suisses. Le fonctionnement collégial de ce cercle de spécialistes délibérant en interne avant de produire des rapports publics a eu pour effet une neutralisation partielle des controverses médicales dans l'espace public. La délibération scientifique et la construction du consensus étant localisées au sein des collèges thématiques, peu de controverses entre scientifiques se sont fait jour dans les médias durant la crise en Suisse. De même, le recrutement large de plusieurs dizaines de scientifiques au sein de la taskforce a évité les effets de personnalisation, en contraste avec les modèles privilégiés par certains autres pays. Enfin, ce cercle d'experts indépendants a conservé sa fonction critique vis-à-vis du politique, assumant un rôle complémentaire à celui des experts administratifs. Ainsi, lorsque des controverses ont éclaté concernant la gestion de la crise, celles-ci ont davantage traduit les oppositions des scientifiques aux décisions politiques que des dissensions entre scientifiques.

La fonction de l'expertise dans la gestion politique de l'épidémie : entre instrument de blame avoidance et contre-pouvoir

La gestion de l'épidémie par le gouvernement suisse s'est caractérisée par une forte prise en compte des recommandations médicales internationales durant la première vague du Covid-19. Les autorités se sont rapidement mises au diapason des restrictions instaurées dans la plupart des pays environnants, notamment en décrétant un semi-confinement¹³ entre le 17 mars et le 11 mai 2020.¹⁴ À partir du mois de mai, à mesure de l'effritement du consensus politique interne, la réouverture des activités socioéconomique est graduellement impulsée sous la pression des intérêts économiques

¹⁰ État au 31 janvier 2021. Les compositions précédentes de la taskforce révélaient le même rapport de force.

¹¹ <https://sciencetaskforce.ch/fr/mandat-de-la-task-force/>

¹² Souligné par nous : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-78626.html>

¹³ Si les activités catégorisées non-essentiels ont été fermées en Suisse comme dans les autres pays d'Europe, le pays n'a connu ni couvre-feu, ni interdiction de sortie dans l'espace public.

¹⁴ Les établissements scolaires et d'enseignement supérieur ont été fermés le 16 mars, de même que les établissements de restauration et de loisirs ainsi que les commerces non-essentiels le 17 mars. À partir du 21 mars, les rassemblements de plus de cinq personnes dans l'espace public ont également été proscrits.

organisés – en particulier les faitières patronales de la restauration et de l’hôtellerie – qui disposent traditionnellement d’un accès privilégié aux processus décisionnels politiques en Suisse. Ces réouvertures sont décidées malgré un calendrier provisionnel initialement plus strict, ainsi que les réticences des syndicats et de la moitié de la population (Sager et Mavrot, 2020). Durant la période initiale de l’épidémie, deux arguments ressortent toutefois du discours gouvernemental pour justifier la nécessité d’une action sanitaire forte : le caractère inéluctable des mesures à prendre en regard de la situation dans les pays voisins d’une part, et l’évidence médicale d’autre part. Ces deux dimensions sont au cœur de la rhétorique du Conseil fédéral lors de la communication des premières décisions aux conséquences socioéconomiques conséquentes et de nature totalement inédite. Ces éléments feront partie des outils mobilisés pour naviguer dans le jeu politique d’évitement du blâme, et permettront de légitimer la mise en place des restrictions.

Si l’on se penche sur la mise en scène de la relation entre élus et experts durant cette première séquence épidémique, la manière dont la figure publique de l’OFSP, Daniel Koch, est mis à contribution durant les conférences de presse du Conseil fédéral est révélatrice. Le 28 février 2020 correspond à la déclaration par le gouvernement de la « situation particulière » au sens de la Loi sur les épidémies, régime octroyant au gouvernement fédéral des compétences normalement détenues par les cantons – sous réserve que ces derniers soient consultés sur les décisions adoptées. La principale mesure politique annoncée le jour de la déclaration de la situation particulière par le Conseil fédéral ne concerne que l’interdiction des manifestations publiques de plus de 1000 personnes, mais ne manque pas de fortement interpeller la presse et la population en inaugurant une longue série de restrictions liées à l’épidémie. Le caractère exceptionnel et sensible de la cession de compétences par les cantons au gouvernement fédéral fait également débat. La mesure est décrite dans la presse comme ayant « déclenché une véritable onde de choc dans tout le pays »,¹⁵ et comme représentant un interdit d’une ampleur nouvelle dans la Suisse libérale.¹⁶ Les trois personnalités présentes lors de la conférence de presse sont le ministre en charge de la santé, la directrice de la Conférence suisse des directrices et directeurs de la santé (rassemblant les ministres de la santé des 26 cantons suisses) ainsi que Daniel Koch.

Endossant au nom du Conseil fédéral les décisions politiques prises dans ce cadre, le ministre de la santé fait nommément intervenir l’expert de l’OFSP sur trois points particulièrement délicats : les effets encore incertains des mesures décrétées (à quelle hauteur fixer le seuil des interdictions, raison d’être de la focalisation sur certaines activités et non d’autres), l’avenir incertain des mesures sanitaires dans le pays (extensions à d’autres domaines tels que les restrictions de voyage ou la fermeture des frontières), ainsi que les questions relatives à certains secteurs d’activité sensibles (éventuelles restrictions des services religieux). Sans botter en touche les questions relatives à ces dimensions, le politique s’appuie fortement sur l’expertise pour y faire face. Quant aux cantons, ils communiquent à travers la voix de leur représentante leur satisfaction de voir la situation prise en main par le gouvernement fédéral, tout en rassurant un parterre de journalistes étonnés de ce transfert de compétences de la part de cantons traditionnellement jaloux de leurs prérogatives. La représentante des cantons souligne que cette décision se fonde sur un besoin de cohérence et de coordination à l’échelle nationale. Ces passes d’armes traduit toutefois une certaine inclinaison à éviter d’endosser la charge de mesures restrictives et le blâme pouvant y être associé.

Une quinzaine de jours plus tard, la conférence de presse du 16 mars 2020 voit le Conseil fédéral déclarer l’état de « situation extraordinaire », lui octroyant cette fois-ci le droit d’édicter des mesures

¹⁵ *24 Heures*, 29 février 2020, Lucie Monnat, « Des centaines d’événements annulés ».

¹⁶ *Tages-Anzeiger*, 29 février 2020, Judith Wittwer, « Bundesrat Berset geht weit, handelt aber richtig ».

valables pour l'ensemble du territoire sans obligation de consulter les cantons. Quatre membres du Conseil fédéral sont présents, de même qu'un panel d'experts administratifs de l'armée, des douanes, de la justice, du secrétariat général à l'économie, du département fédéral des affaires extérieures de même que de l'OFSP. Cette date correspond à la fermeture des écoles et activités non-essentiels dans le pays et le message assortissant l'annonce des mesures insiste sur la nécessité de protection des personnes vulnérables ainsi que la lutte contre l'effondrement des capacités hospitalières. Cette fois-ci encore, Daniel Koch est mobilisé pour faire face aux critiques et questions pressantes. Ce dernier insiste sur la hausse du nombre de cas, justifiant la mise en œuvre de mesures fortes avec effet immédiat. Il est également mis à contribution par le Conseil fédéral sur la question des masques, suscitant de vives critiques médiatiques à l'égard des autorités en raison des stocks insuffisants mettant en cause le degré de préparation du pays face à la crise. C'est Daniel Koch qui confirmera la pénurie de masque et la décision d'accorder la priorité de leur usage au personnel de santé. De manière similaire, l'expert est mobilisé pour faire face aux questions critiques des médias concernant le faible nombre de dépistages effectués dans le pays, la décision de ne pas fermer les places de jeux pour enfants comme l'a fait l'Allemagne, ainsi que la fermeture des écoles et le report de la charge de garde sur les parents. Les membres du gouvernement insistent quant à eux sur la nécessité générale d'intensifier la vigilance face à la progression de la maladie, en faisant largement appel à la responsabilité individuelle.

Suite au recul des contaminations puis à la relâche des mesures anti-Covid durant l'été, l'heure est ensuite au redéploiement des politiques sanitaires à partir de l'automne 2020. Le gouvernement national opère alors un revirement conséquent dans son mode de gestion de crise, en adoptant un discours aux antipodes de celui tenu au printemps. Alors qu'une action fédérale forte assortie d'une centralisation des compétences entre les mains du Conseil fédéral avait été privilégiée durant la première vague, la deuxième vague est abordée de manière beaucoup plus décentralisée. Le gouvernement national justifiera cette approche par la nécessité d'agir au niveau cantonal en fonction des spécificités des situations locales. Le Conseil fédéral se met alors en retrait par rapport à la phase précédente et passe en partie la main aux cantons. Il en résulte une forte hétérogénéité des mesures en fonction des rapports de force politico-économiques locaux, menant à des situations très différentes d'un canton à l'autre (ouverture ou non des restaurants, politique en matière de tests et de traçage). Plusieurs raisons rendent compte de ce changement dans l'attitude du gouvernement fédéral, en particulier la prolongation de la situation dans la durée, la diversification des modes de gestion de la crise à l'échelle mondiale, l'effritement de l'unité gouvernementale au niveau domestique avec des désaccords grandissants entre partis de droite et de gauche au sein de la coalition gouvernementale, ainsi que la fronde des secteurs concernés par les fermetures et les revendications de certains cantons les moins touchés par le virus. Dans ce contexte, le gouvernement est moins enclin à endosser la responsabilité de mesures lourdes, et le report du blâme se fait désormais non seulement en direction des experts, mais également des cantons. La phase de gestion cantonale de l'épidémie sera marquée par un fort rebond épidémique et de nombreuses difficultés de coordination nationale des politiques de lutte contre le Covid.

Lors de sa conférence de presse du 28 octobre 2020, le Conseil fédéral annonce ainsi des mesures relativement légères par rapport à celles du printemps. Elles concernent l'interdiction des manifestations de plus de 50 personnes et la limitation à 10 personnes des rassemblements privés, la fermeture des discothèques, ainsi que la restriction des horaires d'ouverture des restaurants (fermeture à 23 heures) et la limitation à des tables de quatre clients. Les trois membres du gouvernement présents insistent sur le fait qu'il s'agit d'une base nationale, que les cantons ont le loisir de renforcer s'ils l'estiment nécessaire. Ces propos traduisent un clair déplacement dans les attributions de responsabilité politique. Aux journalistes reprochant au Conseil fédéral d'agir trop

faiblement en regard de la deuxième vague, celui-ci oppose la nécessité d’agir en concertation avec les cantons. Il souligne la nécessité de trouver un nouveau mode de gestion d’une crise qui apparaît désormais vouée à durer sur le long terme. De nombreuses questions délicates sont à nouveau redirigées vers l’expert administratif présent, le responsable adjoint de la Division droit de l’OFSP. Ce dernier intervient pour tempérer toute une série de critiques portant sur le caractère insuffisant des mesures décrétées par le Conseil fédéral. Il assure que les mesures édictées à ce jour seront évaluées dans les 10 jours afin d’y apporter les adaptations nécessaires. Il entre également en jeu pour rassurer sur le fait que les restrictions des libertés que les nouvelles mesures impliquent s’inscrivent dans le cadre constitutionnel national, en respectant les principes de proportionnalité, d’adéquation et de nécessité. L’expertise interne intervient ici non seulement sur des spécifications techniques, mais se porte aussi garante du bon respect des procédures – épidémiologique comme démocratiques.

La presse écrite commente par ailleurs abondamment les dissensions qui opposent les cantons et la Confédération quant à la gestion de la deuxième vague. La situation entre les gouvernements cantonaux et le Conseil fédéral est ainsi qualifiée de tendue. La « frilosité des autorités fédérales » est source d’agacement, le gouvernement fédéral se voyant reprocher « de ne pas vouloir affronter complètement la situation actuelle ».¹⁷ La principale pierre d’achoppement concerne le refus du Conseil fédéral de décréter une fermeture totale des bars et restaurants, qui non seulement donnerait davantage de gages au niveau sanitaire mais offrirait également une perspective économique plus solide aux petits entrepreneurs qui se verraient ainsi dédommagés par des fonds fédéraux. Les médias soulignent ainsi le temps perdu par les différents niveaux de gouvernance à se renvoyer la balle, résultant dans un bilan épidémiologique catastrophique en regard des pays voisins à l’automne 2020.¹⁸

De plus, si l’OFSP continue à fournir l’expertise interne au gouvernement, la taskforce d’experts externes mise en place au mois de mars fonctionne alors à plein régime et commence à endosser un rôle très différent de celui de l’OFSP. Les membres de la taskforce n’hésitent pas à formuler des critiques ouvertes concernant aussi bien les décisions que le degré d’implication générale du gouvernement dans la lutte contre l’épidémie. Les médias ne manquent pas de le constater et de s’en servir pour interpeller les autorités. Lors de la conférence de presse du 28 octobre 2020, les journalistes soulignent ainsi que les mesures modérées édictées par le Conseil fédéral – par exemple le maintien des manifestations de moins de 50 personnes – sont contraires aux recommandations de la taskforce qui préconise un reconfinement de la population. Le gouvernement reconnaît alors s’être décidé en faveur de solutions tempérées afin de trouver une voie intermédiaire à la sortie de crise. L’existence d’une contre-opinion via les experts externes de la taskforce ouvre ainsi la voie à une discussion sur les différentes options possibles, en pointant l’existence de scénarios alternatifs à ceux présentés par le gouvernement. L’un des pics dans les prises de position critiques de la taskforce s’était également situé au mois de juillet 2020. La pause estivale avait correspondu à un relâchement général de la vigilance ainsi qu’à un assouplissement global des mesures anti-Covid. La taskforce exerce alors son rôle de sentinelle en tirant la sonnette d’alarme et en annonçant l’arrivée à bas bruit de la vague suivante.

Les critiques des experts externes à l’égard du gouvernement culminent enfin le 9 janvier 2021 avec la démission de l’un des membres de la taskforce – l’épidémiologiste Christian Althaus – sur fond d’accusation d’immobilisme gouvernemental face à la progression de l’épidémie. Depuis ses débuts, la taskforce a régulièrement pris des positions critiques à l’égard du gouvernement, notamment

¹⁷ *24 Heures*, 28 octobre 2020, Cindy Mendicino, « Crise Covid et aides à l’économie ».

¹⁸ *24 Heures*, 29 octobre 2020, Caroline Zuercher, « L’éditorial : Cessons de parler, il y a urgence ! » et *Tages-Anzeiger*, 28 octobre 2020, Janine Hosp, « Die Wut der Vernünftigen ».

concernant les stratégies de déconfinement,¹⁹ la position longtemps ambiguë des autorités vis-à-vis du port du masque,²⁰ de même que l'insuffisance des efforts en matière de *contact tracing*.²¹ Les désaccords s'intensifient néanmoins au début du mois de janvier 2021, avant qu'un retour au semi-confinement ne soit décidé. Ces critiques, de même que les inquiétudes croissantes autour des nouvelles souches du coronavirus (lesdites « variantes ») ainsi que les mesures drastiques prises dans les pays voisins, en particulier la France et l'Allemagne, poussent alors le gouvernement fédéral à reprendre la main dans la gestion de l'épidémie. Craignant de devoir porter la responsabilité d'un renforcement drastique des mesures anti-Covid, près de la moitié des gouvernements cantonaux réclamaient également ce retour à une gestion fédérale de la crise.²²

Le lendemain de la démission du membre de la taskforce dont la presse et les réseaux sociaux se sont fait un large écho, le Conseil fédéral annonce ainsi un revirement de sa position sur les mesures à prendre pour contrer l'épidémie. Selon une fuite dans les médias, la feuille de route du gouvernement aurait été révisée à la hausse par rapport aux mesures initialement annoncées. Le nouveau projet d'ordonnance soumis aux cantons projette en effet désormais un retour au semi-confinement au lieu de restrictions cantonnées aux seuls établissements de loisirs et de restauration.²³ Le Conseil fédéral annonce finalement le semi-confinement (sans retour à la fermeture des écoles) lors de sa conférence de presse du 13 janvier 2021. Il souligne alors abondamment combien cette mesure est prise à contre-cœur. Ainsi, alors que l'expertise interne apporte un rôle de soutien tant symbolique que technique aux décisions prises par le gouvernement tout au long de la pandémie, le rôle endossé par l'expertise externe est celui d'un élargissement constant des perspectives au-delà des considérations politico-administratives.

Discussion

La gestion de la pandémie de Covid-19 en Suisse a connu deux phases fortement contrastées. La première vague au printemps 2020 a été caractérisée par un consensus politique particulièrement marqué, suivi d'une deuxième vague laissant place à de nombreuses dissensions dès la fin de l'été. Pour faire face à la situation, le gouvernement suisse s'est doté d'un système d'expertise dual – interne et externe. Le Conseil fédéral s'est d'une part appuyé sur l'expertise de l'administration nationale à travers l'Office fédéral de la santé publique du Département de l'intérieur. Les fonctionnaires fédéraux spécialisés dans la santé publique ont assuré la préparation, le suivi et la coordination des mesures relatives à l'épidémie. L'OFSP a fourni le conseil interne au gouvernement, rôle systématiquement mis en scène par la présence des plus hauts fonctionnaires de l'OFSP à l'occasion des annonces gouvernementales relatives à la gestion du Covid. D'autre part, le gouvernement a rapidement nommé une taskforce externe composée de personnalités scientifiques du monde universitaire. Ce collège scientifique a fait office de conseil indépendant, apportant une contrepartie académique à l'expertise administrative interne. Ses prises de position étaient rendues publiques. L'autonomie et la

¹⁹ Voir par ex. Swiss National Covid-19 Science Task Force, *Policy Brief*, 5 mai 2020, « Scénarios épidémiologiques après l'assouplissement des mesures du 11 mai 2020 » et *Policy Brief*, 3 juillet 2020, « La Task force scientifique nationale Covid-19 s'alarme de l'augmentation rapide du nombre d'infections par le SARS-CoV-2 en Suisse ».

²⁰ Swiss National Covid-19 Science Task Force, *Policy Brief*, 1er juillet 2020, « Consensus : le port du masque est important pour lutter contre l'épidémie ».

²¹ Swiss National Covid-19 Science Task Force, *Policy Brief*, 26 avril 2020, Stratégie « Dépistage, identification, isolement et quarantaine ».

²² *Tages-Anzeiger*, 12 janvier 2021, Jacqueline Büchi, « Zwölf Kantone wollen das Notrecht zurück ».

²³ *24 Heures*, 11 janvier 2021, Florent Quiquerez, « Sans aide, un restaurant sur deux fera faillite ».

liberté de parole de ces scientifiques étaient fortes, ainsi que le montrent les critiques ouvertement adressées au politique.

Le système d'expertise comprenant un collège de spécialistes externes a été relativement peu politisé durant la crise. Si les décisions gouvernementales ont bien fait l'objet de critiques au sein des arènes parlementaires et médiatiques, la parole experte a été peu assujettie aux affrontements partisans. Certaines caractéristiques du système choisi expliquent ce résultat, en particulier le recrutement large des scientifiques ainsi que le mode d'organisation collégial et délibératif de la taskforce. Au-delà de ces éléments circonstanciels, les caractéristiques institutionnelles du système politique Suisse ont également contribué de manière substantielle à la relative absence de politisation de l'expertise. La taskforce externe a en effet été nommée par une coalition gouvernementale rassemblant les principales formations politiques représentées au sein du gouvernement national sur la base de la « formule magique » – élément caractéristique du paysage politique helvétique. La Suisse n'a ainsi pas vu émerger des « experts de partis » directement attachés à des formations politiques comme en Italie, davantage susceptibles de se trouver pris dans les feux des affrontements partisans. À ce titre, les caractéristiques institutionnelles nationales pèsent sur la définition des attributs spécifiques des systèmes d'expertise, ces derniers influant les modes de (dé)politisation de l'activité de conseil.

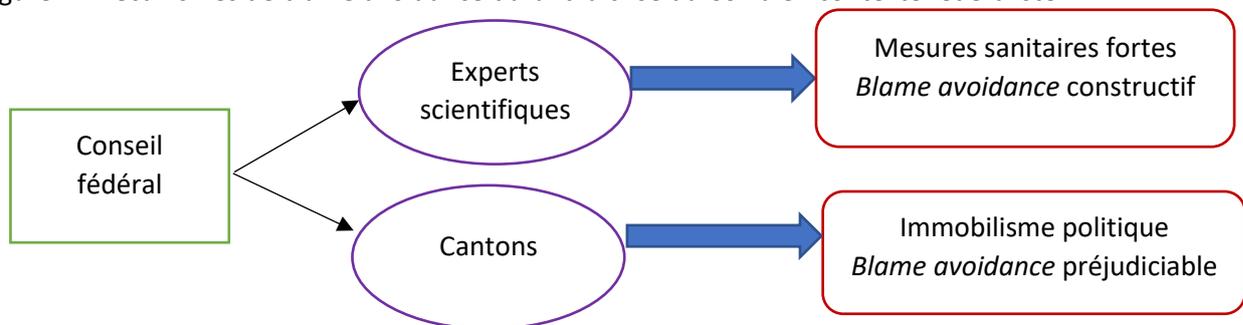
Systèmes d'expertise lors de la crise du Covid-19 (2020-2021)

	Expertise collégiale – modèle suisse	Expertise individuelle
<i>Type de système</i>	Système d'expertise dual (interne/externe)	Système d'expertise unique
<i>Type d'expertise</i>	Collège d'experts	Experts individuels
<i>Type de production de l'opinion</i>	Délibérations au sein du collège	Affrontements d'opinions dans la sphère médiatique
<i>Mode de nomination</i>	Nomination inter-parti	Nominations partisans

Il a été observé dans d'autres domaines que la mise en orbite des réseaux d'expertise autour des agences d'État pouvait provoquer l'affaiblissement – si ce n'est la neutralisation – de leurs discours critiques par effet de captation (Dezalay, 2015). Toutefois, un tel phénomène n'a pas eu lieu dans le cadre de l'expertise externe analysée ici. Le collège d'experts était en effet indépendant à plus d'un égard, que ce soit par son absence de rétribution, l'étanchéité relative qui sépare le champ académique des arènes politiques, le caractère éphémère de la situation de conseil ainsi que l'absence de mécanismes de responsabilité de la taskforce vis-à-vis des autorités publiques. En revanche, le système d'expertise a su assumer un rôle important dans la crise, en incarnant les intérêts collectifs de santé publique dont l'urgence s'est soudainement manifestée sous un jour nouveau. L'expertise a fourni des lignes directrices claires pour une prise de décision sous contrainte. Dans une situation d'incertitude telle que celle de la crise du Covid, des réflexes et standards professionnels ont pu ainsi venir compenser la perte de repères politiques (Malandrino et Sager, 2021). La formule du collège de spécialistes a en outre assuré une fonction d'auto-régulation dans la production et la diffusion de l'expertise médicale, cette dernière ayant été peu personnalisée au cours du débat. Ce système a permis d'éviter certains écueils constatés dans d'autres pays comme le Royaume-Uni, où les autorités ont été accusées de se reposer trop exclusivement sur certaines personnalités scientifiques sans opérer de plus vastes consultations parmi les experts (Cairney et Wellstead, 2020). Il est également intéressant de relever que le système de collège scientifique délibérant en cercle fermé avant de publiciser son opinion a eu pour effet de minimiser les affrontements publics entre scientifiques.

Par ailleurs, durant la première vague caractérisée par des mesures fortes pour maîtriser la pandémie, l'expertise a été mise au service de mécanismes d'évitement du blâme par les autorités en charge des décisions impopulaires. Cet élément met en lumière un aspect encore sous-étudié des études s'inscrivant dans le cadre théorique du *blame avoidance*, à savoir la fonction potentiellement constructive de ce phénomène politique. En raison de la méfiance usuellement associée au refus des autorités à assumer la responsabilité de leurs actes, les études tendent à se focaliser sur les occurrences négatives du phénomène, attachées à des attitudes de fuite et d'évitement. Or le cas de l'expertise en période de Covid met également en évidence un partage des tâches et des mécanismes d'attribution permettant au contraire l'édiction de mesures fortes bien que peu porteuses politiquement. Toutefois, ce mécanisme a montré ses limites dans la durée, puisqu'un autre type d'évitement du blâme s'y est rapidement substitué, cette fois-ci entre la Confédération et les cantons. Ce deuxième type de *blame avoidance* s'est traduit par un fort immobilisme politique, rompant avec la dynamique précédente. Pour que le phénomène d'évitement du blâme puisse remplir un rôle constructif, la présence d'un acteur n'étant pas soumis aux mêmes normes d'action et au même type de légitimité semble donc nécessaire dans l'équation, les gouvernements cantonaux et fédéral étant soumis à des impératifs électoraux trop similaires à cet égard. Ce « *political blame game* » entre les entités infra-nationales et le gouvernement central, débouchant sur un ralentissement de la réponse politique à la crise du Covid, n'est pas propre à la Suisse et a également été constaté dans des régimes régionalisés tels que l'Italie (Capano et al., 2020). Cela ne signifie toutefois pas que les pays centralisés, parfois réputés avoir une meilleure capacité d'action, aient fait preuve d'une plus grande réactivité face à la crise (voir par ex. (Hassenteufel, 2020) pour le cas de la France), mais que la réticence des autorités à prendre des mesures impopulaires a trouvé son expression privilégiée dans le jeu entre entités gouvernementales au sein des systèmes fédéralistes.

Figure 1. Mécanismes de *blame avoidance* durant la crise du Covid en contexte fédéraliste



La prolongation de la crise et la réémergence des désaccords politiques venant fissurer le consensus initial ont ainsi marqué un certain retour à la normale dans les dynamiques du jeu politique. Les restrictions initiales attachées à la première vague épidémique avaient rencontré un accueil plutôt favorable, la société ayant fait corps autour de la nécessité de contrer la menace émergente ; l'expérience des premières restrictions et de leurs répercussions socio-économiques, de même que la routinisation de la menace, ont au contraire cédé la place à une remise en question accrue des mesures anti-Covid (Naumann et al., 2020, cités par Colfer, 2020). C'est alors que l'on observe une certaine inertie du style politique national, menant à un retour aux routines politico-institutionnelles existantes (Capano, 2020). En Suisse, ce sont les processus néo-corporatistes avec une prédominance des acteurs économiques traditionnels (Sager et Mavrot 2020) ainsi que les jeux entre niveaux de gouvernance qui reprirent ainsi le dessus durant la deuxième phase de de la crise.

Enfin, il a été relevé que le déclenchement et la gestion des phases les plus aiguës de la crise ont été davantage étudiées que les périodes de routinisation (Boin et al., 2020). La recherche pourrait gagner

à porter une attention plus soutenue aux processus de sortie de crise. En ce sens, l'après-Covid et les suites données non seulement aux régimes d'exception mis en place au plus fort de la pandémie mais également aux régimes d'expertise provisoirement instaurés devront encore être étudiés à l'avenir. La question de la durabilité de l'empreinte laissée dans les systèmes institutionnels par la montée en puissance de l'expertise médicale durant la crise du Covid reste encore ouverte. Les capacités d'apprentissage des gouvernements pourront être évaluées à l'aune de la mise en place – ou non – de mesures correctives ayant fait défaut lors la gestion du Covid afin de faire face aux irruptions pandémiques à venir, par exemple par la mise en place de feuilles de route sanitaires, l'institutionnalisation des comités d'experts, ou la mise en œuvre de stratégies de prévoyance en amont des crises (stocks de masques, précision des règles institutionnelles en cas d'état d'urgence).

Conclusion

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de la mise en place de ce système dual d'expertise pour la gestion de crise. Premièrement, les instances internes et externes d'expertise ont fait preuve de complémentarité, permettant de tirer parti de leurs avantages respectifs. Les experts administratifs internes jouissent, dans leur rôle de conseil, d'une forte proximité avec le gouvernement ainsi que d'une position en surplomb dans le cadre de leur tâche de coordination de la réponse sanitaire au sein du système fédéraliste suisse. Les fonctionnaires bénéficient également d'un accès privilégié aux données nationales pertinentes pour la gestion de crise (obligation d'annonce), ainsi que de la force de frappe gouvernementale (préparation des ordonnances gouvernementales et consultations inter-cantoniales). Les membres de la taskforce externe sont quant à eux au bénéfice d'une expertise scientifique de pointe. Ils disposent en outre d'une liberté totale en regard de leur position d'extériorité. L'expertise interne a permis de rassembler le gouvernement et, par extension, les différents partis de la coalition gouvernementale, autour d'un discours de santé publique et de recommandations unanimement admises (semi-confinement, distanciation sociale et mesures d'hygiène). Elle a ainsi joué un rôle de rassemblement politique autour de normes sanitaires partagées et communément validées. Quant à l'expertise externe, outre le travail d'actualisation continue des connaissances scientifiques relative à la pandémie, elle a permis de faire entendre une voix indépendante et de formuler des oppositions aux décisions politiques. L'exercice de ce pouvoir critique externe s'est avéré crucial, l'expertise administrative interne étant quant à elle en position de subordination face au gouvernement.

Deuxièmement, dans un mécanisme d'anticipation du blâme, la mise en avant de l'expertise a permis au gouvernement de prendre des mesures fortes sans avoir à en porter l'entier de la charge politique. Lorsque les mesures sévères de la première vague ont été prises, le gouvernement a en effet activement mis en avant la parole experte pour faire valoir leur inévitabilité. Dans une dynamique de *blame avoidance* de type anticipatoire (par opposition à réactif) (Hinterleitner et Sager, 2017) un partage des rôles a été établi entre élus et experts. Ces derniers ont partiellement endossé la responsabilité des mesures restrictives sans que cela ne porte à conséquence pour eux au vu du caractère non électif de leur fonction. Comme constaté dans d'autres pays, le recours à des figures d'autorités a permis de limiter le débat contradictoire et de favoriser une certaine unité autour des décisions prises (Premat, 2020). Alors que ce partage de la responsabilité a permis de décréter les mesures souhaitées par la plupart des experts lors de la première vague, la prolongation de la crise sur le moyen terme a vu d'autres dynamiques de *blame avoidance* se développer. Le gouvernement national s'est refusé à endosser un rôle moteur lors de la deuxième vague, insistant sur la responsabilité cantonale dans l'édiction de mesures anti-Covid. Contrairement aux dynamiques constatées lors de la première vague, ce deuxième type de mécanisme de *blame avoidance* a contribué à minimiser la réponse gouvernementale ainsi que l'ampleur des mesures sanitaires.

Troisièmement, en prenant du recul par rapport aux enjeux de santé publique et à l'immédiateté des événements pandémiques de 2020, le rôle pris par les experts durant les événements dit également quelque chose du fonctionnement démocratique des sociétés contemporaines. L'exercice démocratique ne saurait se faire qu'à condition de la préservation d'un équilibre entre les différents pouvoirs d'état, moyennant des mécanismes de balance et de responsabilité auprès des citoyens. Ces équilibres varient évidemment en fonction des systèmes politiques nationaux, mais subissent également des inflexions à la suite d'événements collectifs traumatiques tels que des guerres (Rosser et Mavrot, 2017). Or, force est de constater que l'irruption de la pandémie a largement mis à mal les procédures institutionnelles établies en provoquant un considérable effet de sidération. Non seulement les pouvoirs exécutifs ont subitement acquis une forte prédominance dans le cadre des régimes d'urgence mis en place pour gérer la crise, mais les activités législatives ont connu une suspension provisoire dans bon nombre de pays. La temporalité brève de la crise n'a pas non plus permis aux pouvoirs judiciaires d'entrer en jeu de manière déterminante pour établir un contrôle sur les décisions d'exception prises dans le cadre de la pandémie. Même le rôle de quatrième pouvoir parfois attribué aux médias n'a pas toujours été exercé dans sa pleine ampleur compte tenu des effets de soutien au discours officiel relativement aux mesures d'urgence au début de la crise.

Dans un contexte où le savoir expert et médical a soudainement acquis une importance centrale dans des procédures décisionnelles se déployant sur la base de paramètres nouveaux, les collèges d'experts ont alors pu remplir, pour un temps, une fonction pouvant s'apparenter à un contre-pouvoir dans leur revue critique des décisions gouvernementales. Leurs titres à parler et leur légitimité émanent alors de la détention d'un savoir spécialisé. Cette formule ne saurait toutefois constituer un substitut sur le moyen terme étant donné l'absence de représentativité démocratique des experts, de même que le caractère non univoque de l'évidence scientifique qui appelle, en dernière instance, un arbitrage qui ne peut être que politique. En ce sens, l'avenir de la décision démocratique en situation de crise sanitaire devra encore faire l'objet d'une réflexion collective.

Références

- Boin, A., Lodge, M. et Luesink, M. (2020). Learning from the COVID-19 crisis: an initial analysis of national responses. *Policy Design and Practice*, 3(3), 189–204. <https://doi.org/10.1080/25741292.2020.1823670>
- Burgos, E., Mazzoleni, O. et Rayner, H. (2009). Le gouvernement de tous faute de mieux. Institutionnalisation et transformation de la « formule magique » en Suisse (1959-2003). *Politix*, n° 88(4), 39. <https://doi.org/10.3917/pox.088.0039>
- Cairney, P. et Wellstead, A. (2020). COVID-19: effective policymaking depends on trust in experts, politicians, and the public. *Policy Design and Practice*, 1–14. <https://doi.org/10.1080/25741292.2020.1837466>
- Capano, G. (2020). Policy design and state capacity in the COVID-19 emergency in Italy: if you are not prepared for the (un)expected, you can be only what you already are. *Policy and Society*, 39(3), 326–344. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1783790>
- Capano, G., Howlett, M., Jarvis, D. S., Ramesh, M. et Goyal, N. (2020). Mobilizing Policy (In)Capacity to Fight COVID-19: Understanding Variations in State Responses. *Policy and Society*, 39(3), 285–308. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1787628>
- Caselli Davide, Mozzana Carlotta, Saracino Barbara (forthcoming). No hero outside the hospital lane. Governmental Committees, Pop Star Experts and Conflicts of Expertise in Covid-19-ridden Italy.

- Dans Jean Michel De Waele, Michel Perottino, Christophe Premat (dir.), *Le gouvernement des experts dans la gestion du Covid-19*.
- Chastonay Philippe, Simos Jean, Cantoreggi Nicola, Mattig Thomas (2017). Health Policy Challenges in a Decentralized Federal State: The Situation in Switzerland. *ARC Journal of Public Health and Community Medicine*, 2(1). <https://doi.org/10.20431/2456-0596.0201001>
- Colebatch Hal K., Hoppe Robert, Noordegraaf Mirko. (2010). Understanding Policy Work. Dans Colebatch Hal K., Hoppe Robert, Noordegraaf Mirko (dir.), *Working for Policy*. Amsterdam University Press.
- Colfer, B. (2020). Public policy responses to COVID-19 in Europe. *European Policy Analysis*, 6(2), 126–137. <https://doi.org/10.1002/epa2.1097>
- Dezalay Yves, N. O. (2015). Le marché des savoir de réforme : circulations de l’expertise de gouvernement et reproduction des hiérarchies internationales. Dans Siméant Johanna (dir.), *Guide de l’enquête globale en sciences sociales*. CNRS Éditions.
- Dunlop, C. A., Ongaro, E. et Baker, K. (2020). Researching COVID-19: A research agenda for public policy and administration scholars. *Public Policy and Administration*, 35(4), 365–383. <https://doi.org/10.1177/0952076720939631>
- Eisenegger Mark, Oehmer Franziska, Udriș Linards, Vogler Daniel. (2020). *Die Qualität der Medienberichterstattung zur Corona-Pandemie*. Universität Zurich. Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft.
- Hassenteufel, P. (2010). Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics. *Informations Sociales*, n° 157(1), 50. <https://doi.org/10.3917/inso.157.0050>
- Hassenteufel, P. (2020). Handling the COVID-19 crisis in France: Paradoxes of a centralized state-led health system. *European Policy Analysis*, 6(2), 170–179. <https://doi.org/10.1002/epa2.1104>
- Hinterleitner, M. et Sager, F. (2017). Anticipatory and reactive forms of blame avoidance: of foxes and lions. *European Political Science Review*, 9(4), 587–606. <https://doi.org/10.1017/S1755773916000126>
- Hood, C. (2007). What happens when transparency meets blame-avoidance? *Public Management Review*, 9(2), 191–210. <https://doi.org/10.1080/14719030701340275>
- Linder, W. (2010). *Swiss democracy : Possible solutions to conflict in multicultural societies* (3rd rev. ed.). Palgrave Macmillan.
- Malandrino, A. et Sager, F. (2021). Can Teachers’ Discretion Enhance the Role of Professionalism in Times of Crisis? A Comparative Policy Analysis of Distance Teaching in Italy and Switzerland during the COVID-19 Pandemic. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 1–11. <https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1844544>
- Migone, A. R. (2020). The influence of national policy characteristics on COVID-19 containment policies: a comparative analysis. *Policy Design and Practice*, 3(3), 259–276. <https://doi.org/10.1080/25741292.2020.1804660>
- Naumann, E., Möhring, K., Reifenscheid, M., Wenz, A., Rettig, T., Lehrer, R., Krieger, U., Juhl, S., Friedel, S., Fikel, M., Cornesse, C. et Blom, A. G. (2020). COVID-19 policies in Germany and their social, political, and psychological consequences. *European Policy Analysis*, 6(2), 191–202. <https://doi.org/10.1002/epa2.1091>
- Neveu, É. (2017). L’analyse des problèmes publics. *Idées Économiques Et Sociales*, N° 190(4), 6. <https://doi.org/10.3917/idee.190.0006>

- Premat Christophe. (2020). *Le rôle de l'expertise dans la construction du consensus suédois face à la pandémie. Blog Pouvoirs et Sociétés face à la Crise du Covid-19.* <https://www.posoc19.org/le-role-de-lexpertise-dans-la-construction-du-consensus-suedois-face-a-la-pandemie/>
- Rosser, C. et Mavrot, C. (2017). Questioning the Constitutional Order: A Comparison of the French and the U.S. Politics–Administration Dichotomy Controversies After World War II. *The American Review of Public Administration*, 47(7), 737–751. <https://doi.org/10.1177/0275074016661629>
- Sager, F. et Mavrot, C. (2020). Switzerland's COVID-19 policy response: Consociational crisis management and neo-corporatist reopening. *European Policy Analysis*, 6(2), 293–304. <https://doi.org/10.1002/epa2.1094>
- Sager, F., Mavrot, C., Hinterleitner, M., Kaufmann, D., Grosjean, M. et Stocker, T. F. (2020). Utilization-focused scientific policy advice: a six-point checklist. *Climate Policy*, 20(10), 1336–1343. <https://doi.org/10.1080/14693062.2020.1757399>
- Vatter, A. (2004). Challenges to Intergovernmental Relations in Switzerland and Japan. *Swiss Political Science Review*, 10(3), 77–102. <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2004.tb00033.x>
- Weible, C. M., Nohrstedt, D., Cairney, P., Carter, D. P., Crow, D. A., Durnová, A. P., Heikkila, T., Ingold, K., McConnell, A. et Stone, D. (2020). Covid-19 and the policy sciences: Initial reactions and perspectives. *Policy Sciences*, 1–17. <https://doi.org/10.1007/s11077-020-09381-4>
- Zahariadis, N., Petridou, E. et Oztig, L. I. (2020). Claiming credit and avoiding blame: political accountability in Greek and Turkish responses to the COVID-19 crisis. *European Policy Analysis*, 6(2), 159–169. <https://doi.org/10.1002/epa2.1089>