



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Repond Brice

2022-CE-13

Quelle est la vision du Conseil d'Etat à long terme concernant la gestion des pandémies ?

I. Question

D'après Simon Sinek, les défis du monde qui nous entoure peuvent être appréhendés d'un point de vue fini ou infini.

Dans un scénario fini, nous définissons un cadre limité dans lequel les règles sont fixées et immuables. Il y a un début et une fin, un gagnant et un perdant.

Dans un scénario infini, le cadre est plus souple, les règles évoluent, il n'y a ni perdants ni gagnants, il n'y a jamais de fin.

La gestion de la crise de la Covid-19 peut être appréhendée selon ces deux scénarii :

- > le scénario fini consiste à penser que nous pourrions éradiquer le virus dans un laps de temps plus ou moins court ;
- > le scénario infini intègre une réflexion sur le long terme.

La nature humaine fait que nous sommes généralement formés à appréhender les défis à partir de la notion finie. Nous devons performer et satisfaire des objectifs à court terme. Toutefois, c'est bien en considérant les choses d'un point de vue infini que nous pourrions prospérer sur le long terme.

En l'état, depuis deux ans que dure la pandémie Covid-19, les autorités, qu'elles soient fédérales ou cantonales, imposent des mesures contraignantes telles que la mise en quarantaine, le port du masque obligatoire ou encore la fermeture périodique de certains milieux culturels ou sportifs. Elles injectent par ailleurs des milliards de francs dans certains secteurs de l'économie particulièrement touchés. Toutes ces mesures sont appliquées et acceptables dans un scénario fini.

Si l'on en croit les experts de l'OMS, il est impossible de déterminer si la Covid-19 disparaîtra un jour. S'ajoute à ce constat la crise climatique qui donne à penser que virus et bactéries émergeront dans les prochaines décennies. Aujourd'hui, le scénario infini justifie un positionnement déterminé des autorités.

Le Conseil d'Etat l'aura compris, les questions que je lui adresse visent à comprendre sa vision de la gestion de la situation à long terme et bien sûr dans le cas où des crises comparables surviendraient. A ce sujet, nous posons les questions suivantes :

1. Qu'on soit favorables ou non à la vaccination, les chiffres sont éloquentes, cette mesure permet de réduire le risque d'être hospitalisés d'un facteur d'au moins 10, indépendamment de la tranche d'âge. De plus, le nombre de patients hospitalisés évolue de manière exponentielle selon

l'âge. Si donc le système hospitalier connaît une surcharge, elle provient essentiellement des personnes non vaccinées d'un certain âge. Dès lors, le Conseil d'Etat a-t-il établi des projections hypothétiques de ce que représenterait la charge des hôpitaux en tenant compte des différents scénarii de vaccination de la population ? Si oui, peut-il communiquer le résultat de son analyse ? Si non, peut-il prévoir rapidement de faire une telle analyse ?

2. Dans la mesure où la vaccination n'est pas obligatoire, le Conseil d'Etat prévoit-il de débattre sur la question des priorités à prévoir dans la prise en charge des malades en cas de surcharge des hôpitaux ? De manière plus générale, le Conseil d'Etat prévoit-il un tel débat afin de prévenir d'autres crises ?
3. Tenant compte des nombreuses incertitudes et de la probabilité importante que la question des pandémies reste actuelle dans les décennies à venir, quelles sont les mesures que le Conseil d'Etat considère comme durables ? Quelles sont celles qui ne sont que temporaires ? Pour ce qui concerne les mesures temporaires, quels sont les critères qui permettront au Conseil d'Etat d'y mettre fin ou de se positionner dans ce sens s'il est consulté par la Confédération ?
4. Le Conseil d'Etat a-t-il fait estimer l'impact quantitatif de chaque mesure prise pour diminuer la surcharge des hôpitaux ? L'impact est-il significatif ? Si oui, peut-il informer des résultats ? Si non, pourquoi n'y a-t-il pas d'analyses engagées ?
5. Sachant que d'autres crises sanitaires pourraient bien survenir dans le futur, le Conseil d'Etat est-il en mesure d'estimer les coûts qu'occasionnerait un renforcement adéquat de son système hospitalier dont les capacités d'accueil ont été fragilisées durant la présente pandémie ? Prévoit-il une réflexion autour du développement d'un centre spécialisé dans la gestion de crises sanitaires par exemple ?
6. Connaître le profil type des patients admis en soins intensifs semble capital afin de cibler et prioriser les mesures à prendre. Le Conseil d'Etat n'a pas fourni à ce jour des données permettant l'élaboration de tels profils selon l'âge, le statut vaccinal, la présence de maladies préexistantes, etc. Comment envisage-t-il de rendre accessible ces données en vue de leur exploitation ?

11 janvier 2022

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage la préoccupation du dépositaire de la présente question concernant la nécessité de bénéficier d'une vision large et précise sur la gestion de la situation pandémique actuelle et les éventuelles crises futures.

Tous les acteurs et toutes les actrices concernés par la gestion de la pandémie ont le devoir de prendre, respectivement d'appliquer, les mesures jugées les plus efficaces et proportionnées pour limiter les effets du virus sur la santé de la population et sur les différents secteurs d'activités sociales et économiques. Dans ce cadre, les cantons et la Confédération travaillent conjointement.

Le Conseil d'Etat répond ainsi aux questions de la manière qui suit :

1. *Qu'on soit favorables ou non à la vaccination, les chiffres sont éloquentes, cette mesure permet de réduire le risque d'être hospitalisés d'un facteur d'au moins 10, indépendamment de la tranche d'âge. De plus, le nombre de patients hospitalisés évolue de manière exponentielle selon l'âge. Si donc le système hospitalier connaît une surcharge, elle provient essentiellement des personnes non vaccinées d'un certain âge. Dès lors, le Conseil d'Etat a-t-il établi des projections hypothétiques de ce que représenterait la charge des hôpitaux en tenant compte des différents scénarii de vaccination de la population ? Si oui, peut-il communiquer le résultat de son analyse ? Si non, peut-il prévoir rapidement de faire une telle analyse ?*

La vaccination étant une mesure efficace pour limiter les effets graves d'une infection au coronavirus, elle permet de diminuer la pression sur le système hospitalier. Dans ce sens, la Confédération a émis une recommandation de vaccination et donné pour mission aux cantons d'organiser la vaccination de masse et de la rendre accessible facilement. L'objectif est de vacciner toutes personnes pouvant et souhaitant choisir la vaccination et de rassurer, par une information objective commune de la Confédération et des cantons, les personnes indécises.

La situation épidémiologique et la couverture vaccinale des cantons sont incluses dans les hypothèses de travail de la Confédération afin que les recommandations de l'OFSP soient prises à la suite d'une analyse concrète et valables sur l'ensemble du territoire suisse. La Task Force scientifique fédérale a également tenu compte de la situation internationale et de l'expériences d'autres pays à des stades épidémiologiques différents, ce qui permet à la Commission fédérale sur les vaccinations (CFV) et à l'OFSP d'émettre des hypothèses d'évolution et d'adapter ses recommandations.

La crise du coronavirus est une pandémie mondiale et le canton n'a pas de particularités qui nécessiteraient des projections propres à la situation fribourgeoise.

Le Conseil d'Etat tient également à rappeler que la charge hospitalière ne dépend pas uniquement de la couverture vaccinale. La virulence du virus en question est un facteur important, comme on peut le constater avec le variant Omicron, très transmissible mais moins virulent que le variant Delta.

Considérant ce qui précède, il n'apparaît pas utile, à l'échelle cantonale, de faire une analyse hypothétique de la charge hospitalière selon différents scénarii de vaccination.

2. *Dans la mesure où la vaccination n'est pas obligatoire, le Conseil d'Etat prévoit-il de débattre sur la question des priorités à prévoir dans la prise en charge des malades en cas de surcharge des hôpitaux ? De manière plus générale, le Conseil d'Etat prévoit-il un tel débat afin de prévenir d'autres crises ?*

Concernant les soins intensifs, l'Académie Suisse des Sciences Médicales (ASSM) a publié en 2013 des directives médico-éthiques sur les mesures de soins intensifs. Le chapitre 9.3 de ces directives, intitulé « Ressources limitées et triage », aborde le sujet du triage de patients lorsqu'aucune mesure préalable n'est suffisante pour permettre de prodiguer des soins intensifs à toutes et tous.

En mars 2020, dans la perspective de goulets d'étranglements dans les unités de soins intensifs en lien avec le coronavirus, l'ASSM et la Société suisse de médecine intensive (SSMI) ont publié les « Directives de triage » mettant en œuvre les principes mentionnés dans le chapitre 9.3 des

directives de 2013. Ces directives de mises en œuvre ont été adaptées plusieurs fois en fonction des expériences pratiques et des nouvelles connaissances scientifiques.

Les autorités fédérales et cantonales compétentes travaillent dans le but d'éviter une situation où le triage de patients au sens strict est nécessaire, à savoir la non-admission dans une unité de soins intensifs. Dans le cas où une telle situation se présente, considérant l'importance de la coordination intercantonale en matière hospitalière, particulièrement en période de crise pandémique, le Conseil d'Etat partage l'avis de l'ASSM selon lequel il est essentiel de bénéficier de critères d'admission et de maintien aux soins intensifs harmonisés à l'échelle nationale.

Considérant ce qui précède, le Conseil d'Etat ne prévoit pas de débattre de la question à l'heure actuelle.

3. Tenant compte des nombreuses incertitudes et de la probabilité importante que la question des pandémies reste actuelle dans les décennies à venir, quelles sont les mesures que le Conseil d'Etat considère comme durables ? Quelles sont celles qui ne sont que temporaires ? Pour ce qui concerne les mesures temporaires, quels sont les critères qui permettront au Conseil d'Etat d'y mettre fin ou de se positionner dans ce sens s'il est consulté par la Confédération ?

Les mesures prises dans cadre de la pandémie ont pour but de limiter ses effets sur la santé de la population et le fonctionnement de la société. Elles sont prises dans le cadre de procédures établies, au niveau cantonal en situation normale et au niveau fédéral en situation extraordinaire ou particulière au sens de la loi sur les épidémies.

Le Conseil d'Etat tient à délimiter deux types de mesures. Les mesures organisationnelles, qui concernent les structures étatiques mises en place pour gérer les différentes conséquences de la pandémie et les mesures populationnelles, qui visent à déterminer un comportement à tenir par le biais de recommandations, d'obligations ou d'interdictions.

Concernant les mesures populationnelles, les autorités cantonales et fédérales ont analysé minutieusement l'évolution de la pandémie afin de proposer ou se positionner, respectivement de prendre, les mesures les plus adaptées à la situation. La proportionnalité d'une mesure ne peut pas se déterminer de manière abstraite mais doit faire l'objet d'une analyse concrète et détaillée. L'analyse porte sur la situation épidémiologique et hospitalière ainsi que sur des aspects économiques et sociaux. Dès lors, le Conseil d'Etat ne peut pas se prononcer de manière précise sur la pertinence de mesures pour les décennies à venir.

Cependant, des mesures comme la désinfection fréquente des mains, la distanciation sociale et le port du masque se sont imposées rapidement du fait de leur efficacité reconnue pour limiter la propagation de virus se transmettant par gouttelettes. Dès lors, en cas de résurgence de la pandémie ou de l'apparition de virus aux caractéristiques similaires, il est fort probable que ces mesures soient réintroduites. Certaines de ces mesures, notamment la désinfection des mains, sont d'ailleurs conseillées également actuellement, car des contaminations sont toujours constatées.

Concernant les mesures organisationnelles, le Conseil d'Etat suit attentivement l'évolution de la situation épidémiologique et les préoccupations de la population afin d'organiser la gestion de la crise au niveau cantonal de manière efficace et économique. Les structures existantes seront maintenues aussi longtemps que nécessaire et améliorées en continu afin de pouvoir monter en puissance rapidement et réagir à une éventuelle prochaine vague pandémique grave.

4. *Le Conseil d'Etat a-t-il fait estimer l'impact quantitatif de chaque mesure prise pour diminuer la surcharge des hôpitaux ? L'impact est-il significatif ? Si oui, peut-il informer des résultats ? Si non, pourquoi n'y a-t-il pas d'analyses engagées ?*

Déterminer l'efficacité des mesures pour diminuer la charge hospitalière relève d'une analyse complexe qui doit être menée au niveau national. La plupart des mesures de lutte contre le coronavirus ayant été prises en situation extraordinaire ou particulière par la Confédération, une étude de l'impact de celles-ci à l'échelle nationale se révélerait certainement plus complète et instructive que des analyses cantonales éparses. Les recherches scientifiques sur le plan international sont également déterminantes en la matière.

De plus, « estimer l'impact quantitatif de chaque mesure prise » ne semble pas réaliste et, cas échéant, les résultats pourraient amener à des interprétations hasardeuses au regard de la complexité contextuelle et multifactorielle avec laquelle il faudrait composer. En effet, les mesures destinées à limiter la propagation et les effets du coronavirus sur le système hospitalier ont été prises par « paquet » dans des contextes et des moments particuliers, de sorte qu'une étude de l'impact d'une mesure individualisée ne semble ni réalisable ni probante. Afin de réaliser une telle étude, il faudrait pouvoir comparer les situations de deux populations mises dans des circonstances identiques ; l'une avec une mesure particulière et l'autre sans, ce qui serait méthodologiquement impossible et non-éthique.

Concernant l'efficacité des mesures populationnelles prises, par exemple le port du masque, la vaccination ou la fermeture temporaire de certains lieux à haute fréquentation dans lesquels les mesures de protections sont difficilement applicables, il est observable qu'elles ont eu un effet protecteur sur les structures sanitaires. De fait, force est toutefois de constater que durant la première vague, les mesures mises en place par la Confédération et par le canton ont permis de ralentir la courbe épidémiologique et ainsi de d'atténuer les impacts de la pandémie sur la santé de la population et, par voie de conséquences, sur les hôpitaux. Il en va de même, pour la 4^{ème} et la 5^{ème} vague durant laquelle les cas graves se sont principalement concentrés sur une population non-vaccinée, attestant ainsi l'efficacité des mesures prises.

Pour ces raisons, le Conseil d'Etat ne prévoit pas d'entreprendre de telles analyses.

5. *Sachant que d'autres crises sanitaires pourraient bien survenir dans le futur, le Conseil d'Etat est-il en mesure d'estimer les coûts qu'occasionnerait un renforcement adéquat de son système hospitalier dont les capacités d'accueil ont été fragilisées durant la présente pandémie ? Prévoit-il une réflexion autour du développement d'un centre spécialisé dans la gestion de crises sanitaires par exemple ?*

Il est effectivement probable que l'avenir plus ou moins lointain connaisse d'autres crises sanitaires, de plus ou moins grande ampleur. L'impact d'une éventuelle crise sanitaire future dépendra de l'agent causal (micro-organismes, pollution atmosphérique, autres agents pathogènes, etc.) et, selon sa nature, son impact sur le système sanitaire pourrait être très différent de celui du coronavirus.

Il est donc très difficile de mettre en place des structures qui permettent de répondre à tous les cas de figure imaginables tout en respectant le principe d'économicité. Les fonds à disposition de la Confédération ont permis l'achat de matériel et des commandes de vaccins rapides. Face à une crise concrète, il est important de bénéficier de structures dynamiques et flexibles, prêtes à s'adapter.

Malgré la surcharge hospitalière en 2020, la Suisse a pu faire face à la situation en adaptant le fonctionnement de ses institutions hospitalières et en accentuant la coopération intercantonale et internationale, particulièrement avec les pays frontaliers. Les hôpitaux ont ainsi pu réagir adéquatement en ouvrant des places supplémentaires notamment aux soins intensifs et en se réorganisant temporairement.

Le Conseil d'Etat est d'avis que les structures mises en place par le canton pour faire face à la pandémie, notamment la Task Force sanitaire cantonale (TFSan) et la Cellule de Coordination Cantonale (CCC) ont permis une gestion pragmatique et proportionnée de la crise. En collaboration étroite avec les différents offices de la Confédération et avec les autres cantons par le biais de différents instruments de coordination, notamment la Conférence suisse des directrices et directeurs de la Santé (CDS) ou la Conférence Latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS), les autorités cantonales ont travaillé à la gestion quotidienne de la pandémie et de ses conséquences, tout en visant constamment l'amélioration continue des processus existants.

A l'heure actuelle et dans le but d'anticiper les besoins en cas de reprise de la pandémie, des réflexions afin de pérenniser les processus considérés comme satisfaisants sont menées par les différents acteurs cantonaux.

Le Conseil d'Etat souhaite également souligner que la structure actuelle de l'administration cantonale permet une mobilisation rapide de différents services potentiellement concernés par les éléments d'une crise, que celle-ci soit sanitaire ou autre. Au vu des nombreux domaines que peut toucher une situation de crise, il est cohérent de moduler les structures de gestion en fonction des besoins concrets, s'assurant ainsi le suivi de personnes professionnelles expérimentées dans la thématique concernée. Il ne semble ainsi pas utile, et encore moins économique, de créer une structure rigide, qui devra en tous les cas s'adapter et être remaniée en fonction de la situation concrète qui pourrait se présenter. La structure actuelle prévue pour la gestion des crises - avec ses possibilités de changement de régime institutionnel selon la situation - offre cette flexibilité nécessaire.

Considérant ce qui précède, le Conseil d'Etat ne prévoit pas, à l'heure actuelle, de réflexions autour du développement d'un « centre spécialisé dans la gestion de crise sanitaire ».

6. Connaître le profil type des patients admis en soins intensifs semble capital afin de cibler et prioriser les mesures à prendre. Le Conseil d'Etat n'a pas fourni à ce jour des données permettant l'élaboration de tels profils selon l'âge, le statut vaccinal, la présence de maladies préexistantes, etc. Comment envisage-t-il de rendre accessible ces données en vue de leur exploitation ?

Le Conseil d'Etat n'a pas demandé l'élaboration de profils des patient-e-s admis en soins intensifs du fait qu'il n'y a pas de profils de patients spécifiques au canton de Fribourg. Les données nationales et internationales sont suffisantes pour déterminer le type de personnes considérées comme vulnérables aux différents stades de la pandémie. Le service des soins intensifs de l'HFR a scrupuleusement rempli les formulaires de déclaration fédéraux pour tous les malades admis aux soins intensifs. Sur ces formulaires figurent par ailleurs tous les renseignements évoqués dans la question du député.

Comme il a été indiqué plus haut, la pandémie étant mondiale, il n'y a pas d'intérêt à tenir des statistiques particulières à l'échelle du canton.

Enfin, le Conseil tient à rappeler que les impacts d'une telle pandémie ne se limitent pas aux aspects sanitaires mais touchent une multitude de domaines socio-économiques sur différents horizons temporels. Le Conseil d'Etat a rapidement pris la mesure de ces enjeux et mis en œuvre plusieurs actions afin d'y faire face. De manière non exhaustive, sont par exemple à relever le « [Plan cantonal de relance en vue de contrer les effets de la crise sanitaire et économique due au COVID-19 dans le canton de Fribourg](#) », la mise en place et l'application du dispositif d'[aides aux cas de rigueur](#) ou encore l'adoption du « [Plan de soutien jeunesse Fribourg](#) ». Il s'agit également de relever les adaptations et efforts constants réalisés dans le domaine de l'enseignement primaire, secondaire et tertiaire afin que les enfants et les jeunes de ce canton puissent poursuivre leur formation dans les meilleures conditions possibles. Ce faisant, le Conseil d'Etat s'est inscrit dans une logique globale de gestion de crise à court, moyen et long terme, et ce afin de préserver autant que possible la population et l'économie fribourgeoise des multiples effets de la pandémie.

23 août 2022