

# L'acceptation des mesures de crise par la population

Les enseignements de la pandémie  
de Covid-19

Résultats de deux ateliers et analyse  
du Conseil suisse de la science CSS



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Schweizerischer Wissenschaftsrat SWR  
Conseil suisse de la science CSS  
Consiglio svizzero della scienza CSS  
Swiss Science Council SSC

## Der Schweizerische Wissenschaftsrat

Der Schweizerische Wissenschaftsrat SWR berät den Bund in allen Fragen der Wissenschafts-, Hochschul-, Forschungs- und Innovationspolitik. Ziel seiner Arbeit ist die kontinuierliche Optimierung der Rahmenbedingungen für die gedeihliche Entwicklung der Schweizer Bildungs-, Forschungs- und Innovationslandschaft. Als unabhängiges Beratungsorgan des Bundesrates nimmt der SWR eine Langzeitperspektive auf das gesamte BFI-System ein.

## Le Conseil suisse de la science

Le Conseil suisse de la science CSS est l'organe consultatif du Conseil fédéral pour les questions relevant de la politique de la science, des hautes écoles, de la recherche et de l'innovation. Le but de son travail est l'amélioration constante des conditions-cadre de l'espace suisse de la formation, de la recherche et de l'innovation en vue de son développement optimal. En tant qu'organe consultatif indépendant, le CSS prend position dans une perspective à long terme sur le système suisse de formation, de recherche et d'innovation.

## Il Consiglio svizzero della scienza

Il Consiglio svizzero della scienza CSS è l'organo consultivo del Consiglio federale per le questioni riguardanti la politica in materia di scienza, scuole universitarie, ricerca e innovazione. L'obiettivo del suo lavoro è migliorare le condizioni quadro per lo spazio svizzero della formazione, della ricerca e dell'innovazione affinché possa svilupparsi in modo armonioso. In qualità di organo consultivo indipendente del Consiglio federale il CSS guarda al sistema svizzero della formazione, della ricerca e dell'innovazione in una prospettiva globale e a lungo termine.

## The Swiss Science Council

The Swiss Science Council SSC is the advisory body to the Federal Council for issues related to science, higher education, research and innovation policy. The goal of the SSC, in conformity with its role as an independent consultative body, is to promote the framework for the successful development of the Swiss higher education, research and innovation system. As an independent advisory body to the Federal Council, the SSC pursues the Swiss higher education, research and innovation landscape from a long-term perspective.

Zusammenfassung / Résumé	4
Riassunto / Executive summary	5
<b>1 Introduction</b>	<b>8</b>
1.1 Qu'est-ce que l'acceptation?	9
1.2 Une méthode discursive	10
<b>2 Résultats des ateliers</b>	<b>16</b>
2.1 Échanges interdisciplinaires	16
2.1.1 Comment la population suisse s'est-elle comportée pendant la pandémie de Covid-19?	16
2.1.2 Comment gouverner un État fédéral en temps de crise?	18
2.2 Échanges transdisciplinaires	21
2.2.1 Quel rôle ont joué la société civile et les milieux politique et scientifique?	21
2.2.2 Quel doit être le rôle de la société civile ainsi que des milieux politique et scientifique?	24
<b>3 Possibilités d'amélioration – les champs d'action envisagés par le CSS</b>	<b>28</b>
<b>Annexe</b>	<b>32</b>

## Zusammenfassung

Weltweit hat die Covid-19-Pandemie durch die Krankheitsfolgen und die gesellschaftlichen Kosten, die mit den Eindämmungsmassnahmen einhergingen, nicht nur das Gesundheitswesen, sondern auch die Wirtschaft und fast alle anderen Lebensbereiche auf eine harte Probe gestellt. Doch die nächste Krise oder gleichzeitig auftretende Krisen könnten ganz anders aussehen. Vor diesem Hintergrund hat der Schweizerische Wissenschaftsrat SWR analysiert, wie sich die Schweiz auf künftige Krisen vorbereiten kann. Dazu hat er das Fachwissen von Forschenden wie auch von Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft, der Politik und der Verwaltung eingeholt. Der SWR formuliert in der vorliegenden Schrift Handlungsfelder für Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft und beleuchtet das Thema «Krise» insbesondere unter dem Aspekt der Akzeptanz.

Die Akzeptanz der behördlichen Massnahmen durch die Bevölkerung ist die Voraussetzung für notwendige Verhaltensänderungen und eine wirksame Umsetzung. In der Schweiz ist die Akzeptanz sowohl in der normalen Lage als auch im Krisenfall ein Schlüsselfaktor. Im Normalfall gewährleisten direkte Demokratie und Föderalismus die Zustimmung. In einer Krise führt die Dringlichkeit zu einer Stärkung der hierarchischen Regierungsstrukturen. In kurzen, akuten Notsituationen wird das akzeptiert. Dauert die Krise länger, nimmt die Akzeptanz nach wenigen Monaten deutlich ab. Dann müssen die politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger Wege finden, dieses Kapital des Wohlwollens in der Bevölkerung zu erhalten, indem sie die Partizipation neu definieren, ohne das politische Handeln zu beeinträchtigen.

In einer grösseren Krise ist Wissen ein knappes Gut. Hier ist die Wissenschaft gefordert und bereit, Entscheidungshilfe zu leisten, Daten zu interpretieren und die verfügbare Literatur auszuwerten. Dabei muss den Forschenden bewusst sein, dass ihre Aussagen nicht nur als Dienst an der Öffentlichkeit, sondern auch als politischer Akt gesehen werden können. Um die Akzeptanz zu bewahren, sollen Fachleute auf interaktive Kommunikation setzen und die eigene Legitimation nie als selbstverständlich betrachten.

Der SWR formuliert Empfehlungen für Gesellschaft, Politik und Wissenschaft und ihre Schnittstellen. Sowohl die Bevölkerung als auch die politisch Verantwortlichen müssen ihre Entscheidungen auf eine realistische Risikobetrachtung abstützen und wichtige Langzeitfolgen im Auge behalten. Die Wissenschaft spielt bei der Bewertung und Priorisierung von Risiken eine entscheidende Rolle. Die Behörden ihrerseits müssen bereit sein, vor und während der Krise gesellschaftlich relevante Daten in Zusammenarbeit mit Forschenden verschiedener Fachbereiche zu sammeln, zu nutzen und mit der Gesellschaft zu teilen. Dies geht allerdings nur dann, wenn die Bürgerinnen und Bürger bereit sind, ihre Daten zur Verfügung zu stellen. Am Ende der vorliegenden Analyse werden alle Empfehlungen im Kontext vorgestellt und begründet.

## Résumé

La pandémie de coronavirus a eu un profond impact sanitaire, mais aussi social, du fait des mesures de confinement. Partout dans le monde, ses conséquences se sont fait ressentir sur les systèmes de santé, les économies et presque tous les aspects de la vie. Mais les effets de la prochaine crise, voire des prochaines crises qui pourraient se produire simultanément, risquent d'être bien différents. C'est pourquoi le Conseil suisse de la science CSS a entrepris d'étudier comment préparer la Suisse aux prochaines situations d'urgence. Pour ce faire, il a recueilli l'expertise de scientifiques et de décideurs, mais aussi de représentants de la société civile et de l'économie. Le CSS propose des champs d'action aux milieux scientifiques, politiques et à la société civile, en examinant la problématique de la crise à travers le prisme de l'acceptation.

L'acceptation par la population des mesures gouvernementales crée les conditions propices à un changement de comportement et permet ainsi la mise en œuvre efficace de ces mesures. En Suisse, l'acceptation est un facteur clé aussi bien en temps normal, où elle est favorisée par la démocratie directe et le fédéralisme, qu'en temps de crise, où des changements organisationnels introduits dans l'urgence viennent renforcer les structures hiérarchiques au sein du gouvernement. Cet état de crise est plutôt bien accepté pendant une courte durée, mais beaucoup moins pendant plusieurs mois. Les dirigeants doivent trouver des moyens de préserver ce capital de bonne volonté au sein de la population en repensant la notion de participation, sans pour autant entraver l'action politique.

Lors d'une crise majeure, les connaissances pour résoudre cette dernière font défaut. Dans ce contexte, les scientifiques sont appelés – et sont prêts – à fournir une aide à la prise de décision, évaluer les données disponibles et passer en revue les études scientifiques existantes. Toutefois, ces spécialistes doivent être conscients que prendre la parole n'est pas vu seulement comme un service public, mais peut aussi être interprété comme un acte politique. Pour qu'ils soient acceptés par la population, il leur faut, d'une part, communiquer de manière interactive avec celle-ci et, d'autre part, ne jamais considérer leur propre légitimité comme acquise.

Dans la présente étude, le CSS formule des recommandations concernant la société, la politique et la science ainsi que les points communs à ces domaines. Tant la population que les autorités doivent fonder leurs décisions sur une approche réaliste du risque, en gardant à l'esprit les enjeux importants sur le long terme. À cet égard, la science joue un rôle essentiel, car elle aide à évaluer et à hiérarchiser les risques selon leurs priorités. En outre, avant et pendant les crises, les dirigeants doivent être disposés à recueillir, utiliser et publier les données pertinentes pour la société dans son ensemble, en coopération avec des scientifiques de différents domaines – mais cela ne peut se faire sans que les citoyens acceptent de fournir des informations. Toutes les recommandations sont expliquées et contextualisées à la fin de la présente étude.

## Riassunto

Con le sue ripercussioni sulla salute e i costi sociali delle misure di contenimento, la pandemia ha messo a dura prova non solo il sistema sanitario, ma anche l'economia e praticamente ogni settore della vita quotidiana a livello mondiale. Tuttavia, la prossima o le prossime crisi, anche concomitanti, potrebbero essere ben diverse. Il Consiglio svizzero della scienza CSS ha pertanto analizzato come la Svizzera potrebbe prepararsi a future crisi. A tal fine si è avvalso delle conoscenze di ricercatori e rappresentanti della società civile, dell'economia, della politica e dell'amministrazione. Nel presente documento, il CSS propone campi d'azione per il mondo scientifico, politico e per la società civile, esaminando il tema della «crisi» in particolare dal punto di vista dell'accettazione.

L'accettazione delle misure governative da parte della popolazione è il prerequisito per i necessari cambiamenti di comportamento e consente un'efficace attuazione delle decisioni ufficiali. In Svizzera l'accettazione è un fattore chiave sia in situazioni normali che in caso di crisi. In circostanze normali, consenso è garantito dalla democrazia diretta e dal federalismo. In periodi di crisi, l'urgenza porta a un rafforzamento delle strutture di governo gerarchiche. In situazioni di emergenza brevi e acute questo viene accettato. Ma se la crisi si protrae, l'accettazione diminuisce notevolmente dopo pochi mesi. In questo caso i responsabili politici devono trovare il modo di preservare la riserva di buona volontà, reinventando la partecipazione senza compromettere l'azione politica.

In caso di grave crisi, la conoscenza è una risorsa rara. La scienza qui è sollecitata, e pronta, a fornire un supporto decisionale, interpretare dati e valutare la letteratura disponibile. I ricercatori devono essere consapevoli che le loro dichiarazioni possono essere viste non solo come un servizio al pubblico, ma anche come un atto politico. Per mantenere intatta l'accettazione, gli esperti dovrebbero puntare su una comunicazione interattiva e non dare mai per scontata la propria legittimità.

Il CSS formula raccomandazioni per la società, la politica, la scienza e i vari ambiti d'interazione tra loro. Sia i cittadini che le autorità politiche devono basare le loro decisioni su una valutazione realistica dei rischi e tenere presenti le principali ripercussioni a lungo termine. La scienza svolge un ruolo fondamentale nel contribuire alla valutazione e alla definizione delle priorità dei rischi. Le autorità, dal canto loro, devono essere disposte a raccogliere, utilizzare e condividere i dati socialmente rilevanti in collaborazione con i ricercatori di varie discipline sia prima che durante le crisi. Questo però è possibile soltanto se i cittadini sono pronti a mettere a disposizione i loro dati. Tutte le raccomandazioni sono giustificate e presentate nel loro contesto alla fine di questa analisi.

## Executive summary

Through its impact on patients and through the social costs associated to containment, the Covid-19 pandemic has challenged healthcare systems, economies and nearly every aspect of life across the world. Still, the next crisis, or crises occurring concurrently, may be very different. The Swiss Science Council SSC is investigating how to prepare Switzerland for the next emergency. In this endeavour, it has collected the expertise of scientists and decision-makers, but also of representatives from civil society and the economy. The SSC proposes areas of action to be tackled by science, politics and the civil society, looking at the issue of crises through the prism of acceptance.

Acceptance by the public of governmental measures creates the preconditions for behaviour change, allowing for policies to be implemented efficiently. In Switzerland, acceptance is a key factor in both contexts: a normal situation, where consent is sustained by direct democracy and federalism, but also a “crisis mode”, where urgency calls for organisational changes that enhance vertical structures within government. The “crisis mode” is rather well accepted in short and acute emergencies, much less so after just a few months. Decision-makers must find ways to preserve this reservoir of goodwill by reinventing participation without impairing political action.

During a major crisis, knowledge is in short supply and scientists are expected and willing to provide decision support, to interpret data and to review the available literature. They should be aware that their statement can be regarded not only as a public service but also as a political act. One approach for scientific experts to sustain acceptance is to communicate in a truly interactive way; another one is to never take their own legitimacy for granted.

The SSC is formulating recommendations pertaining to society, politics and science and their various interfaces. Both the population and the authorities need to base their decisions on a realistic notion of risk, keeping an eye on important long-term issues – and science plays a critical role in helping with assessing and prioritising risks. Furthermore, decision-makers must be willing to collect, use and share data of relevance to society, cooperating with scientists from various fields, both before and during crises – but this cannot be achieved without the citizens accepting the contribution of their data. The context and rationale for all recommendations are presented at the end of the present analysis.



# 1

# Introduction



Dans son programme de travail 2020-2023, le CSS a décidé de tirer des enseignements de la pandémie de Covid-19 pour affronter les problèmes à venir. Les crises majeures et systémiques ont heureusement été rares en Suisse, mais à l'avenir, il se pourrait que plusieurs crises surviennent simultanément. La présente étude examine d'un point de vue global la question de l'acceptation politique en temps de crise. Plus précisément, le CSS s'interroge sur la manière dont la Suisse pourrait être mieux préparée à faire face à toutes sortes d'événements majeurs, et pas seulement à la prochaine pandémie. À cet effet, il a principalement concentré ses recherches sur l'acceptation par la population des mesures de crise, et non sur la disposition des preneurs de décision à recevoir des conseils de la part des milieux scientifiques. Dans une étude distincte, le CSS cherche à déterminer si les mécanismes existants d'offres de conseils en politique de la part des scientifiques sont fonctionnels et suffisants en temps de crise<sup>1</sup>.

À l'heure actuelle, de nombreux acteurs s'efforcent de tirer les leçons de la pandémie. En 2020, le Conseil fédéral a chargé la Chancellerie fédérale d'évaluer la gestion de crise au sein de l'administration fédérale pendant la première, puis la deuxième phase de la pandémie<sup>2</sup>. En réponse à plusieurs interventions parlementaires<sup>3</sup>, la Chancellerie fédérale doit évaluer les mécanismes de conseil scientifique aux autorités en cas de crise. Le 26 janvier 2021, les Commissions de gestion du Parlement fédéral ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration d'évaluer toutes les commissions fédérales extraparlimentaires<sup>4</sup> ainsi que la manière dont l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a utilisé les connaissances scientifiques disponibles pendant la crise<sup>5</sup>. Le Center for Security Studies de l'École polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ) a publié une première analyse sur la gestion de la pandémie et poursuit actuellement ses

recherches sur le sujet<sup>6</sup>. Les Académies suisses des sciences ont mandaté une étude sur la réponse scientifique durant la première année de la pandémie<sup>7</sup>. Pour sa part, Avenir Suisse a publié une évaluation de la gestion de la crise du Covid-19 par les cantons<sup>8</sup>. Jusqu'à présent, aucune de ces enquêtes n'a analysé en profondeur le rôle joué par l'acceptation, que le CSS considère comme fondamental.

## Définition

Les *crises* peuvent avoir une origine naturelle ou humaine et déployer leurs effets dans le monde physique, social ou virtuel. Quelle qu'en soit la cause, une crise peut être définie comme une situation de grand danger, nécessitant une prise de décision dans un contexte d'incertitude<sup>9</sup>. Il faut en principe y réagir immédiatement, même si les pires conséquences sont attendues dans plusieurs années, comme dans le cas d'une crise évoluant lentement telle que la résistance aux antibiotiques ou le réchauffement climatique. Ainsi, ce que l'on considère comme une crise – tout comme le moment où l'on entre dans un état de crise – dépend de l'appréciation subjective d'une personne, d'une organisation ou d'une communauté. Les crises majeures ont toutes en commun le fait de se propager et d'avoir des répercussions sur de nombreux secteurs de la société, ce qui accroît leur imprévisibilité. La pandémie causée par le SARS-CoV-2 en est un bon exemple: par sa capacité à se transmettre d'une espèce à l'autre, son impact à court et à long terme sur les patients ainsi que les coûts sociaux associés à son endiguement, ce virus a eu un profond impact sur les systèmes de santé, les économies et presque tous les aspects de la vie quotidienne.

1 La publication du CSS, qui analyse le conseil politique scientifique, sera publiée en 2022. Elle s'appuie sur le rapport d'experts rédigé sur mandat du CSS par Caspar Hirschi et al. (2022). *Wissenschaftliche Politikberatung in Krisenzeiten in der Schweiz: eine Analyse der Finanzkrise, des Fukushima-Unfalls und der COVID-19 Pandemie*.

2 Le Conseil fédéral a également pris connaissance du rapport final de l'État-major de crise du Conseil fédéral chargé de gérer la crise du coronavirus et a dissous cet organe le 19 juin 2020. En outre, certains départements et offices procèdent à des évaluations sectorielles, comme l'Office fédéral de la santé publique, le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports et le Secrétariat d'État à l'économie.

3 Postulat 20.3280, Matthias Michel, *Mettre à profit le potentiel scientifique en période de crise*; postulat 20.3542, Jacqueline de Quattro, *Un centre de compétence pour gérer l'après-Covid-19*; motion 21.3225, Olivier François, *Post-Covid-19. Pour une plateforme permanente d'experts scientifiques*.

4 Cette évaluation n'est pas consacrée spécifiquement au Covid-19, mais comprend une étude de cas sur la Commission fédérale pour la préparation et la lutte contre les pandémies.

5 Il est prévu que les études de cas portent sur le port du masque, les restrictions sur la vie sociale et privée, les grands événements, les restaurants et les écoles ainsi que les établissements d'enseignement supérieur. Deux études de cas examineront également la communication avec le grand public.

6 *Bulletin 2020 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Éditeur: Center for Security Studies, EPFZ.

7 Alexandra Hofmänner (2021). *The Role of Science in the Swiss Policy Response to the COVID-19 Pandemic*. Swiss Academies Reports 16 (11).

8 Lukas Schmid (2021). *Les enseignements du fédéralisme face au Covid-19*. Avenir Suisse, Zurich, décembre 2021.

9 Paul 't Hart (2022). *Teaching crisis management before and after the pandemic: Personal reflections*. Teaching Public Administration 2022, Vol. 0(0) 1–10.

## 1.1 Qu'est-ce que l'acceptation?

Le CSS a décidé d'étudier la question de l'acceptation pour les raisons suivantes:

— L'acceptation crée les *conditions propices à un changement de comportement*, lequel permet de mettre en œuvre des mesures aussi efficacement que possible lorsque le temps est compté. L'acceptation est une question plus concrète que, par exemple, la confiance en la science, qui a tendance à être biaisée par le facteur de la désirabilité sociale dans les enquêtes<sup>10</sup>. Le degré de participation active de la population à la résolution de la crise n'est pas le même lors d'une guerre ou d'un accident nucléaire, bien que le comportement des individus joue presque toujours un rôle. L'acceptation est également importante en termes de réduction des risques, par exemple lorsqu'il s'agit de convaincre les propriétaires fonciers de prendre des mesures coûteuses pour se prémunir contre les inondations ou les incendies<sup>11</sup>, ou d'éviter une réaction de panique en cas de pénurie<sup>12</sup>. Si l'on considère les succès remportés par divers pays dans la lutte contre la pandémie de Covid-19 – dans un premier bilan, qu'il s'agira d'approfondir dans les années à venir –, l'acceptation semble avoir au moins autant d'importance que la préparation<sup>13</sup>.

— En Suisse, l'acceptation est un élément fondamental, car les décisions du gouvernement peuvent être contestées par *votation populaire*. Aucun autre pays n'appelle les citoyens aussi fréquemment aux urnes. Par exemple, le 13 juin 2021, une révision de la loi sur le CO<sub>2</sub><sup>14</sup> visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre a été rejetée par

la population<sup>15</sup>, alors que des travaux de réflexions approfondis sur l'acceptation des politiques énergétiques avaient été menés dans le cadre de deux programmes nationaux de recherche<sup>16</sup>. Le même jour, la population suisse a accepté la loi COVID-19<sup>17</sup>, rejetant ainsi le référendum lancé à l'encontre de ce projet législatif. Un mois plus tard, un second référendum a été déposé contre une modification de cette même loi, ce qui laisse penser que les opposants n'ont pas reconnu le premier vote comme suffisamment légitime. Ce deuxième scrutin a abouti au même résultat que le premier, avec un nombre de voix légèrement plus élevé en faveur de la loi COVID-19.

— Comme le suggère le point précédent, l'acceptation politique en Suisse varie en fonction du sujet, mais elle dispose encore d'une *marge d'amélioration*. Par exemple, en avril 2020, près de 70% des personnes sondées envisageaient d'utiliser la future application SwissCovid, mais le réel pourcentage d'utilisation s'est avéré rester à peine au-dessus de 20%<sup>18</sup>. Fin 2021, la proportion d'habitants vaccinés restait toujours plus faible en Suisse qu'en France, en Italie ou en Espagne<sup>19</sup>. Il faut ajouter à cela les menaces contre les politiciens et les experts, qui se multiplient. Il est cependant important d'appréhender la question de l'acceptation de la manière la plus neutre possible sans perdre de vue le capital de bonne volonté encore présent au sein de la population suisse. Cela étant, il n'existe pas d'indicateur international unifié pour mesurer le degré d'acceptation. Pour un pays donné, l'indice mesurable pourrait être qu'à la fin d'une crise, le soutien au système politique ne soit pas plus faible qu'auparavant. En Suisse, le fait de passer l'épreuve du référendum peut être considéré comme un bon indicateur.

10 À noter que, d'une part, ces enquêtes (Baromètre scientifique, Eurobaromètre et autres) évaluent de précieuses informations et que, d'autre part, il est évidemment préférable que la confiance en la science soit valorisée dans notre société (désirabilité sociale). Il n'existe pas de controverse sur le créationnisme dans le cursus scolaire suisse, comme c'est le cas aux États-Unis, par exemple. En somme, l'acceptation, dans le sens plus global de la présente étude, signifie la volonté d'accepter des conséquences, voire la volonté d'agir.

11 Carl C. Anderson et Fabrice G. Renaud (2021). *A review of public acceptance of nature-based solutions: The 'why', 'when', and 'how' of success for Disaster Risk Reduction Measures*. *Ambio*, 50, 1552–1573.

12 Dans le domaine de la prévention, cependant, certaines crises peuvent être évitées par le gouvernement sans qu'il soit nécessaire de mobiliser la population, comme le sauvetage de la banque UBS en 2008.

13 En octobre 2019, le Global Health Security Index a classé les États-Unis au premier rang et le Royaume-Uni au deuxième rang sur 195 pays en ce qui concerne la préparation à une pandémie. Voir aussi: *COVID-19 National Preparedness Collaborators (2022). Pandemic preparedness and COVID-19: an exploratory analysis of infection and fatality rates, and contextual factors associated with preparedness in 177 countries, from Jan 1, 2020, to Sept 30, 2021*. *The Lancet*. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(22\)00172-6](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(22)00172-6)

14 Loi fédérale sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> (Loi sur le CO<sub>2</sub>; RS 641.71).

15 Le 21 mai 2017, les citoyens suisses ont accepté la révision de la loi sur l'énergie.

16 Andreas Balthasar, Frédéric Varone, Daniel Meierhans (2019). *Acceptance. Thematic synthesis of the energy turnaround (NRP 70) and managing energy consumption (NRP 71)*. National Research Programmes. 2019 <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:124126>

17 Loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (Loi COVID-19; RS 818.102).

18 Viktor von Wyl et al. (2021). *Drivers of Acceptance of COVID-19 Proximity Tracing Apps in Switzerland: Panel Survey Analysis*. *JMIR Public Health Surveill*, 7(1), e25701. <https://doi.org/10.2196/25701>

19 Mathias Buchwalder (2021). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: L'impact de la pandémie de Covid-19 sur le climat national, 2021*. Berne: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Université de Berne.

— L'acceptation est un concept particulièrement adapté aux crises qui ne laissent entrevoir *aucune résolution prochaine*, comme les incendies récurrents, la désertification ou l'élévation du niveau de la mer. Plus la crise dure, plus le degré d'acceptation baisse. Comme l'a révélé la pandémie de Covid-19, la plupart des sociétés ont tendance à se rallier derrière les décisions du gouvernement dans un premier temps, puis à s'en distancier progressivement dans un second<sup>20</sup>.

Bien entendu, l'acceptation ne se substitue pas à d'autres facteurs tels que les connaissances, le niveau d'entraînement, l'infrastructure et les ressources. Mais le CSS estime que son importance a été systématiquement sous-estimée.

## Définition

Le terme *acceptation* (*acceptance*) est souvent utilisé, mais rarement défini<sup>21</sup>. Dans le cadre de la présente étude, le CSS se fonde sur la définition de Betancourt et Ponce, selon laquelle l'acceptation représente «la volonté des gouvernés de supporter le pouvoir exercé par ceux qui les gouvernent, quelle qu'en soit la raison»<sup>22</sup>. Les principaux avantages du concept d'acceptation sont sa souplesse et sa neutralité. En effet, la légitimité politique est un concept normatif (dans le sens que la justification de cette légitimité est reconnue et partagée par tout un chacun), alors que l'acceptation ne l'est pas: on peut accepter l'exercice du pouvoir pour toutes sortes de raisons, y compris la peur ou l'inertie. La confiance reste, bien sûr, l'une des principales sources d'acceptation. En outre, l'acceptation peut être mesurée par le biais de sondages ou d'expériences, tant dans les États démocratiques que non démocratiques. Les données recueillies laissent penser que si un système politique est accepté par la population, celle-ci est davantage disposée à faire preuve de bonne volonté envers son gouvernement et à l'accepter. Par analogie, l'acceptation d'un gouvernement se traduit par une plus grande acceptation des mesures prises par celui-ci.

## 1.2 Une méthode discursive

L'approche choisie par le CSS pour appréhender l'acceptation est discursive plutôt qu'évaluative. Le CSS a constitué un groupe de travail<sup>23</sup> qui a entrepris une série de discussions et d'échanges dont il a régulièrement rendu compte au Conseil. Les trois questions suivantes ont été choisies comme point de départ des débats:

*Q1: Comment la population suisse s'est-elle comportée pendant la pandémie de Covid-19?*

Il est essentiel de savoir dans quelle mesure la population a suivi les conseils des autorités, car, en situation d'urgence, il serait inefficace de se reposer uniquement sur la police ou le système judiciaire pour faire appliquer de nouvelles règles. La pandémie de Covid-19 est un cas concret permettant d'étudier l'importance de l'acceptation et son évolution dans le temps.

*Q2: Comment gouverner un État fédéral comme la Suisse en temps de crise?*

Il est impossible d'analyser la gestion de la crise par les autorités suisses et l'influence de celles-ci sur l'acceptation de la population sans tenir compte d'un aspect essentiel, à savoir la distribution des pouvoirs et des responsabilités entre de nombreux acteurs à des niveaux différents. Cette problématique a été abordée tant dans le contexte de la pandémie de coronavirus que dans celui d'autres crises ayant impacté le système politique suisse.

*Q3/4: Quel rôle la société civile, la politique et la science ont-elles joué / doivent-elles jouer?*

L'acceptation n'est pas qu'un concept. Les acteurs, notamment issus de la société civile ainsi que des milieux politiques et scientifiques, réfléchissent eux-mêmes à leurs rôles respectifs et à leurs expériences formées pendant la crise. Comment ces acteurs ont-ils collaboré pendant la pandémie de Covid-19? Le cas échéant, que faudrait-il changer dans leur collaboration pour répondre aux crises à venir?

20 Michael Bang Petersen et al. (2021). *Pandemic Fatigue and Populism: The Development of Pandemic Fatigue during the COVID-19 Pandemic and How It Fuels Political Discontent across Eight Western Democracies*.

21 Rolf Wüstenhagen, Maarten Wolsink et Mary Jean Bürera (2007). *Social acceptance of renewable energy innovation: An introduction to the concept*. *Energy Policy* 35 (2007) 2683–2691.

22 Roger Betancourt and Alejandro Ponce (2014). *Political acceptance as an alternative or complement to political legitimacy: concept, measurement and implications*. *Society for Institutional & Organizational Economics*.

23 Ce groupe de travail est composé de Verena Briner (membre du CSS), Christiane Pauli-Magnus (membre du CSS), Jane Royston (membre du CSS), Marianne Bonvin Cuddapah (secrétariat du CSS) et Eva Herrmann (secrétariat du CSS).

Pour répondre aux questions Q1 et Q2, le CSS a eu besoin du concours de spécialistes de domaines différents, majoritairement issus des sciences sociales (mais aussi des sciences naturelles et humaines). C'est pourquoi le CSS a invité les onze chercheurs suivants à un atelier interdisciplinaire qui a eu lieu le 11 août 2021 à Berne<sup>24</sup>:

- Marc Höglinger, directeur de la recherche sur les soins au Winterthur Institute of Health Economics, qui est rattaché à l'Université des sciences appliquées de Zurich (ZHAW);
- Sarah Geber, maître-assistante au département de la communication et de la recherche sur les médias de l'Université de Zurich;
- Pascal Wagner-Egger, enseignant-chercheur en psychologie sociale et en statistique à l'Université de Fribourg;
- Oliver Nachtwey, titulaire de la chaire d'analyse des structures sociales à l'Université de Bâle;
- Marie-Valentine Florin, directrice exécutive de l'International risk governance center (IRGC) de l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL);
- Andreas Wenger, professeur de politique de sécurité suisse et internationale et directeur du Center for security studies de l'École polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ);
- Eva Maria Belser, codirectrice de l'Institut du Fédéralisme et professeure de droit public et de droit administratif à l'Université de Fribourg;
- Daniel Kübler, professeur à l'Institut de science politique et codirecteur du Centre d'études sur la démocratie de l'Université de Zurich;
- Bettina Büchel, professeure de stratégie et d'organisation à l'International institute for management development (IMD), Lausanne;
- Nicolas Levrat, professeur de droit européen et international à l'Université de Genève et directeur du Global studies institute;
- Thomas Stocker, président du Centre Oeschger pour la recherche climatologique et professeur de physique du climat et de l'environnement à l'Université de Berne.

Persuadé que les questions Q3 et Q4 nécessitaient de plus amples débats, le CSS a choisi une approche transdisciplinaire en invitant le 31 août 2021 à un deuxième atelier des experts issus de la société civile et de l'économie, des dirigeants politiques et administratifs, ainsi que des scientifiques. Les participants ont reçu un bref compte-rendu des résultats du premier atelier et ont échangé leurs expériences respectives en groupes de discussion mixtes et en plénum:

#### Société civile et milieux économiques

- Vjosa Gervalla, directrice de l'association albinfo.ch;
- Dagmar Jenni, directrice de l'association suisse des commerces de détail;
- Markus Mader, directeur de la Croix-Rouge suisse;
- Christine Michel, responsable en santé et sécurité au travail chez Unia;
- Yannis Papadaniel, responsable santé à la Fédération romande des consommateurs;
- Silja Stofer, cheffe de la communication d'entreprise chez fenaco.

#### Politique et administration

- Stefan Brem, chef de la section Analyse des risques et coordination de la recherche à l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP);
- Alexa Caduff, responsable de la plateforme de communication CoronaComm et coordinatrice de la protection civile à l'Office de la protection militaire et civile du canton des Grisons;
- Markus Dürr, ancien conseiller d'État du canton de Lucerne et ancien directeur de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé;
- Erich Fehr, maire de la ville de Bienne;
- Patrick Mathys, responsable de la section Gestion de crise et collaboration internationale à l'OFSP.

#### Science

- Matthias Egger, professeur d'épidémiologie et de santé publique à l'Université de Berne et président du Fonds national suisse de la recherche scientifique;
- Sarah Geber, maître-assistante au département de la communication et de la recherche sur les médias de l'Université de Zurich;
- Oliver Nachtwey, professeur d'analyse des structures sociales à l'Université de Bâle;
- Marcel Tanner, ancien directeur de l'Institut tropical et de santé publique suisse et président des Académies suisses des sciences;
- Pascal Wagner-Egger, enseignant-chercheur en psychologie sociale et en statistique à l'Université de Fribourg.

24 Voir les pages 32 et 33 pour de courtes biographies.

Le chapitre 2 présente les principaux résultats de ces ateliers en accordant une attention particulière au concept de l'acceptation. Étant donné que ces résultats sont rapportés thématiquement et non chronologiquement, ils ne reflètent pas nécessairement l'opinion des participants en tout temps.

Les contributions ont été examinées et complétées par des analyses d'études scientifiques et des échanges au sein du groupe de travail. Sur cette base, le CSS a élaboré des propositions pour préparer la Suisse à affronter de futures crises (voir chapitre 3).

## Limitations

Le thème des crises présente des *défis* particuliers. Premièrement, bien qu'il soit difficile de rendre compte des développements mondiaux et des décisions prises au niveau international, leur impact sur le contexte national n'est pas négligeable. Une caractéristique intéressante de la pandémie est que plusieurs pays en développement semblent s'en être sortis aussi bien, voire mieux que les pays riches<sup>25</sup>. Deuxièmement, la pandémie mondiale de Covid-19 est un sujet en perpétuelle mutation, et il est impossible d'en tirer des enseignements sans tenir compte du contexte. Par exemple, début 2021, les retards mineurs dans les livraisons de vaccins étaient considérés comme décisifs dans la maîtrise de la crise, jusqu'à ce qu'ils soient éclipsés par les réticences à se faire vacciner dans les pays occidentaux. Le CSS estime qu'une évaluation adéquate des performances des différents pays ne pourra pas être réalisée avant plusieurs mois ou années, à moins qu'elle ne se base que sur des indicateurs de portée limitée tels que les hospitalisations et les décès. Davantage de temps sera nécessaire si l'on veut prendre en considération l'impact de la pandémie sur la santé mentale, le handicap, l'emploi ou le niveau d'éducation. C'est pourquoi la présente étude ne cherche pas à évaluer dans quelle mesure la Suisse a lutté efficacement contre la pandémie.

---

25 Citons par exemple le Vietnam, l'Uruguay ainsi que la mise en place des Centres africains de contrôle et de prévention des maladies (Africa Centres for Disease Control and Prevention) et de la Plateforme africaine de fournitures médicales (Africa Medical Supplies Platform): <https://theconversation.com/what-developing-countries-can-teach-rich-countries-about-how-to-respond-to-a-pandemic-146784>





## 2

## Résultats des ateliers



### 2.1 Échanges interdisciplinaires

#### 2.1.1 Comment la population suisse s'est-elle comportée pendant la pandémie de Covid-19?

##### Principales conclusions

En Suisse, le niveau d'acceptation des mesures de gestion de crise par la population est resté remarquablement constant et globalement élevé. Il doit être considéré comme une chance, et non comme un acquis.

Il ne faut pas non plus ignorer le rejet catégorique de ces mesures par une minorité bruyante. Ces opposants ne sont pas nombreux et proviennent de milieux très variés. Il convient toutefois de garder à l'esprit que ceux que l'on entend le plus ne sont pas forcément représentatifs de l'ensemble du groupe. Quiconque accepte les règles du système démocratique doit être intégré dans le débat politique afin d'éviter toute radicalisation.

Les médias sociaux participent à la prolifération des théories du complot. Une bonne communication de la part des scientifiques et des autorités peut favoriser l'établissement de normes et ainsi influencer le degré d'acceptation.

Il existe plusieurs études longitudinales qui suivent dans le temps des indicateurs de l'acceptation. Parmi elles<sup>26</sup>, citons l'étude sur l'impact de la pandémie de Covid-19 sur la population suisse (COVID-19 social monitor) de la ZHAW, le projet Covid-Norms de l'Université de Zurich et, sur une plus longue échelle de temps, l'étude sur la sécurité du Center for Security Studies de l'EPFZ<sup>27</sup>. Toutes les enquêtes arrivent à la conclusion qu'une grande majorité de la population suisse fait confiance au gouvernement et applique les mesures de gestion de crise. Les données montrent peu d'évolution dans le temps ou de différences en fonction du sexe, du revenu, du niveau d'éducation, etc. Les personnes issues de l'immigration se sont comportées tout aussi prudemment, voire davantage que l'ensemble de la population en ce qui concerne la distanciation sociale (aucune étude n'a examiné la relation entre l'acceptation des vaccins et le statut d'immigrant). Ce sont les jeunes qui ont vécu la plus grande baisse de qualité de vie et qui ont le plus souffert de la solitude et de l'isolement. Dans l'ensemble de la population,

cependant, la qualité de vie a été modérément impactée<sup>28</sup>. La confiance envers les autorités a augmenté au début de la crise et a quelque peu diminué par la suite, mais elle restait toujours plus élevée fin 2021 qu'avant la pandémie<sup>29</sup>.

D'autres analyses ont porté sur le rejet des mesures de lutte contre le Covid-19 par une petite minorité de la population, à savoir par des groupes hétérogènes composés d'individus aussi bien modérés que radicaux, bien que les médias aient eu tendance à accorder davantage d'attention aux plus extrémistes d'entre eux. Ce mouvement d'opposition est constitué d'un rassemblement disparate de personnes, souvent de formation supérieure, issues de la classe moyenne, dont bon nombre sont des travailleurs indépendants. Une majorité d'entre elles sont des femmes. Elles se situent aussi bien à droite qu'à gauche de l'échiquier politique et défendent des valeurs de liberté et d'autonomie. Les partis politiques de droite essaient de remporter leur adhésion, avec un certain succès, car les partisans issus de la gauche ont tendance à évoluer vers la droite au fil du temps. La plupart de ces personnes se méfient des piliers de la démocratie libérale que sont la science et les médias. Elles font plutôt confiance à la société civile et aux entreprises privées, et beaucoup d'entre elles se rallient aux visions anthroposophiques du monde<sup>30</sup>.

Entre l'opposition manifestée par cette minorité bruyante et l'adhésion de la majorité silencieuse, lequel de ces deux éléments mérite le plus d'attention? Si les études longitudinales faisant état d'une forte acceptation au sein de la population suisse sont importantes, c'est justement parce que les résultats peu spectaculaires ont tendance à être passés sous silence. Il faut tout de même souligner que cette minorité a une capacité non négligeable à rallier des voix à sa cause: cela se vérifie notamment avec le taux d'acceptation de la loi COVID-19, qui était relativement modeste alors que les mesures prévoyaient de nombreuses incitations financières. Il s'agit également de tenir compte du fait qu'un État démocratique a le devoir d'intégrer toutes les minorités et d'en prendre soin. Une bonne stratégie consisterait à accorder plus d'attention aux individus qui se situent entre deux et hésitent à se faire vacciner, mais se sentent suffisamment concernés pour porter des masques hygiéniques. Dans l'ensemble, il est préférable de considérer la position de chacun comme changeante et susceptible d'évoluer.

26 Citons également le sondage sur la crise du Covid réalisé par l'institut de recherche sotomo SA pour le compte de la Société suisse de radiodiffusion et télévision: <https://sotomo.ch/site/projekte/corona-krise-monitoring-der-bevoelkerung-oktober-2021/>

27 Tibor Szvircsev Tresch et al. (2021). *Sicherheit 2021 Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Ed.: Tibor Szvircsev Tresch et Andreas Wenger. Académie militaire à l'EPFZ and Center for Security Studies, l'EPFZ, Birmensdorf et Zurich, p. 145.

28 André Moser et al. (2021). *The COVID-19 Social Monitor longitudinal online panel: Real-time monitoring of social and public health consequences of the COVID-19 emergency in Switzerland*. PLoS ONE 15(11): e0242129. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0242129>  
Sarah Heiniger, et al. (2021). *Ausgewählte Ergebnisse des Covid-19 Social Monitors: Lebensqualität, psychische Befindlichkeit und Adhärenz an Schutzmassnahmen im Verlauf der Corona-Pandemie von März 2020 bis Juni 2021. Bericht im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit. Winterthur*. <https://digitalcollection.zhaw.ch/handle/11475/23751>

29 Tibor Szvircsev Tresch et al. (2021). *Sicherheit 2021. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Ed.: Tibor Szvircsev Tresch et Andreas Wenger. Military academy at ETHZ and Center for Security Studies, ETHZ, Birmensdorf et Zurich, p. 145.

30 Oliver Nachtwey, Robert Schäfer et Nadine Frei (2020). *Politische Soziologie der Corona-Proteste. Grundauswertung* 17.12.2020. Université de Bâle, <https://doi.org/10.31235/osf.io/zyp3f>. Cette étude porte sur la Suisse, l'Autriche et l'Allemagne.

Même si elles nuisent à l'acceptation en rendant la gestion de crise moins efficace, la critique et la protestation sont des manifestations légitimes de la diversité dans une démocratie libérale. Mais comment peut-on empêcher les individus de se radicaliser? Les facteurs favorisant l'extrémisme sont liés à un sentiment de manque de représentation: d'une part, une couverture déséquilibrée de la part des médias et, d'autre part, une approche trop rigide de la part du gouvernement («There-is-no-alternative» ou TINA) peuvent entraîner tôt ou tard une réaction de rejet chez la population. Dans le cas de la pandémie de Covid-19, le débat critique et une culture permettant de discuter ouvertement des échecs et des conflits ont fait défaut. Contrairement aux échanges scientifiques et aux débats politiques qui disposent d'espaces dédiés et établis, le grand public dispose de peu d'espaces de discussion en dehors des plateformes numériques telles que Twitter, Facebook ou YouTube, où les opinions risquent de se durcir et de constituer des fronts, et des services de messagerie comme WhatsApp ou Telegram, où des groupes finissent par se former et évoluer en vase clos. Dans ce contexte, le fait que les partis de droite cherchent à rallier à leur cause les mouvements de mécontentement peut être considéré comme une évolution positive: il est en effet préférable d'intégrer les voix critiques dans le processus démocratique, là où les partis politiques peuvent contribuer à modérer les nouveaux membres. Il y a, bien sûr, des limites à cette ouverture: les individus qui refusent de se conformer aux règles démocratiques, appellent à l'emprisonnement de leurs adversaires ou se déconnectent simplement de la réalité doivent être mis à l'écart.

La crise du Covid-19 s'est caractérisée comme une pandémie de désinformation. Selon Brian Keeley (1999), les théories du complot expliquent certains événements comme étant l'œuvre de conspirateurs<sup>31</sup>. Il convient de noter que, même en temps normal, une proportion non négligeable de la population reste ouverte à certaines formes de théories du complot, car elles permettent de donner un sens aux événements majeurs. Le nombre toujours plus grand de nouvelles théories du complot a plusieurs causes: (i) les évolutions sociopolitiques telles que la mondialisation peuvent induire un sentiment d'impuissance et convaincre certaines personnes que la plupart des décisions importantes sont prises par des organisations ou des sociétés multinationales. Cette tendance a conduit à un accroissement des radicalisations au cours des 40 dernières années. (ii) Les inégalités sociales favorisent un discours hostile à l'encontre des élites. (iii) Il existe des conspirations réelles fondées sur de véritables conflits d'intérêts. Certaines personnes pensent donc que leurs théories préférées doivent être considérées comme plausibles jusqu'à preuve du contraire. (iv) La méthode scientifique et l'utilisation correcte de la pensée critique ne sont pas suffisamment comprises. (v) En raison de l'Internet, même des théories disparues renaissent, comme celle de la terre plate.

En outre, les médias sociaux contribuent à éloigner les personnes attirées par les théories du complot des informations qui viennent contredire ces théories<sup>32</sup>.

La communication peut avoir une influence sur la propension de la population à adopter un comportement prudent, entre autres via l'établissement de normes sociales. En effet, pendant la pandémie de coronavirus, on a pu montrer que l'utilisation des médias traditionnels était associée à une perception accrue de la menace, à une plus grande confiance envers l'efficacité des mesures de protection et à la conviction que d'autres personnes se conformaient à ces mesures ou pensaient important de les suivre. Ces paramètres venaient à leur tour renforcer l'adhésion aux mesures de distanciation sociale. En parallèle, la communication interpersonnelle influait positivement sur la perception de ces normes; quant à l'utilisation des médias sociaux, elle avait une influence négative<sup>33</sup>. En cas de crise, la communication avec le grand public devrait être conçue de manière à renforcer les connaissances en matière de santé, à reconnaître les zones d'incertitude, à expliquer la nature et la gravité du risque, à susciter un sentiment d'urgence sans engendrer de panique et à communiquer des messages cohérents, mais nuancés<sup>34</sup>. Par exemple, au début de l'épidémie de VIH, alors qu'aucun traitement n'était disponible, les campagnes de communication et l'implication de la communauté ont remarquablement bien réussi à favoriser l'adoption d'un comportement prudent. Au cours de la crise du coronavirus, le Conseil fédéral et l'administration ont communiqué de façon plutôt habile durant la situation extraordinaire<sup>35</sup>, mais cette habileté a fait défaut avant et après. Dix-huit mois après le début de la pandémie, le gouvernement suisse doit encore régulièrement adapter sa stratégie face à des événements inattendus tels que l'apparition de nouveaux variants. Or, si un scientifique peut se permettre de modifier son modèle quotidiennement, un politique perd en crédibilité en revenant sur ses prédictions, et il ne peut donc se le permettre qu'un certain nombre de fois.

Les conseils scientifiques, notamment ceux de la Swiss National COVID-19 Science Task Force, ont très bien couvert la dimension médicale de la crise. La dimension sociale a été étudiée principalement en termes économiques, mais sans tenir compte des effets secondaires des mesures sur la population<sup>36</sup>.

31 Brian Keeley (1999). *Of Conspiracy Theories*. The Journal of Philosophy, 96(3), 109–126.

32 Pascal Wagner-Egger (2021). *Psychologie des croyances aux théories du complot. Le bruit de la conspiration*. Presses universitaires de Grenoble, avril 2021.

33 Thomas N. Friemel et Sarah Geber (2021). *Social Distancing during the COVID-19 Pandemic in Switzerland: Health Protective Behavior in the Context of Communication and Perceptions of Efficacy, Norms, and Threat*. Health communication, 1–11. Advance online publication. <https://doi.org/10.1080/10410236.2021.1976360>

34 Aengus Collins, Marie-Valentine Florin et Ortwin Renn (2020). *COVID-19 risk governance: drivers, responses and lessons to be learned*. Journal of Risk Research, 23:7-8, 1073–1082, mai 2020.

35 Comme défini dans la loi fédérale du 28 septembre 2012 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (loi sur les épidémies, LEP; RS 818.101).

36 En 2020, le groupe de travail scientifique national suisse COVID-19 comptait au total 10 groupes, dont un seul était composé d'experts des sciences sociales et humaines. Il n'y avait qu'un seul sociologue.

Pour comprendre l'acceptation et d'autres phénomènes connexes, il faudrait une approche intégrée des sciences humaines et sociales, favorisant la collaboration entre les approches théoriques et empiriques. Par exemple, des recherches dans le domaine de la sécurité se concentrent sur les campagnes de désinformation menées sur les plateformes sociales par un petit nombre d'États adverses. Elles se fondent principalement sur une approche quantitative et pourraient donc bénéficier de l'apport de concepts théoriques, qui pourraient contextualiser les données. La communication scientifique s'est améliorée au cours de la pandémie, à tel point que la population a pu voir les processus de recherche se dérouler en temps réel. Pour leur part, les hautes écoles commencent tout juste à réfléchir à la manière de promouvoir les activités de vulgarisation de leurs scientifiques, et surtout à la manière de les évaluer.

## 2.1.2 Comment gouverner un État fédéral en temps de crise?

### Principales conclusions

Pour obtenir le consentement de la population, les autorités doivent montrer qu'elles sont capables de gouverner et de protéger le pays des retombées des crises. Étant donné qu'il n'existe pas de gouvernance mondiale, la plupart des mesures sont décidées par les gouvernements nationaux.

Dans le système politique suisse, le fédéralisme permet aux cantons et aux communes d'appliquer leurs propres mesures adaptées aux besoins locaux. Il oblige également tous les acteurs à échanger des informations. Néanmoins, la volonté d'agir peut se voir entravée lorsque l'un des acteurs s'attend à ce qu'un autre niveau prenne l'initiative. Cela rend le rôle du Conseil fédéral d'autant plus crucial, particulièrement pour les crises évoluant rapidement, qui exigent une coordination accrue entre les départements et les offices fédéraux, une meilleure planification des mesures d'urgence, voire une priorisation de la résilience sur l'efficacité.

Lorsqu'ils sont confrontés à une crise évoluant lentement, les décideurs politiques ne sont pas naturellement enclins à agir. La disposition à prendre des mesures peut être influencée par des intérêts particuliers, la peur de devenir impopulaire, la mobilisation de la population et l'espoir que la crise puisse être surmontée rapidement.

La démocratie est un modèle normatif qui attribue l'exercice du pouvoir au peuple, mais qui doit aussi garder la capacité de résoudre efficacement les problèmes d'ordre public. Pour préserver l'acceptation de la population, l'État doit montrer qu'il est en mesure de protéger cette dernière en cas d'urgence. Pendant la pandémie de Covid-19, les pays jouissant d'un bon niveau démocratique – mesuré selon un indice de qualité<sup>37</sup> – ont moins restreint les droits fondamentaux, indépendamment de la situation épidémiologique. Il faut tout de même préciser que la plupart des mesures ont mené à regrouper le pouvoir au profit de l'exécutif, une concentration qui, dans l'ensemble, a eu des effets négatifs en termes de qualité démocratique. La Suisse s'est avérée figurer parmi les pays européens les moins restrictifs au niveau de la sévérité des mesures, mais dans la moyenne en ce qui concerne le regroupement des pouvoirs dans les mains du Conseil fédéral. La gestion de crise fait pencher la balance du côté de la responsabilité gouvernementale, ce qui appelle un renforcement de la participation démocratique<sup>38</sup>.

37 Sarah Engler et al. (2021). *Democracy in times of the pandemic: explaining the variation of COVID-19 policies across European democracies*. *West European Politics*, 44:5–6, 1077–1102.

38 *Ibid.*

Le système politique fédéral suisse répartit le pouvoir entre plusieurs acteurs. Pendant la crise du coronavirus, le fédéralisme a joué un rôle essentiel à plusieurs égards. Du point de vue de l'acceptation politique, les citoyens ont tendance à davantage faire confiance aux autorités locales que nationales. En outre, dans des situations de grande incertitude, il est efficace d'expérimenter diverses solutions qui peuvent être facilement adaptées aux besoins locaux, modifiées rapidement et, si elles s'avèrent efficaces, copiées par d'autres autorités locales. Les cantons ont été les premiers à réagir dès les premiers jours de la pandémie: en février 2020, le canton du Tessin a interdit les grands rassemblements deux jours avant la Confédération. Il faut ajouter à cela le fait que le fédéralisme oblige toutes les instances à coordonner leur activité d'information aussi bien verticalement qu'horizontalement, permettant ainsi à certains pouvoirs et contre-pouvoirs inhérents à la démocratie suisse de s'exercer. En cas de nécessité, le principe de subsidiarité permet à l'instance de rang supérieur de prendre le contrôle, comme cela s'est produit lors de la situation particulière et – plus encore – lors de la situation extraordinaire telles que définies dans la loi sur les épidémies. Pourtant, le fédéralisme a confronté les décideurs à une série de difficultés: la loi sur les épidémies ne prévoyait pas de processus pour gérer le retour de compétences aux cantons à la fin de la situation extraordinaire. À l'automne 2020, ces derniers ont hésité à agir, sachant que celui qui prendrait l'initiative devrait supporter les coûts des nouvelles mesures. Que les stratégies cantonales aient été adaptées ou non aux besoins locaux, les médias ont systématiquement présenté les différences cantonales comme incohérentes. Il est possible que la coexistence de règles différentes ait joué contre l'établissement de normes sociales, lesquelles représentent, comme évoqué plus haut, un facteur clé en termes d'acceptation.

Une crise ne bouleverse pas le système de gouvernance, mais l'oblige à fonctionner différemment. Outre le fédéralisme, les questions de gouvernance suivantes ont aussi été jugées pertinentes:

- «Départementalisme»: la préparation et la réaction face à la crise ont été entravées par une coordination insuffisante entre les départements et les offices à tous les niveaux inférieurs au Conseil fédéral et à la Chancellerie fédérale. En collaboration avec l'Organisation mondiale de la Santé, la Suisse avait mis à l'épreuve son système de prévention et de lutte avant la pandémie. Les faiblesses étaient donc connues, et le pays était relativement bien préparé. Mais il n'y a pas eu de coordination globale de la planification préventive et, jusqu'au début de la situation extraordinaire, aucun ajustement coordonné du plan de lutte contre les pandémies.

- Task forces: la création généralisée de nouvelles institutions entraîne une perte de savoir-faire et d'expérience. Pendant leur mise en place, ces structures ont du mal à coopérer avec les autres, surtout si leurs organisations partenaires viennent elles aussi d'être créées. La meilleure stratégie consiste à faire en sorte que le plus grand nombre possible d'acteurs fassent ce qu'ils font le mieux, en augmentant la robustesse et la résilience des acteurs existants.
- Planification d'urgence: même si certaines autorités étaient préparées à faire face à une longue crise, par exemple la police ou l'armée, les équipes de l'OFSP et d'autres organismes ont travaillé sous pression tout au long de la crise, sans avoir la possibilité de se réorganiser et de récupérer.
- Auto-évaluation: le fait que l'administration fédérale mène ses propres auto-évaluations ne peut se substituer à une évaluation indépendante par des experts externes.
- Compromis entre efficacité et résilience: les redondances, par exemple dans les chaînes d'approvisionnement, sont coûteuses en temps normal, mais essentielles en cas de crise. Lorsqu'ils fixent les priorités politiques, les décideurs doivent être conscients qu'un compromis entre efficacité et résilience est indispensable.

En cas de crise, de nombreuses personnes réclament un gouvernement fort, et les tendances populistes sont courantes. Pendant la Seconde Guerre mondiale, le Parlement suisse a accordé les pleins pouvoirs au Conseil fédéral, renonçant ainsi à son devoir de surveillance. Mais au-delà de la menace qu'elle fait peser sur la démocratie, une concentration du pouvoir risque d'entraîner la formation de mouvements d'opposition et de ne pas rester viable sur le long terme. Un phénomène semblable peut s'observer dans l'équilibre des pouvoirs au sein d'une entreprise: une crise offre à ses débuts l'occasion de renforcer la direction et d'améliorer l'acceptation parmi les employés. Mais la capacité à exercer du pouvoir diminue avec le temps. Les dirigeants doivent abandonner les stratégies directives et descendantes (*top-down*) pour faire place à la coopération, à la collaboration (comme au sein des forces de réflexion rapide ou *rapid reflexion forces* en anglais<sup>39</sup>) et au compromis. En parallèle, si les dirigeants refusent d'endosser la responsabilité des actions de leur organisation, cela peut jouer en leur défaveur, surtout lorsque ces actions aboutissent à de mauvais résultats. Ce besoin accru en gouvernance pose un défi particulier dans un pays comme la Suisse, où la responsabilité est traditionnellement diffuse plutôt qu'associée à des individus.

39 Pierre Bérroux, Xavier Guilhou and Patrick Lagadec (2008). *Rapid Reflection Forces put to the reality test*. Crisis Response 4 (2), pp. 38–40.

Mais en cas de crise, quelle autorité – des communes, des cantons, de la Confédération, voire des membres de la communauté internationale – doit être chargée de la résoudre? Conformément au principe de subsidiarité, un certain degré de gouvernance mondiale est nécessaire pour venir à bout des difficultés qui se profilent dans un contexte de grande complexité et de risque systémique. Aucun pays ne peut réagir seul, et la coordination internationale fait plus que jamais défaut. La pandémie de Covid-19 a révélé au grand jour la fragilité du système international, avec une Organisation mondiale de la Santé à bout de souffle et une résurgence des nationalismes. Il n'existe à l'heure actuelle aucun type de gouvernance mondiale permettant de prendre des décisions contraignantes pour assurer la pérennité de la planète. Mais les acteurs politiques ne sont pas les seuls à interagir sur le plan international. Les entreprises (multinationales, associations d'entreprises) et les scientifiques (par exemple le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) peuvent activer leurs propres réseaux. Un modèle de «coalition créative» regroupant des pays, des villes et des entreprises a été proposé pour lutter contre le changement climatique et anticiper d'autres enjeux<sup>40</sup>. La fondation Bill et Melinda Gates ainsi que d'autres acteurs privés utilisent en collaboration avec les gouvernements africains une approche similaire visant à promouvoir la vaccination.

Une pandémie, une cyberattaque, une catastrophe naturelle ou une explosion dans une usine chimique: de telles crises se déclenchent en quelques heures, jours ou semaines, d'où la nécessité de s'y préparer et de constituer une gouvernance réactive. Un sentiment d'urgence encourage les responsables politiques à prendre des mesures, favorise l'adhésion de la population et donne à celle-ci la volonté de coopérer. En revanche, il est souvent plus difficile de réagir à une crise lorsque l'on a du temps devant soi. Dans le cas du réchauffement climatique, la menace et la nécessité de prendre des mesures étaient déjà évidentes il y a 30 ans: à cette époque, il a été reconnu qu'un effort concerté était nécessaire aussi bien au niveau individuel, local, national qu'international. Une législation stricte sur le climat, prévoyant à la fois des incitations et des sanctions, a été définie comme la voie à suivre. Si le Covid-19 prouve que l'humanité est capable de surmonter une crise grave, l'acceptation fait encore défaut dans le débat sur le climat, comme peut aussi l'indiquer le rejet en juin 2021 de la modification de la loi sur le CO<sub>2</sub> par les citoyens suisses.

Les dirigeants sont déjà conscients du consensus scientifique sur le changement climatique, mais différents facteurs peuvent avoir un impact sur leur volonté d'agir:

— Les intérêts particuliers qui s'efforcent de maintenir en place aussi longtemps que possible des modèles économiques non durables constituent un obstacle majeur. Dans le domaine de la politique énergétique, plusieurs *think tanks* actifs en Suisse et dans les pays anglo-saxons ont un accès aux dirigeants de haut niveau. Une configuration similaire a prévalu dans les derniers mois précédant la crise financière de 2007-2009: au lieu de pousser aux décisions qui s'imposaient, les spécialistes financiers ont surtout cherché à optimiser les bénéfices jusqu'à ce que la crise soit inévitable. Le sauvetage des banques par les gouvernements – un sauvetage souvent effectué en dehors des règles constitutionnelles – a contribué à intensifier les mouvements populistes dans le monde entier.

— Les crises majeures nécessitent souvent des mesures impopulaires telles que des lois restreignant les libertés individuelles ou ralentissant les activités économiques. Les systèmes démocratiques ne sont pas bien équipés pour faire face à ces situations, car les politiciens cherchent à être réélus. Des accords internationaux ont été conclus pour lutter contre le changement climatique, mais aucune sanction n'est prévue si un État ne tient pas ses promesses. Le «parasitisme» reste la stratégie la plus aisée pour les individus comme pour les pays. Face à l'absence de mécanismes de contrainte, certains se sont tournés vers le système judiciaire pour trouver des solutions, par exemple aux Pays-Bas et en Allemagne. En France, le Conseil d'État a menacé le gouvernement d'une amende si celui-ci ne prend pas à temps des mesures suffisantes pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre et atténuer l'élévation du niveau de la mer<sup>41</sup>.

— Les mobilisations populaires ne sont pas toutes opposées au changement. Au contraire, les manifestations de rue, notamment celles des jeunes, ont été une source de pression en faveur des mesures politiques. Une partie de la population s'engage fortement sur la base d'une idéologie (plutôt que de leur expérience personnelle) et cherche à faire évoluer l'opinion publique en faveur d'une meilleure acceptation des changements de politique climatique, afin de remettre en cause un ordre social fondé sur la compétition et la mobilité sociale et de proposer de nouvelles normes. Pour les jeunes militants, comme pour la majorité de la population, le fardeau de la responsabilité personnelle peut sembler écrasant. En cas de pandémie, chacun peut prendre des mesures simples et concrètes, comme porter un masque et se faire vacciner. Mais pour lutter contre le réchauffement climatique, faut-il renoncer à prendre l'avion ou à avoir des enfants?

40 Oxford Martin School (2013). *Now for the Long Term. The Report of the Oxford Martin Commission for Future Generations.* [https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/commission/Oxford\\_Martin\\_Now\\_for\\_the\\_Long\\_Term.pdf](https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/commission/Oxford_Martin_Now_for_the_Long_Term.pdf).  
What we do – Activities | GESDA – Geneva Science and Diplomacy Anticipator.

41 Jon Henley (2021). *French court orders government to act on climate in next nine months.* The Guardian, 1er juillet 2021.

— Il y a des *raisons d'espérer* que la crise du Covid-19 (et non la maladie) puisse être surmontée en quelques mois ou années. En revanche, en ce qui concerne le changement climatique, on ne peut que compter sur le fait que le réchauffement se stabilise pour donner à la plupart des êtres humains le temps de s'adapter, et non escompter que le climat revienne un jour à un état «normal». Étant donné que le réchauffement climatique ne semble pas avoir de fin, certains experts ne le considèrent pas sous l'angle d'une crise, mais plutôt d'une transition vers une «nouvelle normalité». Ils préconisent donc de passer à une approche de gestion des risques qui ouvrirait une plus grande latitude en matière de politique publique et élargirait l'éventail des possibilités. Il en résulterait cependant certains problèmes moraux: si la Suisse peut probablement s'adapter à cette nouvelle normalité, de nombreuses populations dans le monde ne seraient guère en mesure de le faire. Comme le climat et les ressources naturelles, la santé est un bien commun. Le problème du partage des vaccins avec les pays en développement illustre un phénomène similaire. Il faut réunir les connaissances encore très éparses sur la gestion des biens communs et la réduction des risques moraux (*moral hazards*) à l'échelle de la planète<sup>42</sup>.

## 2.2 Échanges transdisciplinaires

### 2.2.1 Quel rôle ont joué la société civile et les milieux politique et scientifique?

#### Principales conclusions

La crise du Covid-19 dépasse le cadre médical, mais sous l'effet de l'urgence, ce sont les patients en phase aiguë de la maladie qui ont retenu l'essentiel de l'attention. D'autres enjeux ont été relégués au second plan, et certaines parties de la société civile ont été – objectivement ou subjectivement – laissées pour compte.

Les décideurs avaient besoin d'une vue d'ensemble des événements afin de maîtriser la crise. Il y a eu des problèmes de coordination et de transparence, car les personnes extérieures à l'administration, voire certains membres de celle-ci, ne savaient pas qui était responsable de quels domaines de compétences. Entre les cantons, il y a eu peu d'échanges systématiques de bonnes pratiques.

Les scientifiques ont consacré du temps et des efforts pour informer la population et les décideurs. Compte tenu de l'urgence des besoins et du manque d'expériences, ils n'ont pas toujours pris en considération les différents rôles qu'ils devaient remplir. Au sein de la Swiss National COVID-19 Science Task Force, la communication scientifique a été uniformisée après la première vague de contamination, bien que les médias aient continué à se concentrer sur les opinions divergentes.

#### La société civile pendant la pandémie

Face à la première crise majeure de l'ère de la surabondance d'informations, une partie de la population s'est sentie incapable d'exprimer ses attentes et ses questions, mais aussi de faire part de ses propositions et de ses suggestions. Cette difficulté à communiquer s'explique notamment par notre incapacité à contextualiser les connaissances nouvelles et incomplètes. De nombreuses informations scientifiques de qualité étaient publiées au début de la pandémie, mais la société civile ne savait pas où les chercher. De même, face à la complexité des règles et des mécanismes politiques en constante mutation, la population avait de la peine à comprendre l'organisation transitoire et relativement peu transparente de la crise ainsi que les nouvelles structures gouvernementales mises en place par l'administration. Les syndicats et les employeurs, habitués à communiquer avec le Secrétariat d'État à l'économie, ont eu du mal à identifier les interlocuteurs compétents et à établir des canaux de communication avec l'OFSP pour clarifier les conséquences des nouvelles mesures sur la santé au travail. En outre, les médias portaient principalement leur attention sur les autorités fédérales et, dans une moindre mesure, sur les autorités cantonales, alors que les échelons inférieurs du gouvernement tels que les communes, mais aussi les employeurs régionaux et les organisations com-

42 Kris Hartley et Glen Kuecker (2020). *The moral hazards of smart water management*. Water International. 45, 1–9.

munautaires, ont joué un rôle essentiel. Le lieu du travail n'a pas été reconnu comme un domaine majeur de la politique de santé publique. Ainsi, le temps consacré à aller se faire vacciner contre le Covid-19 n'a, par exemple, pas été considéré comme du temps de travail. Les entreprises ont dû tant bien que mal maintenir leur activité à flot tout en se conformant aux règles de quarantaine. Les villes se sont senties quelque peu délaissées par la Confédération, malgré leur forte densité de population et le fait que certaines d'entre elles soient plus peuplées que certains cantons suisses.

Les confinements ont ralenti non seulement la transmission virale, mais aussi la vie sociale et économique. Dans le même temps, ils ont accéléré des tendances déjà existantes, comme la numérisation et le creusement des inégalités. Des pans de la population ont été laissés pour compte et se sont retrouvés isolés, que ce soit en raison de leur état de santé, de leur âge, de leur citoyenneté, de leur statut socio-économique ou d'autres paramètres. La polarisation a pu générer un certain degré de stigmatisation envers certains groupes de la société tels que les populations immigrées. À ce stade, il est encore trop tôt pour affirmer si les personnes les plus activement opposées aux mesures sont aussi celles qui se sont senties insuffisamment représentées ou soutenues en matière de sécurité sociale. De même, l'hésitation vaccinale, voire la susceptibilité aux théories du complot, ne s'expliquent pas entièrement par un manque d'intégration sociale ou d'éducation. Parmi les opposants, certains étaient de bonne foi et suivaient une logique propre, basée sur des intérêts, des idéologies ou des positions sociales. En Suisse, il existe une hypersensibilité aux directives gouvernementales, qui sont interprétées comme une intrusion dans la liberté individuelle. La solidarité est plus facile à maintenir dans les sociétés moins riches.

**L'élaboration des politiques publiques pendant la pandémie**  
Les autorités suisses avaient peu d'expérience pratique dans la gestion de crises de grande ampleur avant la pandémie de Covid-19. En gardant à l'esprit la complexité de la tâche, les dirigeants devraient à présent tirer des enseignements sur ce que la Suisse n'a pas fait correctement. Des rapports internes sur des crises précédentes et sur des exercices antérieurs étaient disponibles, mais ce type de document passe souvent inaperçu et tombe rapidement dans l'oubli. De nombreuses procédures ont été testées et entraînées avant la survenue de la pandémie, mais dans un environnement artificiel et en suivant des scénarios prédéfinis. Par conséquent, chacun a appris à réagir dans son propre domaine de responsabilité. Étant donné que la pandémie de Covid-19 a eu de nombreuses répercussions dépassant le simple cadre de l'urgence médicale, le véritable enjeu de cette crise a été un besoin pressant de leadership spontané dans tous les secteurs de gouvernement, avec des personnes assumant de nouveaux rôles et un grand nombre de *task forces* additionnelles créées dans tous les départements.

Mais quelles étaient exactement les personnes responsables pendant la pandémie, et de quoi avaient-elles la charge? Un organigramme global et une chaîne de commandement faisaient défaut ou n'étaient pas suffisamment clairs, du moins du point de vue des observateurs extérieurs. Le déficit de transparence s'est fait particulièrement ressentir au niveau fédéral. Un manque de partage de l'information et une coordination insuffisante ont pu avoir un effet négatif sur l'acceptation en ralentissant la mise en œuvre des mesures et en entravant la remontée des réactions de la population. Il manquait une vision d'ensemble prenant en compte tous les aspects, car les autorités étaient surtout préoccupées par le taux d'occupation des hôpitaux. Au sein de l'administration fédérale, le Conseil fédéral a créé une structure ad hoc: l'État-major de crise du Conseil fédéral chargé de gérer la crise du coronavirus, qui a mis fin à ses activités en juin 2020 déjà. Les structures existantes n'ont pas été pleinement exploitées, qu'il s'agisse de l'État-major Protection de la population, chapeauté par le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports, ou du Centre de gestion des crises du Département fédéral des affaires étrangères, alors que ces organes auraient pu aider à trier les enjeux et à maintenir un sentiment d'urgence sur une plus longue période. On peut conclure qu'en matière de préparation et de résilience, la Suisse ne pratique pas systématiquement à l'interne ce qu'elle prêche à l'international.

Quant aux cantons, ils ont manqué l'opportunité de recueillir des données de manière coordonnée et en temps réel pendant l'élaboration des stratégies cantonales. Un échange de bonnes pratiques et davantage de suivi scientifique auraient permis de mieux déterminer ce qui fonctionne, comment et pourquoi. Le canton des Grisons, qui a déjà vécu des crises à plus petite échelle – notamment des accidents d'avion et des catastrophes naturelles – a fait preuve d'exemplarité à cet égard. Les autorités grisonnes ont non seulement effectué les démarches nécessaires pour valider leurs mesures d'un point de vue scientifique, mais ont aussi défini des objectifs politiques et élaboré des stratégies telles que des dépistages en série pour permettre aux écoles et aux entreprises de continuer à fonctionner aussi longtemps que possible. Elles ont également mis en place une plateforme pour synchroniser la communication à l'échelle du canton. De leur côté, les autorités fédérales n'étaient pas à la pointe en matière de technologie numérique. Le tableau de bord statistique de l'OFSP n'est pas devenu la référence centrale dans le suivi de l'épidémie. En outre, les membres de la société civile, qui souhaitent voir la création d'une plateforme unique contenant tous les règlements et les mesures liées à la pandémie et recevoir des mises à jour immédiates via un réseau centralisé de médias sociaux, n'ont pas été satisfaits dans leurs attentes.

### Les acteurs scientifiques pendant la pandémie

Dès le début de la pandémie, les milieux scientifiques ont bénéficié d'un degré élevé de confiance et de légitimité pour s'exprimer et répondre aux questions des journalistes, mais aussi pour prendre des initiatives et suggérer des mesures aux décideurs. Cela vaut tout particulièrement pour les représentants des disciplines naturelles (science, technologie, ingénierie et mathématiques), mais moins en ce qui concerne les sciences humaines et sociales, qui étaient moins organisées, peu proactives et moins visibles du grand public. Si l'expertise scientifique dans le domaine épidémiologique était souvent adaptée au contexte de la pandémie de Covid-19, des explications socio-économiques ont fait et continuent de faire défaut.

Cette confiance de la population a permis à certains scientifiques de consacrer une grande partie de leur temps et de leurs efforts à fournir des conseils en matière de politique scientifique<sup>43</sup>. Toutefois, ils jouissaient d'une telle légitimité qu'ils n'ont pas ressenti le besoin de préciser le contexte de leur engagement. Par exemple, le mandat de la Swiss National Covid-19 Science Task Force n'était pas clair, pas plus que ses missions. La population ne savait pas par quel processus les scientifiques avaient été nommés, en quelle qualité ils mettaient leur expertise à disposition ou même le fait qu'ils fournissaient des conseils sans être rétribués. Au Royaume-Uni, le groupe de travail Scientific Advisory Group for Emergencies (SAGE) avait été créé bien avant la pandémie et son expertise utilisée dans le cadre d'autres crises. Comme il était perçu comme insuffisamment indépendant au début de la pandémie du SARS-CoV-2 et accusé de se faire le défenseur de la politique du gouvernement, un nouveau groupe Independent SAGE a été créé pour le remplacer. Mais l'influence de ce nouveau groupe, en contrepartie, était plus restreinte.

La légitimité dont jouit la science a ses limites: dans les médias, des arguments ont à de nombreuses reprises été avancés pour contredire les avis des spécialistes. Par conséquent, les scientifiques et médecins qui défendaient des théories minoritaires, mais aussi les personnes qui faisaient de la désinformation ont rencontré un écho disproportionné au sein de la population par rapport au consensus scientifique. Ces «fausses équivalences» peuvent également avoir donné l'impression que les connaissances scientifiques étaient ouvertes à des interprétations arbitraires. Pour aggraver la situation, l'évolution du marché de l'information a entraîné une diminution du nombre de journalistes scientifiques au cours des dernières décennies. Il n'en restait donc plus beaucoup pour poser des questions indépendantes et informées aux scientifiques et à leurs détracteurs.

Les organisations scientifiques telles que les académies ont aussi contribué par une réflexion plus large sur la communication scientifique. Pour compliquer la situation, certains scientifiques ont médiatisé des opinions toutes faites comme représentant «la vérité», à la manière de militants qui défendent une cause, voire leurs propres intérêts. Les autorités politiques ont donc reçu des recommandations contradictoires de la part de différents chercheurs qui soutenaient des politiques opposées avec un même degré de ferveur. Cette situation les a conduits à privilégier les avis scientifiques qu'ils étaient de toute façon enclins à suivre. Pendant une brève période, le Parlement en est même arrivé à tenter maladroitement de «museler» la communication scientifique. En outre, on peut supposer que la crainte d'être mal compris a conduit de nombreux scientifiques scrupuleux à refuser de se faire interviewer par les médias. Après la première vague de contamination, la communication de la Swiss National Covid-19 Science Task Force a été uniformisée, déléguée à un petit nombre de représentants et intégrée aux conférences de presse de l'administration fédérale. Les débats ont été relégués à l'arrière-plan, et les positions minoritaires ont été examinées dans le contexte d'un processus interne de recherche de consensus.

La recherche publique et privée a gagné en transparence en partageant les résultats intermédiaires sur l'avancement des essais cliniques tout au long du processus de recherche. Dévoiler de telles informations à un stade où les données sont incomplètes ou n'ont pas encore été évaluées par les pairs n'est pas sans risque; mais seul ce procédé pouvait permettre de développer des vaccins et des traitements en un temps record.

43 Mike S. Schäfer et al. (2021). *Science in the Swiss Public. The State of Science Communication and Public Engagement with Science in Switzerland*. Swiss Academies of Arts and Sciences, Berne 2021.

## 2.2.2 Quel doit être le rôle de la société civile ainsi que des milieux politique et scientifique?

### Principales conclusions

En préparation à la prochaine crise, il faut remettre en question l'illusion d'une approche «zéro risque» et sensibiliser le public au bon maniement de l'information. Pendant une crise, la société civile devrait servir d'inspiration en apportant son expérience, en proposant des solutions et en participant à des débats ouverts.

Les décideurs doivent tirer des leçons de leur propre expérience ainsi que de celle des autres pays et améliorer la coordination ainsi que la transparence de la gestion des crises.

Les scientifiques doivent expliquer le processus scientifique et aider à replacer les évidences dans leur contexte. Ils doivent soutenir l'élaboration des politiques, sans pour autant les élaborer directement.

#### La société civile dans les crises à venir

La pandémie de Covid-19 est toujours en cours, et peu d'experts se risquent à prédire quand elle touchera à sa fin. Sachant que d'autres crises – prévisibles ou non – risquent de se produire, la priorité en termes d'acceptation globale est de rétablir la cohésion, la résilience et la solidarité au sein de la société civile. Il se peut qu'une partie de la population ait perdu de vue ses responsabilités, tandis qu'une autre en a davantage conscience. C'est cette dernière tendance qu'il convient d'encourager. Il faut prendre au sérieux les craintes matérielles de la population en lien avec les mesures: après tout, on ne se met pas en quarantaine si on ne peut pas se le permettre financièrement. Pour améliorer le processus d'élaboration des politiques et renforcer la résilience de la société, il faut notamment soutenir la recherche en sciences humaines et sociales.

Divers types de forums de discussion doivent être organisés en ligne, mais aussi dans le monde réel pour que les arguments puissent être exprimés librement et respectueusement. Les voix critiques, quelles que soient leurs motivations, doivent être entendues avant qu'elles ne se radicalisent ou décident de ne plus participer aux débats. Le potentiel des groupes qui ne participent pas au processus politique traditionnel des consultations et des élections, comme les diasporas, doit être mieux exploité. Les personnes issues de l'immigration ont tendance à faire confiance aux autorités suisses et sont plus habituées aux crises, notamment au chaos qu'elles impliquent. Elles peuvent rapidement établir des réseaux d'échange d'informations et font preuve de solidarité. Près de 38% de la population suisse est issue de l'immigration, et 40% d'entre ces personnes ont un faible niveau de formation. Pour qu'elles puissent faire part de leurs expériences et de leurs stratégies d'adaptation, il leur faut des informations facilement accessibles.

Sur le long terme, les compétences de l'ensemble de la population doivent être développées pour que celle-ci sache traiter d'une manière responsable les informations disponibles sur Internet ou ailleurs, et ce, depuis l'enseignement primaire jusqu'à la maîtrise de l'information numérique pour les adultes. L'objectif n'est pas de tout savoir ni de tout comprendre, mais d'apprendre à trouver les bonnes informations, à identifier les experts et à déterminer s'il faut leur faire confiance. Les outils numériques, y compris les médias sociaux, ne doivent pas uniquement être perçus comme un risque, mais aussi comme une opportunité.

À l'instar de l'administration et des décideurs qui s'entraînent à affronter les crises à venir, la population devrait elle aussi mieux se préparer face à l'inattendu et à avoir des attentes plus réalistes, tant en ce qui concerne les risques futurs que ce que la politique et la science peuvent apporter. Les vaccins ont certes été développés en un temps record, mais la science ne peut pas prouver que, dans les décennies à venir, personne ne souffrira d'aucun effet secondaire d'un de ces vaccins.

**L'élaboration des politiques publiques dans les crises à venir**  
Les décideurs doivent porter leur regard au-delà des frontières, aussi bien temporelles que spatiales, afin d'élargir l'éventail des situations auxquelles ils peuvent s'attendre. On peut par exemple évoquer les importantes restrictions de mouvement dans certaines régions suisses causées par les épidémies de fièvre aphteuse des années 1965 et 1966, qui ont rencontré une très faible opposition populaire. Ou encore le nombre de décès dus aux tremblements de terre et aux tornades à Haïti, qui est aujourd'hui en constante diminution grâce aux efforts d'organisations gouvernementales et non gouvernementales. Il faut encore préciser que, bien entendu, toute idée venant de l'étranger doit être transposée dans le contexte actuel et local.

Les décideurs doivent être formés de manière plus polyvalente. Il est impossible d'apprendre à faire face à tous les aspects d'une pandémie, mais il est possible de s'entraîner à suivre des processus. La priorité est de connaître les personnes compétentes ainsi que leurs domaines de responsabilité en amont de la prochaine crise. En outre, les processus doivent être testés dans la pratique au-delà des domaines de compétence respectifs. Lors de la prochaine crise, il incombera aux autorités de créer et de publier un organigramme clair de tous les acteurs, définir les compétences, analyser et étudier les initiatives privées et répertorier les points de contact dans les associations ou d'autres structures. De manière plus générale, les décideurs devraient promouvoir – en temps de crise également – la transparence et la responsabilité en accueillant favorablement le contre-pouvoir exercé par les journalistes d'investigation.

En cas de crise, on a besoin de personnes de confiance, idéalement des dirigeants hauts placés, qui s'adressent au public. Il faut préciser que ce besoin de gouvernance ne va pas jusqu'au micromanagement. La confiance est un domaine dans lequel les autorités cantonales ont un avantage grâce à leur proximité avec les citoyens. La communication nécessite des outils spécifiques, comme une plateforme numérique plus centralisée (un *push channel*). L'administration fédérale devrait faire

un meilleur usage des médias sociaux, favoriser la compréhension de leurs règles et aider à développer des mécanismes de lutte contre la désinformation.

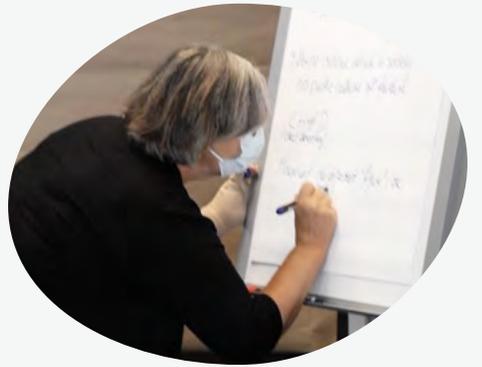
#### Les acteurs scientifiques dans les crises à venir

Les scientifiques doivent expliquer et exposer leurs conclusions et interprétations en temps de crise, tout en gardant le droit de refuser une demande d'interview. La vulgarisation, qui consiste par exemple à participer à un débat public, est un service essentiel pour la population et devrait être valorisée par une forme de reconnaissance académique. Une telle valorisation serait particulièrement importante pour les jeunes chercheurs en situation précaire. Bien que tous les chercheurs ne puissent ou ne doivent pas être présents sur les médias sociaux, il faut davantage de voix scientifiques sur ces plateformes. Dans les hautes écoles, des structures doivent être mises en place pour faire office de passerelle avec la société civile en communiquant des informations distinctes de la communication institutionnelle.

Les scientifiques doivent mieux expliquer non seulement le contenu de leurs recherches, mais aussi leurs méthodes, les raisons d'un changement de consensus scientifique, voire les arguments qui ont fait pencher la balance en faveur d'un consensus plutôt que d'un autre. Avant le début de la pandémie de Covid-19, la plupart des scientifiques avaient reçu les conseils suivants: communiquer clairement et sans ambiguïté, construire un récit simple et se concentrer sur un seul message à retenir. La revue *Nature* a publié récemment des recommandations qui semblent plus appropriées à une période de crise: informer en présentant des preuves, mais sans essayer de convaincre; mettre en contexte et éviter toute «fausse équivalence» entre des points de vue opposés; communiquer honnêtement au sujet des incertitudes; fournir des informations sur la qualité des preuves; prévenir toutes les tentatives de désinformation. En outre, ils doivent tout particulièrement veiller à expliquer les méthodes de falsification et s'efforcer d'adopter une attitude plus modeste pour se démarquer de l'image du «scientifique infaillible»<sup>44</sup>. En somme, il s'agit de développer une nouvelle culture scientifique qui présente la science sous la forme d'une réalisation collective et cumulative.

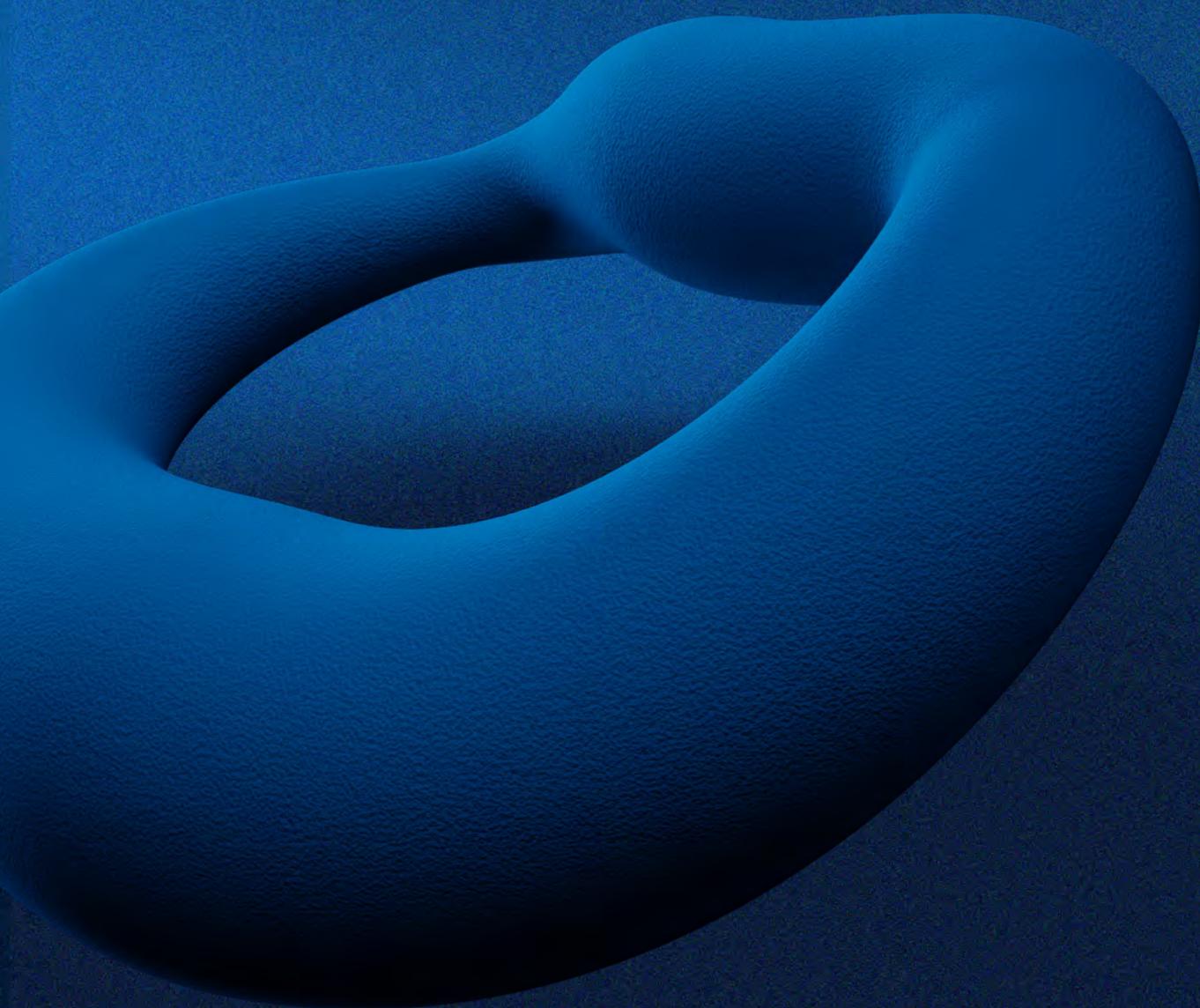
Pour fournir des conseils en matière de politique scientifique, il reste à déterminer si une *task force* ou une commission permanente est la solution la mieux adaptée, tout particulièrement en termes de crédibilité. Une *task force* devrait inclure la participation de tous les milieux scientifiques les plus importants pour faire face à la crise. En outre, il s'agirait de clarifier son statut, ses conditions d'engagement et ses règles de communication. Ses membres devraient préciser s'ils agissent en tant qu'experts, c'est-à-dire s'ils se contentent de présenter et d'expliquer les preuves, ou en tant que consultants, c'est-à-dire s'ils aident également à la prise de décision. Lorsqu'ils agissent en tant que consultants, il serait préférable qu'ils présentent plusieurs options assorties de leurs avantages et leurs inconvénients. Dans leur relation avec les autorités, les scientifiques doivent garder à l'esprit qu'il existe un compromis entre exercer de l'influence et conserver de l'indépendance vis-à-vis du pouvoir.

44 Michael Blastland et al. (2020). *Five rules for evidence communication*. *Nature* 587, 362-364.



# 3

## Possibilités d'amélioration – les champs d'action envisagés par le CSS



### 3 Possibilités d'amélioration – les champs d'action envisagés par le CSS

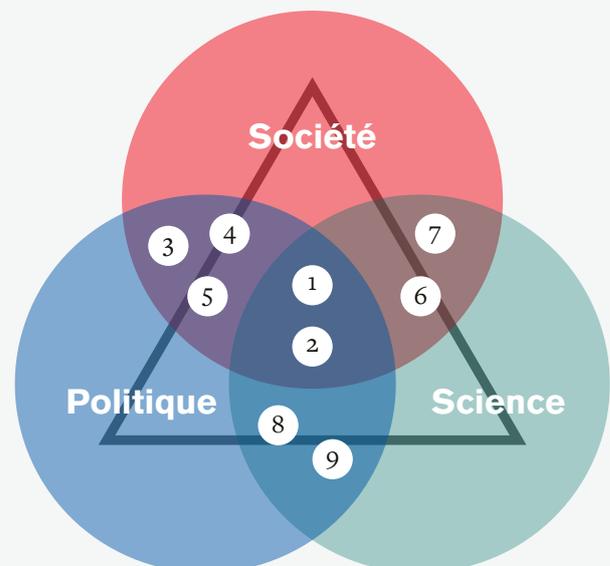
L'acceptation par la population est un facteur clé du processus d'élaboration des politiques en Suisse. Cela est vrai à la fois en temps normal, où l'acceptation est favorisée par la démocratie directe et par des mécanismes de collaborations horizontale et verticale à travers tout le système fédéral, mais aussi en temps de crise, alors même que des changements organisationnels introduits dans l'urgence viennent limiter ces mécanismes et renforcer les structures hiérarchiques au sein du gouvernement. Cet état de crise est généralement bien accepté dans les situations d'urgence ponctuelles et aiguës, mais beaucoup moins lorsqu'elles perdurent après quelques mois. Les décideurs doivent trouver des moyens de préserver ce capital de bonne volonté en repensant la notion de participation sans pour autant entraver l'action politique. Certes, un gouvernement inefficace dilapiderait rapidement un tel capital, mais un gouvernement qui traverserait la crise retranché derrière des barricades le perdrait également au fil du temps.

La science joue un rôle fondamental dans ce qui peut être considéré comme une relation triangulaire entre la société, la politique et la science. Lors d'une crise majeure, les connaissances sont généralement limitées. Dans ce contexte, on attend des scientifiques qu'ils contribuent aux prises de décisions du gouvernement et de la population. En Suisse, les scientifiques, tout comme les représentants des autorités (ou peut-être même plus encore), jouissent d'une grande considération. Ils doivent néanmoins être conscients que leur prise de parole constitue non seulement un service public mais aussi un acte politique. S'ils ne parviennent pas à percevoir le juste milieu entre l'information et le positionnement, leur légitimité s'en trouve rapidement compromise. Pour que les experts scientifiques soient reconnus par la population, il leur faut, d'une part, communiquer de manière interactive avec celle-ci et, d'autre part, ne jamais considérer leur propre légitimité comme acquise.

Les crises d'aujourd'hui ne peuvent être abordées sans recourir à une approche rationnelle et fondée sur les données. L'incapacité à partager les données au sein des instances administratives, par-delà les domaines ou les frontières cantonales, est un obstacle majeur à l'efficacité et à la crédibilité des gouvernements. La pandémie de Covid-19 a été l'occasion de faire le point sur l'état d'avancement de la numérisation du système de santé suisse, et de tirer ainsi les premières conclusions sur les défis techniques à venir<sup>45</sup>. La maladie et les mesures prises pour y faire face entraînant des coûts sociaux élevés, il est également urgent de définir quelles sont les données les plus pertinentes<sup>46</sup>. Au début de l'année 2022, certaines informations de santé publique essentielles telles que la cause du décès manquaient encore pour une partie de l'année 2020 et pour 2021. Les chiffres socio-économiques, les données sur l'isolement, la

désinformation en ligne, le signalement d'incidents racistes ou d'autres indicateurs peuvent fournir des informations cruciales pour la prise de décision en pleine crise (notamment, mais pas uniquement, sur le niveau d'acceptation de la population). Il est en particulier urgent de disposer de données relatives aux enfants et aux jeunes.

En se fondant sur les connaissances acquises lors des ateliers, le CSS a identifié neuf champs dans lesquels des actions sont nécessaires pour se préparer à la prochaine crise. En tant qu'organe consultatif du gouvernement, le CSS conseille principalement le Conseil fédéral et l'administration fédérale. Cependant, seule la société dans son ensemble, à savoir les responsables politiques à tous les niveaux fédéraux, les collaborateurs administratifs, les scientifiques, les citoyens et les non-citoyens, peut influencer sur ces champs d'action. Le CSS présente tout d'abord les deux recommandations qui demandent le plus haut degré de coopération de la part de tous les acteurs.



1. Calibrer les attentes
2. Partager les données pertinentes pour la société
3. Créer des plateformes de dialogue
4. Inclure les communautés étrangères
5. Être accessible et responsable
6. Mobiliser les experts
7. Communiquer et être à l'écoute
8. Étudier l'impact des médias sociaux
9. Jeter des ponts entre science et politique

45 OFSP (2022). *Rapport concernant l'amélioration de la gestion des données dans le domaine de la santé – État de la mise en œuvre du mandat 8 du rapport concernant l'évaluation de la gestion de crise pendant la pandémie de COVID-19*. Berne, 12.01.2022.

46 Voir aussi: Dheepa Rajan et al. (2020). *Governance of the Covid-19 response: a call for more inclusive and transparent decision-making*. *BMJ Global Health* 2020;5:e002655.

## 1. Calibrer les attentes

La population a besoin de savoir quels risques sont à considérer comme prioritaires et quelles solutions sont à attendre, tant du point de vue scientifique que politique.

En temps normal, même la meilleure prévention ne peut éliminer toutes les menaces. En cas de crise, une issue favorable n'est pas garantie. Pour que la population accepte des mesures contraignantes, il faut qu'elle soit en mesure d'apprécier correctement à la fois le potentiel de ce que la science et la politique peuvent réaliser, et leurs limites.

- a. *La société.* Les citoyens et les citoyennes, en tant que juges des priorités politiques, doivent développer une notion du risque réaliste (par opposition à sur- ou sous-dimensionnée). Sinon, les problèmes à long terme tels que le réchauffement climatique ou la perte de biodiversité recevront moins d'attention que la dernière crise ou que le problème du jour le plus brûlant.
- b. *La politique.* Dans cette «nouvelle normalité», où plusieurs crises se superposent à différents niveaux et à différentes vitesses, les responsables politiques se doivent de dire la vérité, même lorsqu'il reste des incertitudes: il n'y aura pas de solution toute faite (comme une simple aide financière) à une situation complexe ni de retour à la normalité d'avant. Les autorités doivent avoir confiance en la capacité de discernement des citoyens suisses.
- c. *La science.* Les faibles probabilités, lorsqu'elles sont connues, sont difficiles à appréhender rationnellement. Par exemple, même le meilleur vaccin présente un (très) faible niveau de risque. Les scientifiques spécialisés dans les sciences du risque ou dans toutes autres disciplines pertinentes, ainsi que les experts travaillant au sein du gouvernement, devraient fournir un contexte et un cadre de référence, et toujours expliquer d'où vient l'incertitude.

## 2. Partager les données pertinentes pour la société

Les acteurs gouvernementaux doivent s'assurer que les données nécessaires à la prise de décision sont partagées rapidement.

Les autorités préservent la confiance de la population en fournissant des informations précises et opportunes sur la crise. De toutes les ressources qui sont mobilisées pour faire face à une crise telles que les équipes de spécialistes, les biens de première nécessité ou les infrastructures critiques, les données sont celles qui ont le plus d'impact sur l'acceptation.

- a. *La société.* Les citoyens suisses ne peuvent pas, d'un côté, déplorer les limites des autorités pour comprendre et utiliser l'information numérique et, de l'autre, se montrer plus que réticents à partager leurs données personnelles pour des usages publics tout en les divulguant sans contrôle à titre privé. La société suisse doit se mettre d'accord sur les conditions selon lesquelles elle entend avoir accès aux services numériques publics.

- b. *La politique.* Le programme de gestion nationale des données (NaDB), mené sous la direction de l'Office fédéral de la statistique, devrait être accéléré. Par ailleurs, le Conseil fédéral devrait prendre des mesures pour pallier le manque d'échange entre les départements et s'assurer que l'administration dispose de l'expertise scientifique et technique nécessaire. Des estimations réalistes des investissements requis de la part de la Confédération et des cantons devraient être établies. Les offices de la statistique cantonaux et fédéraux devraient coopérer très étroitement, en examinant les questions de réglementation chaque fois que cela est de rigueur. Les autorités de tous les cantons devraient mettre en place un suivi scientifique des mesures liées à une crise et échanger systématiquement les bonnes pratiques.
- c. *La science.* Les spécialistes des sciences sociales devraient élaborer un vaste cadre conceptuel pour analyser les mécanismes sociaux en collectant en temps réel des données relatives aux phénomènes sociaux (notamment le phénomène d'acceptation). Pour une meilleure cohérence, ce projet pourrait faire l'objet d'un mandat dans le cadre du programme NaDB, auquel prennent déjà part des experts en analyse des données du domaine des EPF. Lorsqu'une crise éclate, toutes les disciplines scientifiques devraient être associées à la délimitation de l'ampleur du problème.

À l'interface entre société et politique

## 3. Créer des plateformes de dialogue

Tous les acteurs doivent s'efforcer de créer des espaces supplémentaires pour ouvrir le débat et accueillir la critique.

Une nouvelle normalité, dans laquelle les crises seraient plus fréquentes, voire simultanées, est un avenir envisageable, qui met en péril la cohésion et l'acceptation au sein de la société. Le dialogue public sur la manière d'aborder cette nouvelle normalité devrait être une priorité pour l'ensemble de la société. Les institutions publiques et privées devraient développer de nouveaux formats d'échange, pour les discussions en grand groupe par exemple, en proposant des réunions à la fois en ligne et en présentiel. Une culture du débat ouverte et respectueuse devrait être encouragée. Les médias sociaux font partie intégrante de ces plateformes de débat. Cependant, il faut être conscient que la gouvernance de ces plateformes est établie sur d'autres continents et ne tient pas compte des différents systèmes de valeurs et contextes culturels à travers le monde<sup>47</sup>.

<sup>47</sup> Cat Zakrzewski et al. (2021). *How Facebook neglected the rest of the world, fueling hate speech and violence in India*. Washington Post, 24.10.2021.

## 4. Inclure les communautés étrangères

La Confédération, les cantons et les communes devraient informer les migrants et recueillir leurs avis.

La population suisse compte 38% d'habitants issus de l'immigration<sup>48</sup>. Ceux-ci ont des statuts très divers et ne peuvent être considérés comme une entité homogène. Généralement bien intégrés dans la vie économique, la plupart n'ont pas le droit de vote ou ne l'utilisent pas. Cependant, en cas de crise majeure, les autorités ont besoin qu'une très large majorité de la population applique les mesures. Dans cette perspective, des efforts délibérés sont nécessaires pour collaborer avec divers groupes afin de garantir une accessibilité aux sources d'information dans toutes les langues, ce qui va bien au-delà de simplement traduire quelques documents. Avant qu'une crise ne survienne, les autorités devraient établir des réseaux de diffusion via les écoles, le lieu de travail, les groupes communautaires et les services spécialisés. Il est important de noter que, durant la crise, les communautés de migrants ne doivent pas être vues comme des sceptiques ou des opposants. Face à une menace, ces groupes réagissent plutôt par la prudence, et non dans la panique. Nombre d'entre eux ont une plus grande expérience des situations chaotiques que la majorité de la population suisse, et leur contribution n'en sera que plus précieuse pour faire face aux futures crises. Jusqu'à présent, la Suisse n'a pas suffisamment exploité ce potentiel.

## 5. Être accessible et responsable

Les représentants politiques devraient informer sur l'organisation de la gestion de crise et assumer la responsabilité des manquements.

L'idée de diffuser les organigrammes des cellules de crise de manière proactive est une recommandation facile à mettre en œuvre, qui serait très appréciée par les acteurs de la société civile. Des boîtes aux lettres électroniques ou des lignes téléphoniques spéciales devraient être proposées sur un canal de communication centralisé et bien indiqué. En outre, le plus important pour les représentants politiques et les scientifiques est de se soutenir mutuellement (plutôt que de se blâmer les uns les autres) en s'efforçant de comprendre leurs rôles respectifs et en assumant la responsabilité de leurs actions. Les décideurs aux plus hauts niveaux, comme le président de la Confédération, le président du Parlement suisse ou le président de la Conférence des gouvernements cantonaux, sont responsables devant le public de tout problème. Ce principe fondamental de gouvernance impose une attitude ouverte et transparente face aux «questions dérangeantes» des citoyens et des journalistes d'investigation, même en période de forte pression. Au terme d'une crise, des évaluateurs indépendants devraient être mandatés pour en analyser la gestion, et le suivi de leurs conclusions devrait être une priorité pour les représentants politiques.

*À l'interface entre la science et la société*

## 6. Mobiliser les experts

Les hautes écoles doivent identifier les experts et leur apporter le soutien nécessaire.

Informar la société sur les différentes questions à caractère scientifique est une mission des hautes écoles qui se distingue de celle menée au niveau des relations publiques. Elle ne doit pas être confiée aux seuls experts en communication, même si leur soutien et leurs qualifications sont incontestablement nécessaires. Certaines universités et HES ont préparé des listes de scientifiques affiliés qui peuvent répondre à des questions sur des sujets spécifiques. Étant donné que ces listes sont rarement mises à jour ou publiées, leur utilité reste cependant limitée. Au sein de leur institution, les chercheurs qui consacrent beaucoup de temps à la vulgarisation ne sont pas récompensés par un système de reconnaissance par les pairs fondé sur la publication et l'obtention de subventions. Par conséquent, les journalistes demandent souvent aux mêmes quelques experts de répondre à la plupart des demandes. Ces scientifiques deviennent habiles à déjouer les pièges de l'exposition médiatique, tandis qu'un grand nombre d'autres préfèrent s'abstenir de prendre la parole. Cela étant, en cas de crise, de nombreux scientifiques se font un devoir de transmettre leurs connaissances, ce qui comporte des défis particuliers à l'ère du numérique. Si tous les scientifiques n'ont pas vocation à être présents sur les médias sociaux, les voix scientifiques manquent sur ces plateformes. Les hautes écoles devraient faire de la communication scientifique une pratique, mais aussi une discipline à part entière, veiller à ce que tous les étudiants suivent au moins un cours correspondant pendant leurs études, voire même élaborer un programme de master spécialisé. En parallèle, ils devraient fournir un soutien institutionnel à leurs chercheurs lorsqu'ils sont appelés à siéger dans un comité ou à s'adresser aux médias, ainsi que lorsqu'ils sont exposés à des attaques personnelles en raison de leurs engagements.

## 7. Communiquer et être à l'écoute

Les scientifiques doivent être formés aux bonnes pratiques de communication.

Les scientifiques considèrent souvent qu'ils n'apportent «rien que les faits», alors que leurs interventions sont facilement perçues comme un plaidoyer en faveur d'une politique spécifique. Dans un contexte où les groupes d'intérêt se précipitent pour instrumentaliser le discours scientifique, les experts doivent être formés aux bonnes pratiques de communication<sup>49</sup>. Il convient de mettre à la disposition des scientifiques du matériel de soutien facilement accessible, notamment de simples guides présentant à la fois les bases de la communication et celles du système politique suisse. Outre l'amélioration de la communication, ces efforts de sensibilisation sont aussi l'occasion pour tous les scientifiques de développer leur capacité

48 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/migration-integration/selon-statut-migratoire.html>

49 Michael Blastland et al. (2020) *Five rules for evidence communication*. Nature 587, 362-364.

d'écoute. Les Académies suisses des sciences ont un mandat légal pour entretenir un dialogue entre science et société. Leur récente publication sur la communication scientifique contient de nombreuses recommandations qui rejoignent la présente analyse<sup>50</sup>. Elles mettent notamment en avant la notion de culture scientifique, dans laquelle la science est présentée comme une réalisation collective. En s'inspirant de la méthode des panels utilisée par TA-SWISS pour l'évaluation des technologies, qui s'adresse aux citoyens ordinaires, Science et Cité ainsi que d'autres membres des Académies suisses des sciences devraient encore davantage développer des activités de sensibilisation à l'intention de personnes issues de milieux sociaux divers, qui sans cela n'assisteraient pas à des manifestations scientifiques.

*À l'interface entre la science et la politique*

## 8. Étudier l'impact des médias sociaux

**La Confédération devrait financer des recherches sur le rôle de l'information dans le fonctionnement de la démocratie.**

Le monde est confronté à sa première pandémie et à sa première guerre conventionnelle de l'ère numérique. Dans ce contexte, les médias traditionnels restent une référence, car ils contribuent à révéler les mensonges et les conflits d'intérêts, aidant ainsi à distinguer les vrais des faux complots. Néanmoins, leurs modèles économiques sont soumis à une pression sans précédent. En Suisse, les autorités n'ont pas encore trouvé comment encourager la presse et les médias numériques tout en préservant leur indépendance éditoriale. De 2005 à 2017, le programme de recherche nationale «Démocratie – Défis posés à la démocratie au 21<sup>e</sup> siècle» a étudié le développement de la démocratie face à la mondialisation et à la médiatisation, et a conduit à la création du Centre d'études sur la démocratie à Aarau. Les activités de recherche qui en découlent ne sont pas fondamentalement axées sur les enjeux numériques. Les cybermenaces sont étudiées au Center for security studies de l'EPFZ. Dans d'autres universités et HES, des chercheurs étudient la question sous des angles encore différents. En 2020, l'Office fédéral de la communication a financé six projets de recherche sur la désinformation et les discours de haine, et une autre série est actuellement en cours. Ces initiatives sont importantes, mais leur portée est insuffisante compte tenu de l'influence surdimensionnée des médias sociaux sur la confiance et l'acceptation. Jusqu'à présent, il n'y a pas eu de programme national de recherche de grande envergure sur le rôle des médias et des médias sociaux dans le fonctionnement de la démocratie. Cette possibilité devrait être explorée.

## 9. Jeter des ponts entre science et politique

**Les organes scientifiques devraient améliorer les interfaces avec la politique et l'administration.**

Il faut parvenir à un excellent niveau de confiance et de solidarité entre les milieux scientifique et politique, et ce, avant même l'apparition d'une crise. Pour ce faire, une interaction régulière doit s'établir entre les représentants de la science et ceux de la politique, ainsi qu'une connaissance réciproque des personnes de référence, des mécanismes, des pratiques et des problèmes présents dans les deux milieux. Dans cette perspective, il est notamment nécessaire de savoir quels mécanismes d'offres de conseils existent déjà pour contribuer à l'élaboration des politiques. Le CSS formulera prochainement des recommandations en matière de conseils scientifiques destinés à l'élaboration de politiques publiques<sup>51</sup>.

## Conclusion

L'acceptation par la population des actions du gouvernement fait partie intégrante du système politique suisse. Ce paramètre est en principe bien connu, mais peut facilement s'oublier dans la pratique, surtout dans l'urgence. Le CSS jette ainsi un coup de projecteur sur l'acceptation afin de rappeler son importance. En formulant ses recommandations, le CSS espère contribuer à améliorer la résilience de la société face aux crises de toutes natures.

Il n'existe pas de recette toute faite pour favoriser l'acceptation. Cette dernière exige un haut degré de communication, d'écoute, de leadership et de créativité. Pour contrebalancer l'effet de concentration sur la résolution du problème, qui est certes important pour encourager à l'action, mais qui restreint le champ de vision, le maintien de l'acceptation nécessite de garder une vue d'ensemble sur la crise, éclairée par des données, contextualisée par la science et partagée avec le public.

50 Mike S. Schäfer et al. (2021). *Science in the Swiss Public. The State of Science Communication and Public Engagement with Science in Switzerland*. Académies suisses des sciences, Berne 2021.

51 La publication du CSS, qui analyse le conseil politique scientifique, sera publiée en 2022. Elle s'appuie sur le rapport d'experts rédigé sur mandat du CSS par Caspar Hirschi et al. (2022). *Wissenschaftliche Politikberatung in Krisenzeiten in der Schweiz: eine Analyse der Finanzkrise, des Fukushima-Unfalls und der COVID-19 Pandemie*.

## Atelier du CSS du 11 août 2021 / membres du groupe d'experts pour la session 1

- Marc Höglinger est directeur de la recherche sur les soins au Winterthur Institute of Health Economics, qui est rattaché à l'Université des sciences appliquées de Zurich (ZHAW). Avant cela, il a conduit des recherches à l'Université de Berne et à l'EPFZ et mené des activités d'enseignement à la Careum Hochschule Gesundheit. Il codirige le projet COVID-19 Social Monitor, qui collecte des indicateurs sur le bien-être, le comportement, la santé physique et mentale ainsi que la situation professionnelle de la population suisse.
- Sarah Geber dirige, avec plusieurs collègues de l'Institut für Kommunikationswissenschaft und Medienforschung de l'Université de Zurich, le projet Covid-Norms: Monitoring and Analyzing Preventive Behavior, financé par le FNS. Elle dirige également le projet Covid, Culture and Communication: A Comparison of the Acceptance of Contact Tracing Technologies in Switzerland and Singapore. Elle est membre de la Digital Society Initiative de l'Université de Zurich.
- Pascal Wagner-Egger est maître d'enseignement et de recherche en psychologie sociale et en statistique à l'Université de Fribourg. En 2021, il a publié son livre *Psychologie des croyances aux théories du complot: Le bruit de la conspiration et a coécrit A Power-Challenging Theory of Society, or a Conservative Mindset? Upward and Downward Conspiracy Theories as Ideologically Distinct Beliefs*. Il a participé à la publication de la policy brief *Response to Corona Denial* de la Swiss National COVID-19 Science Task Force. Il intervient régulièrement en tant que consultant à la radio et la télévision.
- Oliver Nachtwey est titulaire de la chaire d'analyse des structures sociales à l'Université de Bâle. Avant cela, il a été professeur de sociologie à l'Université Goethe de Francfort et à l'Université de technologie de Darmstadt. En 2016, il a publié la 8<sup>e</sup> édition de *Die Abstiegsgesellschaft. Über das Aufbegehren in der regressiven Moderne*. Il a publié de nombreux livres et articles sur l'érosion de la démocratie, sur divers mouvements de protestation et sur les expériences d'aliénation liées à la numérisation du travail. Depuis 2020, il travaille sur la sociologie politique des mouvements de protestation liés au coronavirus en Allemagne et en Suisse. En 2021, il a publié *Die Risikogesellschaft und die Gegenwart*. En parallèle, il étudie les grèves climatiques en Suisse.

- Marie-Valentine Florin est la directrice exécutive de l'International risk governance center (IRGC) à l'EPFL. Elle est diplômée de Science Po Paris en politique et gestion publiques, et a obtenu des diplômes postgrades en stratégie marketing, développement durable et diplomatie environnementale. Elle est membre du comité consultatif du Global Risk Report du Forum économique mondial et membre de la Society of Risk Analysis. En avril 2020, elle a copublié *COVID-19 risk governance: drivers, responses and lessons to be learned*.
- Andreas Wenger est le directeur du Centre d'études pour la sécurité depuis 2002 et professeur de politique de sécurité suisse et internationale à l'EPFZ. Après avoir étudié l'histoire, les sciences politiques et la littérature allemande à l'Université de Zurich, il a été chercheur invité à l'Université de Princeton, à l'Université de Yale, au Woodrow Wilson Center et à l'Université George Washington. En 2020, il a coédité *The Politics and Science and Prevision: Governing and Probing the Future*. Il a également édité le *Bulletin 2020 on Swiss Security Policy*, consacré à la gestion précoce de la pandémie de Covid-19 en Suisse.

## Atelier du CSS du 11 août 2021 / membres du groupe d'experts pour la session 2

- Eva Maria Belser est codirectrice de l'Institut du Fédéralisme et professeure de droit public et administratif à l'Université de Fribourg. Elle est en outre titulaire d'une chaire UNESCO en droits de l'homme et démocratie. Elle est membre de divers conseils pour l'éthique ou les droits de l'homme et fait partie du groupe d'experts Éthique, droit et social (ELSI) de la Swiss National COVID-19 Science Task Force. En 2020, elle a publié divers articles sur l'effet de la crise du Covid-19 sur les droits de l'homme et sur le fédéralisme suisse en situation de crise.
- Daniel Kübler est professeur au département de sciences politiques et codirecteur du Centre d'études sur la démocratie de l'Université de Zurich. De 2012 à 2018, il a été le directeur du PRN Démocratie. De 2013 à 2016, il a été directeur du Centre d'études sur la démocratie à Aarau. Il est l'éditeur de *Financial crisis and democracy. Challenges for politics, law and education* (2011) et coauteur de *Democracy in times of the pandemic: explaining the variation of COVID-19 politics across European democracies* (2021). Il a participé à la publication de la policy brief *Response to Corona Denial* de la Swiss National COVID-19 Science Task Force.

- Nicolas Levrat est professeur de droit européen et international à l'Université de Genève depuis 2001. Il enseigne régulièrement dans des universités en Belgique, au Canada, en France et en Hongrie. Il a été directeur de l'Institut européen de l'Université de Genève (IEUG) de 2007 à 2013 et de son successeur, le Global Studies Institute (GSI), de 2013 à 2015. Il dirige à nouveau le GSI depuis 2019. En 2018, avec Didier Wernli, il a cofondé le Geneva Transformative Governance Lab pour mener des recherches sur la gouvernance face aux défis complexes. En 2021, il a publié, avec des collègues provenant de diverses disciplines, *Governance in the age of complexity: building resilience to COVID-19 and future pandemics* et *Building a multisystemic understanding of societal resilience to the Covid-19 pandemic*.
- Bettina Büchel est professeure de stratégie et d'organisation à l'IMD de Lausanne, et se consacre aux réponses stratégiques et aux transformations des organisations multinationales. Après avoir étudié l'administration publique et l'administration des affaires à l'Université de Constance, à l'Université Rutgers et à l'Université de Genève, elle a été professeure assistante à l'Asian Institute of Technology de Bangkok avant de rejoindre l'IMD de Lausanne en 2000. Dans le cadre de son travail, elle étudie principalement la gouvernance au niveau du conseil d'administration et de celui de la haute direction des organisations multinationales, où la confiance dans le processus de gouvernance joue un rôle essentiel.
- Thomas Stocker est le président du Centre Oeschger pour la recherche climatologique (OCCR) et professeur de physique du climat et de l'environnement à l'Université de Berne. Depuis 1998, il contribue aux rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et a été coprésident du groupe de travail I du GIEC (évaluation des aspects scientifiques du système climatique et du changement climatique) de 2008 à 2015. Il est membre du comité directeur exécutif de *CH-Impacts. Climate scenarios CH2018 and derived consequences for Switzerland*. En 2020, il a publié *Utilization-focused scientific policy advice: a six-point checklist* avec des collègues provenant de diverses disciplines.

## Participants à l'atelier du CSS du 31 août 2021

Discussion présidée par Michael Renaudin, collègue M.

### Société civile

- Vjosa Gervalla, directrice d'albinform.ch
- Dagmar Jenni, directrice de l'association suisse des commerces de détail
- Markus Mader, directeur de la Croix-Rouge suisse
- Christine Michel, responsable en santé et sécurité au travail chez Unia
- Yannis Papadaniel, responsable santé à la Fédération romande des consommateurs
- Silja Stofer, cheffe de la communication d'entreprise chez fenaco

### Politique et administration

- Stefan Brem, chef de la section Analyse des risques et coordination de la recherche à l'Office fédéral de la protection de la population
- Alexa Caduff, responsable de la CoronaComm et coordinatrice de la protection civile à l'Office de la protection militaire et civile du canton des Grisons
- Markus Dürr, ancien conseiller d'État du canton de Lucerne et ancien directeur de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé
- Erich Fehr, maire de la ville de Bienne
- Patrick Mathys, responsable de la section Gestion de crise et collaboration internationale à l'OFSP

### Science

- Matthias Egger, président du Fonds national suisse (FNS)
- Sarah Geber, maître-assistante à la division Utilisation et effets des médias, Université de Zurich
- Oliver Nachtwey, professeur de sociologie, Université de Bâle
- Marcel Tanner, président des Académies suisses des sciences
- Pascal Wagner-Egger, enseignant-chercheur en psychologie, Université de Fribourg

### CSS

- Verena Briner, membre du groupe de travail sur les enseignements de la pandémie de Covid-19
- Christiane Pauli-Magnus, membre du groupe de travail sur les enseignements de la pandémie de Covid-19
- Jane Royston, membre du groupe de travail sur les enseignements de la pandémie de Covid-19
- Sabine Süssstrunk, présidente du Conseil suisse de la science

## Abréviations

CSS	Conseil suisse de la science
EPFL	École polytechnique fédérale de Lausanne
EPFZ	École polytechnique fédérale de Zurich
ELSI	Ethical, legal, social implications
GSI	Global Studies Institute
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
IEUG	Institut Européen de l'Université de Genève
HES	Haute école spécialisé
IMD	International Institute for Management Development
NaDB	Gestion nationale des données
OCCR	Oeschger Centre for Climate Change Research
OFPP	Office fédéral de la protection de la population
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OMS	Organisation mondiale de la Santé
SAGE	Scientific Advisory Group for Emergencies
STIM	science, technologie, ingénierie et mathématiques
TINA	“There is no alternative”
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine
ZDA	Centre for Democracy Studies Aarau
ZHAW	Université des sciences appliquées de Zurich

## Impressum

Conseil suisse de la science CSS  
Einsteinstrasse 2  
CH-3003 Bern  
T +41 (0)58 463 00 48  
F +41 (0)58 463 95 47  
swr@swr.admin.ch  
www.wissenschaftsrat.ch

ISBN 978-3-906113-70-8  
Berne 2022

Lectorat: Doris Tranter, Stéphane Gillioz  
Concept et mise en page: Modulator AG, Branding + Design

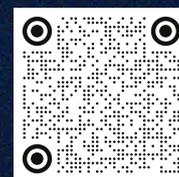
Schweizerischer Wissenschaftsrat SWR  
Conseil suisse de la science CSS  
Einsteinstrasse 2  
CH-3003 Bern

T +41 (0)58 463 00 48  
F +41 (0)58 463 95 47  
swr@swr.admin.ch  
www.wissenschaftsrat.ch

Blog



LinkedIn



Twitter

