



*Date de dépôt : 24 avril 2023*

## **Rapport**

**de la commission de contrôle de gestion chargée d'étudier le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion de Jean-Marc Guinchard, Pierre Vanek, Céline Zuber-Roy, Edouard Cuendet, Diego Esteban, Danièle Magnin, Cyril Mizrahi, Corinne Müller Sontag, André Pfeffer pour demander un bilan de la gestion de la crise sanitaire**

*Rapport de Alexis Barbey (page 2)*

## Rapport de Alexis Barbey

La commission de contrôle de gestion (CCG) s'est réunie à quatre reprises pour traiter cet objet. Sous la présidence éclairée de M. Pierre Eckert, les travaux ont été dûment transcrits par M<sup>me</sup> Bouilloux Levitre qu'il convient de remercier pour la précision et la clarté de ses comptes-rendus. Elle a été ponctuellement remplacée par M<sup>me</sup> Eléonore Bleeker avec le même soin du travail bien fait. La commission a en outre été épaulée avec efficacité par M. Stefano Gorgone, secrétaire scientifique (SGGC), et M<sup>me</sup> Barbara Dellwo, secrétaire scientifique (SGGC). Qu'ils soient remerciés ici pour leur travail.

Quatre séances ont été nécessaires pour traiter la question : les 21 novembre 2022, 12 décembre 2022, 9 janvier 2023 et 23 janvier 2023.

### Table des matières

|   |    |
|---|----|
| Résumé pour lecteurs pressés .....  | 3  |
| Discussion interne.....   | 5  |
| Audition de M. Guinchard, premier signataire de la motion, comme président de la commission législative du Grand Conseil..... | 9  |
| Audition de M. Mauro Poggia, conseiller d'Etat (DSPS) et président du Conseil d'Etat.....                                     | 16 |
| Audition d'un évaluateur (Evaluanda) et d'une évaluatrice (Evaluanda) .....   | 22 |
| Discussion interne et vote .....  | 27 |

## Résumé pour lecteurs pressés

A question claire, réponse claire. La motion 2838 de la commission législative demande qu'un rapport soit fait sur la gestion de la crise du Covid ; le Conseil d'Etat en fournit deux. La commission de contrôle de gestion (CCG) s'est donc attaquée à la tâche de décortiquer ces rapports et de vérifier qu'ils répondaient suffisamment à la motion. Il s'agit d'un rapport de la société Evaluanda sur l'organisation de l'Etat dans ce cas d'urgence et d'un rapport du docteur Gilles Poumerol sur les aspects épidémiologiques de la crise.

### *Examen du rapport Evaluanda*

Des commissaires notent certains points de convergence entre le rapport et des remarques formulées préalablement par la CCG. Il s'agit en particulier du déploiement du plan d'organisation des secours en cas de catastrophe (ORCA). Un député UDC ajoute qu'il a été choqué par l'intervention d'un investisseur externe qui aurait mis à disposition des masques de mauvaise qualité et qui a racheté, pendant la crise, plus de 50 restaurants.

Auditionné, M. Guinchard, premier signataire de la motion, fait les remarques suivantes. Evaluanda suggère une réforme rapide du système ORCA qui n'est pas adapté à la gestion d'une crise longue. En termes de gouvernance, le rapport regrette l'absence d'un partage des tâches au sein du gouvernement et la non-consultation de certains acteurs stratégiques. Des rigidités au sein de certaines parties de la fonction publique comme l'office cantonal des systèmes d'information et du numérique (OCSIN) ont été remarquées, mais le rapport relève aussi les efforts qui ont été faits dans l'ensemble pour ne pas se laisser bloquer par les procédures.

L'un des auteurs du rapport fait les mêmes remarques. Il ajoute que la responsabilité de la communication n'a pas toujours été claire entre ORCA et certains départements, ce qui a créé des tensions. La réactivité des RH pour réallouer du personnel à la cellule Covid a pris un certain temps à se manifester.

En conclusion, Evaluanda émet sept recommandations.

### *Examen du rapport Poumerol*

M. Guinchard fait part de ses réflexions sur le rapport Poumerol. Celui-ci relève la bonne collaboration entre le médecin cantonal, la DGS, les HUG et la cellule Covid-19. Le système épidémiologique y est aussi qualifié de très performant. D'un autre côté, les délais très courts qui séparaient les décisions de la Confédération de leur nécessaire implémentation ont été générateurs de stress. La coordination entre les cantons a aussi été parfois difficile.

Le rapport conclut par dix propositions, dont celle de remettre à jour les plans de pandémie.

Quant à lui, M. Guinchard conclut et regrette qu'il n'y ait eu aucun interview des EMS dans les deux documents. Il s'attache aussi à mentionner le sort des jeunes et des personnes atteintes de Covid long.

### ***Audition de M. Poggia***

Le conseiller d'Etat signale que les deux rapports ont mentionné que les objectifs principaux avaient été atteints, soit éviter une saturation des hôpitaux et éviter le plus possible des morts. Il mentionne également une intense communication vers la population. Puis, il donne son opinion sur les différentes pistes d'amélioration évoquées dans les rapports. Il pense aussi que cette crise a renforcé le rôle de la protection civile et de l'armée. Au sujet de l'encombrement des HUG, il rappelle que ce n'est que la Confédération qui aurait pu faire appel à l'armée pour prendre en charge les malades. Or, si la situation a été proche de la saturation, les médecins n'ont pas eu à faire le tri des patients en fonction d'autres critères que leur état médical. Enfin, il rappelle que le Conseil d'Etat a réussi à créer l'adhésion en tenant des séances hebdomadaires avec de multiples commissions parlementaires.

### ***Discussion interne et vote***

Un député UDC regrette un rapport Evaluanda trop consensuel. Une députée socialiste voudrait approfondir la manière dont le mandat a été attribué. Un député PDC et un député socialiste regrettent qu'avant la crise, les questions de la CCG sur le degré de préparation de l'Etat à une pandémie recevaient toutes des réponses rassurantes alors que la réalité a montré qu'il n'en était rien.

### **Le président met aux voix la prise d'acte du rapport :**

|              |                                     |
|--------------|-------------------------------------|
| Pour :       | 12 (3 PLR, 3 S, 2 MCG, 2 PDC, 2 Ve) |
| Contre :     | 1 (1 UDC)                           |
| Abstention : | 1 (1 EAG)                           |

**La prise d'acte du rapport est acceptée.**

## Séance du lundi 21 novembre 2022

### Discussion interne

Le président rappelle que le 4 novembre dernier, le GC a renvoyé à la CCG le rapport du CE sur la motion demandant un bilan de la gestion de la crise sanitaire. Aujourd'hui, la discussion portera sur ce rapport et sur la manière dont la CCG veut organiser ses travaux pour le traitement de cet objet. Si aucune audition n'est proposée, le président fera voter les commissaires pour prendre acte du rapport.

Un député PDC indique que c'est lui qui a demandé au GC de renvoyer ce rapport à la CCG malgré le désaccord de la commission législative, car les thématiques développées dans ce document rejoignent totalement celles que la CCG a traitées tout au long de la crise Covid, notamment dans le cadre des auditions régulières du DSPS et de la DGS. En outre, le rapport de la société Evaluanda qui est annexé à la M 2838-A est très intéressant et rejoint les critiques de la CCG en ce qui concerne le déploiement d'ORCA ou la réaction peu rapide de l'Etat qui a nécessité que des structures plus souples prennent le dessus pour faire fonctionner les choses. Ce même député pense que la CCG doit faire des auditions sur la gestion de cette crise, ne serait-ce que pour préparer la suivante de manière plus optimale ; il propose d'entendre les personnes d'Evaluanda qui ont écrit le rapport, le CE, et il transmet une demande de M. Guinchard, qui présidait la commission législative au moment du dépôt de la motion et qui souhaite être auditionné par la CCG. Suite à cela, la CCG pourra rendre un rapport qui sera débattu au GC.

Le président remarque qu'ORCA est un dispositif mis en place pour gérer des situations de catastrophe, mais il n'est pas fait pour une crise qui dure deux ans.

Un député PDC précise que ses critiques portent surtout sur le début de la crise, parce que les choses ont été gérées de manière satisfaisante par la suite. Il rappelle que la CCG avait posé des questions à ce propos aux responsables de la gestion des risques, qui ont répondu que tout était en place ; or, le constat actuel montre que l'Etat ne disposait pas des instruments nécessaires pour réagir rapidement. D'autres problèmes de santé publique ou d'énergie peuvent surgir à l'avenir, et il est important de s'assurer que l'Etat a les moyens d'intervenir immédiatement.

Un député UDC ajoute qu'il est particulièrement dérangé par le fait qu'ORCA ait demandé à l'Association des médecins du canton de Genève (AMGe) de commander ses masques à la société m<sup>3</sup>, alors que le département avait dit qu'aucune société ne serait favorisée par rapport à une autre. La sélection de la société de M. C. sans qu'il n'y ait eu d'appel d'offres et cette

proximité que l'Etat voulait cacher sont dérangeantes, et un député UDC reste aujourd'hui assez sceptique sur ces mandats accordés au travers de services mis en place pour gérer les crises, sachant que c'est une façon pour l'exécutif de choisir des mandataires qui sont proches d'eux et qui pourraient avoir des retours d'ascenseur.

Le président note que le fait de devoir gérer une situation dans l'urgence court-circuite les marchés publics.

Un député UDC rétorque que M. C. est malin et qu'il a offert environ 50 000 masques à l'AMGe ; les entreprises qui produisaient ces masques en Chine étaient toutes sur une liste noire en raison de la mauvaise qualité des produits, mais cela n'a pas empêché qu'ils soient utilisés ici. M. C. s'est aussi exprimé dans les médias en expliquant qu'il avait été sélectionné, car il ne réalisait pas de marge entre l'achat et la vente des boîtes de masques ; or, d'une part, il n'avait pas été sélectionné et, d'autre part, il s'est finalement avéré que la marge achat-vente était assez importante. Ces éléments démontrent un dysfonctionnement dans le système ORCA, notamment en termes de transparence, et ce qui est d'autant plus gênant est que le magistrat en charge a qualifié ce type de personne d'« altruiste ». Ce député UDC donne aussi l'exemple des 50 restaurants que M. C. a racheté en pleine crise, alors qu'il aurait fallu conserver ces outils de travail et les laisser aux personnes à qui ils appartenaient.

Le président suggère que la CCG mentionne dans son rapport ces points négatifs qui n'apparaissent pas dans le rapport du CE.

Une députée PDC trouverait intéressant que la CCG se penche sur les éléments concernant l'organisation de la gouvernance et le pilotage de la crise que le rapport Evaluanda met en avant. Il y a notamment eu des incompréhensions sur les missions de l'ORCA, qui n'a pas réussi à fédérer, et un seul magistrat a été mis à la tête du dispositif alors que le plan prévoyait une répartition de la gouvernance entre deux ou trois magistrats ; l'OCSIN est aussi présenté comme peu créatif et l'administration comme trop lente. A la lumière de ces constats, elle estime que la CCG ne peut pas se contenter d'accepter ce rapport du CE tel quel ; il faut faire des auditions, en commençant par le magistrat de tutelle et l'OCSIN.

Le président ne sait pas qui devait présider ORCA, mais il rappelle que l'on venait de passer de la présidence unique du CE à la présidence tournante.

Une députée PDC remarque qu'il n'est malgré tout pas très sain en termes de gestion d'avoir un seul magistrat qui tient tout le dispositif.

Un député MCG entend que la gouvernance n'a pas été parfaite, mais il rappelle que tous les pays du monde se sont trouvés confrontés à une situation

urgente et inconnue. Il pense que de manière globale, la Suisse a su relever le défi et le canton de Genève est reconnu comme l'un de ceux qui ont le mieux réussi à gérer cette situation inédite. Au niveau de l'administration, beaucoup de choses ont été rapidement mises en place, comme à l'OCE où des RHT ont été délivrées en un temps record. Ce député est aussi dérangé par l'opportunisme de certaines personnes ou sociétés, mais c'est ce qui arrive lorsque la liberté économique est absolue, et seule une modification de la Constitution fédérale permettrait d'empêcher ce genre de procédés. Malgré les points positifs du rapport, le député MCG est d'accord sur le fait que la CCG doit faire des auditions ; cela permettra de tirer des conclusions et de faire un bilan constructif qui pourra servir si une nouvelle crise de cette ampleur survient.

Le président pense qu'il est en effet possible de prendre des dispositions nécessaires pour l'avenir sur la base de ce rapport sans toutefois créer un dispositif énorme, mais de manière générale il est difficile de se préparer à tous les cas de figure de crise.

Une députée PDC considère que la critique peut être constructive et que le travail de la CCG consiste aussi à faire le constat des erreurs pour établir des protocoles améliorés en prévision de crises futures.

Une députée EAG juge problématique qu'il n'y ait pas eu d'appels d'offres, sachant que l'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP) a justement été mis en place pour réguler les marchés ouverts.

Le président souhaiterait en savoir plus sur les dispositions qu'implique une situation extraordinaire et il pense que le président de la commission législative pourra apporter un éclairage utile à ce propos.

Un député S voudrait que la CCG analyse également les répercussions financières de cette crise au niveau social, structurel et économique, notamment afin de prévoir un fonds pour cela. Par ailleurs, il trouverait pertinent de mener une réflexion sur le système politique suisse et sur la marge de manœuvre à laisser aux cantons en situation de crise.

Le président indique que le rapport du CE contient des chapitres sur ces éléments.

A l'instar du président, un député PDC trouverait intéressant d'avoir plus d'informations sur la gestion démocratique de la crise. Il y a certes une limitation des droits démocratiques pendant la crise, mais la question est de savoir comment cela se passe après. Pour illustrer ses propos, ce député indique que la commission de la santé discute actuellement d'une loi qui découle d'un arrêté ; or, une fois la crise passée, il ne devrait pas y avoir de loi pour prolonger des arrêtés. Le retour de la commission fiscale sur cette

problématique sera sûrement très intéressant, et ce député soutient la proposition d'audition d'un autre député PDC.

Un député UDC note que les arrêtés ont été rédigés par le CE et ont tous été adoubsés par le GC à travers la commission législative, qui n'en a remis qu'un seul en cause ; il est toutefois d'accord que ce n'est pas une raison pour transformer ces arrêtés en lois. Par ailleurs, ce député conçoit parfaitement qu'une crise est une situation particulière, il trouve exagéré qu'un conseiller d'Etat se transforme en VRP pour un acteur privé qu'il a sélectionné hors appel d'offres et qui au final s'avère ne pas être si « altruiste » que cela.

Un député PLR confirme que dès le moment où il y a crise et urgence, il y a un effet balancier qui se fait sur les droits démocratiques, la séparation des pouvoirs et le contrôle. Il trouve cette discussion intéressante, car c'est un copier-coller des prochains débats du GC sur le milliard qui est demandé par le CE pour des travaux, et notamment sur la capacité du parlement à contrôler l'utilisation de cet argent, sachant qu'un milliard correspond environ à l'équivalent de deux ans d'investissement global de ces dernières années. Dans un tel contexte, la CCG aura une place prépondérante, avec une politique qui consistera à aller chercher les informations auxquelles personne n'a soi-disant accès et à les mettre sur la table pour alimenter les discussions. L'impact sur la politique générale du canton sera important, ne serait-ce que sous l'angle de la capacité des entreprises à assumer les travaux que l'on voudra leur confier, et donner une enveloppe aussi conséquente pour des entreprises qui n'ont pas les compétences requises va créer un appel d'air pour tous les m<sup>3</sup> et consorts.

Le président précise que ce n'est pas parce que le GC vote un milliard qu'il va s'asseoir sur les marchés publics.

Un député S pense aussi que cette réflexion sur la priorisation des travaux est très intéressante et qu'elle doit être mise au cœur des travaux de la CCG, qui devrait aussi parfois se saisir de ce type d'objets. L'AIMP est une chose, mais on peut toujours s'arranger pour avoir un contrat, surtout quand on parle d'un montant pareil. En outre, ce député est d'accord que Genève n'a sans doute pas la capacité suffisante pour absorber ce milliard.

Le président indique que la commission de l'énergie a reçu l'OCBA, qui connaît bien la proportion des bâtiments à rénover en priorité.

Un député MCG est contre la création de ces fonds sur lesquels le parlement n'aurait rapidement plus de maîtrise et craint que l'AIMP n'ait pas vraiment réglé le problème de la corruption ou de la répartition des projets. Il rappelle que la loi sur les doubles vitrages date de 1988 et que rien n'a vraiment été fait jusqu'à aujourd'hui, où l'on utilise l'urgence climatique pour faire passer des projets énormes avec des budgets que le canton n'a pas la capacité



d'absorber. A titre personnel, ce député espère que la commission des travaux s'opposera à ce *greenwashing*.

Une députée S relève que la commission des travaux qu'elle préside travaille sur ce dossier. Par ailleurs, elle rappelle aux deux commissaires qui se sont engagés à faire une motion sur l'AIMP que ce document serait d'une grande utilité pour soutenir les entreprises locales.

Le président demande confirmation que les commissaires veulent auditionner le député PDC mentionné, les personnes qui ont réalisé le rapport Evaluanda, le CE et l'OCSIN à propos du degré de préparation ou de la flexibilité dans une situation extraordinaire.

Les commissaires confirment cela.

## **Séance du lundi 12 décembre 2022**

### **Audition de M. Guinchard, premier signataire de la motion, comme président de la commission législative du Grand Conseil**

Le président rappelle que la demande de bilan avait été faite par la commission législative. Cette tâche leur a été renvoyée par le Grand Conseil, puisque la CCG a souvent entendu différentes personnes impliquées dans la gestion de la pandémie. M. Guinchard a tout de même demandé à être entendu pour orienter les travaux de la CCG et présenter le résultat des expertises.

M. Guinchard précise qu'il n'a pas demandé en tant que tel à être auditionné, mais a répondu à la demande d'un autre député PDC, membre de la CCG. S'agissant du contexte, la commission législative a systématiquement, pendant ces deux années de pandémie, reçu M. Poggia et sa juriste, M<sup>me</sup> Luchetta, pour se prononcer sur plus de 60 arrêtés du Conseil d'Etat, pris sur la base de l'art. 113 Cst./GE. A quelques exceptions près, tous ces arrêtés ont été acceptés. Il remercie M. Poggia qui a systématiquement passé la moitié de son temps auprès de la commission à répondre aux nombreuses questions des députés.

A la fin du processus, M. Guinchard a demandé qu'une expertise externe soit réalisée. M. Poggia avait annoncé une expertise interne du DGS, mais M. Guinchard souhaitait également qu'une expertise externe soit amenée de manière un peu plus spécialisée. La motion demande donc un rapport sur les aspects sanitaires, économiques et sociaux, ainsi que les aspects de formation, culture, sport et loisirs. Dans ce cadre, un premier mandat a été donné à la société Evaluanda, qui devait se prononcer sur le plan organisationnel de la gestion sanitaire de la pandémie. Cette dernière a rendu son rapport en mai 2022 sous la forme d'une série de conclusions et de recommandations. Mandat

a également été donné au Professeur Gilles Pומרol du Geneva Center for Security Policy (GCSP) de conduire un rapport, lequel a été rendu en mars 2022. Ce dernier porte essentiellement sur les aspects épidémiologiques et non organisationnels. Ces deux rapports sont complétés par le rapport du Conseil d'Etat, qui aborde les aspects économiques, sociaux, de formation, de culture, de sport, et cite un certain nombre d'éléments intéressants sur les activités déployées durant ces deux ans. M. Guinchard précise qu'il parlera surtout des deux rapports des experts externes.

Selon la société Evaluanda, le rapport du Conseil d'Etat comporte un certain nombre de conclusions intéressantes et sans concession. Elle relève que le rapport du Conseil d'Etat est très humble et adopte cette attitude, car tout le monde s'est retrouvé en mars 2020 devant une situation jamais connue, qui a révélé un certain nombre de dysfonctionnements.

Evaluanda remarque passablement de lacunes au niveau de la gouvernance et des réponses aux besoins qui se sont faits. Il a en effet fallu attendre le passage de la première vague et le léger répit entre la deuxième et la troisième vague pour que la gouvernance s'installe de manière stable. L'ORCA n'a été ni un outil compris ni un outil adapté et efficace face aux besoins générés par la pandémie. La société souligne que le volet stratégique d'aide à la décision et évaluation des risques n'a pas été utilisé selon son plein potentiel. L'ORCA est imaginée pour gérer des crises courtes dans la durée. Evaluanda recommande de réformer de façon urgente cet instrument pour qu'il puisse déployer toutes ses activités.

Une critique demeure concernant l'organisation du Conseil d'Etat non partagée. La pandémie a vu un conseiller d'Etat sortir de l'ombre, puisqu'il détenait tous les départements essentiellement concernés. Certains ont dit qu'il était dommage qu'il n'y ait pas de contre-pouvoir ; d'autres ont vu d'un bon œil le fait qu'il procédait à des pré-validations auprès de ses collègues. L'état-major de l'ORCA est entre autres composé de trois conseillers d'Etat, sous la forme d'une délégation. C'est ce qui aurait dû y avoir là, un travail coopératif et créatif entre ces trois cellules. Finalement, Evaluanda reconnaît qu'il y a eu un copil gouvernemental qui comprenait en tout cas le président du Conseil d'Etat et le conseiller d'Etat précédemment mentionné.

Evaluanda regrette le fait que toute une série d'acteurs stratégiques d'importance n'aient pas été consultés, tels que les médecins de ville et les professionnels de l'éthique, qui n'ont trouvé leur place dans la gestion de la crise que de manière tardive. Elle regrette aussi le fait que la vaccination n'ait dans un premier temps pas été autorisée aux médecins de ville, mais souligne toutefois le fait que la gestion des doses était complexe, du fait des températures de conservation.

Un autre aspect évoqué a trait aux ressources informatiques et espaces de travail, ainsi qu'aux ressources humaines nécessaires à l'ensemble des actions des fonctionnaires de la fonction publique. Ces derniers ont souvent dû faire face à des rigidités et lenteurs administratives classiques dans le fonctionnement de l'Etat actuel. Si la cellule Covid cantonale ou le médecin cantonal ont réussi des tours de force en faisant parfois fi des procédures, d'autres organismes de l'Etat n'ont pas réussi à le faire et n'ont pas pu répondre aux besoins immédiats des acteurs. Evaluanda recommande de réformer certains processus internes de la fonction publique.

Il y a eu d'importants problèmes de communication à l'intérieur de l'Etat et avec ses gros partenaires, notamment l'IMAD, les HUG et les cliniques internes. Chaque fois qu'ils apparaissaient, ils ont pu être résolus. Tout cela a été source de nombreuses incompréhensions, notamment de la part d'une partie de la population. Il faudrait beaucoup plus de centralisation.

Evaluanda relève un mauvais fonctionnement de l'OCSIN, qui n'a pas été capable de fournir dans un temps relativement court notamment des éléments informatiques et de *software* qui auraient permis à certaines entités de travailler beaucoup plus rapidement et de transmettre les chiffres en leur possession.

Evaluanda fait une dizaine de recommandations. La première est de clarifier le système de gouvernance général pour piloter les crises sanitaires, par exemple en instituant réellement une cellule de crise composée des conseillers d'Etat, comme cela s'est fait dans certains cantons, ou alors – c'est là la deuxième recommandation – réformer l'ORCA afin qu'il devienne un outil compris de tous et utile en cas de crise, qui est là pour durer. Evaluanda enjoint à cet égard le Conseil d'Etat à s'inspirer du système vaudois qui fonctionnait beaucoup mieux. La troisième est de flexibiliser l'accès aux ressources et infrastructures en cas de crise. M. Guinchard se souvient qu'au tout début de la crise, lorsque les EMS ont demandé des masques et des blouses dont ils manquaient, l'ORCA leur a répondu qu'ils n'y avaient pas droit, n'étant pas des établissements médicaux. Cela a par la suite pu être corrigé, mais démontre bien que l'ORCA ne fonctionne pas correctement. La quatrième est de capitaliser sur des experts de haut niveau et le renforcement des collaborations. On a beaucoup entendu dans les médias les Professeurs Flahaut et Pittet, mais il y a aussi eu beaucoup d'interventions de pseudo-experts qui se sont prononcés et auxquels les médias ont donné la parole – ce qui ne se contrôle bien entendu pas. Cela a créé beaucoup de confusion auprès de la population. La cinquième recommandation est d'améliorer la communication interne et externe en clarifiant le rôle de chacun. La sixième est de partager l'expérience de la crise avec d'autres acteurs et notamment d'impliquer plus la population. La dernière recommandation est de capitaliser sur l'expérience de

simplification des procédures afin d'innover au sein de l'Etat. M. Guinchard encourage vivement à ce que le président du Conseil d'Etat se prononce sur ce point.

Le rapport du Professeur Pומרol aborde quant à lui neuf domaines et fait ensuite une série de recommandations. Il constate que la DGS, le médecin cantonal et les HUG ont su donner une réponse rapide et adaptée. Il salue notamment le travail de la Cellule Covid-19. C'est au sein de cette dernière que l'on identifiait les *clusters* et que l'on répondait aux appels. On y traçait également l'ensemble des personnes annoncées comme positives. Il y a eu une bonne collaboration scientifique et politique entre le canton et l'OFSP. M. Guinchard mettrait pour sa part un bémol à cet égard, point également relevé par Evaluanda. La Confédération a en effet pris des décisions en demandant aux cantons de les mettre en place, mais ils n'avaient souvent que quelques heures pour ce faire, ce qui a généré du stress. Un alignement était par ailleurs difficile au sein des cantons romands. Ils ont beaucoup échangé, mais on a pu voir que les pratiques pouvaient être très différentes. Cela représente sept Conseils d'Etat, sept Grands Conseils et sept administrations cantonales. L'expert relève aussi que la collaboration entre les départements du canton a été difficile au début de la crise, puis s'est améliorée.

Le système de surveillance épidémiologique mis en place a été considéré comme très performant et a fait preuve d'une grande capacité d'innovation et d'adaptation. Les tests étaient accessibles à tous, hormis durant les pics épidémiques. La prise en charge des patients du Covid fut bien organisée, de même que le suivi des personnes de contact.

Le Professeur Pומרol fait dix propositions en vue de la suite de crise, qui n'est pas terminée : pérenniser les bonnes pratiques, notamment en termes d'hygiène ; surveiller l'évolution épidémie ; se préparer à une possible reprise des cas cet automne ; donner un accès aux résultats de tests et vaccins aux médecins pour permettre un meilleur suivi de leurs patients ; mettre en place un renforcement de la santé publique au niveau du canton, les effectifs actuels n'étant pas assez importants ; développer un plan de réponse cantonal aux événements majeurs ; renforcer l'informatique ainsi que la communication sanitaire ; et enfin faire des exercices de simulation et examiner la qualité de l'air en intérieur.

Les plans de pandémie n'ont pas été réactualisés depuis longtemps, ce qui est également pointé par Evaluanda. M. Guinchard se souvient de divers exercices réalisés dans le cadre du SRAS et du H1N1. Un plan de pandémie avait été construit sur cette base. A sa connaissance, cela n'a pas été réitéré depuis. Il est difficile de faire un plan de pandémie définitif puisque les situations sont toujours différentes, peu comparables et évoluent beaucoup.

M. Guinchard conclut que ces deux rapports relèvent pas mal de « ratés » que ce soit au niveau de la communication, du fonctionnement de l'ORCA ou de l'OCSIN, ainsi que de nombreuses faiblesses. M. Guinchard a rappelé la concentration sur un seul département de l'ensemble des activités principales, l'urgence des ordonnances de la Confédération. Enfin, la gestion de l'enseignement à distance n'était, pour un certain nombre d'élèves, pas toujours égalitaire ni équitable. Un rapport démontre d'ailleurs une augmentation considérable des consultations psychiatriques par les jeunes depuis. Il s'est intéressé de savoir si les échecs au cycle et au collège ont été impactés. Ils sont plus importants au cycle, mais inchangés au collège.

M. Guinchard est d'avis qu'il manque dans ce rapport une interview des EMS. Les médecins ont été consultés, mais pas les EMS. Ces deux rapports concluent au fait qu'on a réussi ce qu'on voulait : éviter autant que possible de décès, bien que des décès aient eu lieu EMS, et surtout préserver les hôpitaux. Cela étant, il s'agit de rester humble par rapport à cela. La crise n'est pas terminée et peut repartir assez violemment. Il faut profiter de ces opportunités pour restructurer les dispositifs utilisés et ne pas négliger non plus l'impact du Covid long. Les députés ont quelques collègues au Grand Conseil qui sont touchés, et chacun en a dans son entourage. Sur le plan des relations du travail et social, ce Covid long n'est pas évident à gérer.

Un député PLR remercie M. Guinchard pour sa présentation sérieuse et détaillée. Sur la demande de plus impliquer la population dans le processus, il demande comment cela peut se faire, dans la mesure où il s'agit d'une pandémie et que l'on est face à une sorte d'hystérie aussi focalisée et encouragée par les médias. Il demande en quoi la gestion cantonale différenciée a été dommageable.

Sur l'enseignement à distance, un député PLR rappelle que l'on peut dire tout ce que l'on veut, mais qu'il n'est pas si simple de demander à un professeur, du jour au lendemain, de passer à l'enseignement à distance. Cela représente une charge de travail énorme d'un coup. Il s'intéresse à l'idée de maladie et demande s'il y a un rapport entre l'enseignement à distance – et une absence du fait d'apprendre ensemble, qui est le sens même de l'école – et une éventuelle augmentation des diagnostics.

M. Guinchard n'a pas trouvé de propositions concrètes dans le rapport pour impliquer davantage la population, si ce n'est l'informer plus régulièrement. Il a trouvé que cela s'était en général assez bien déroulé, sauf lorsqu'on ne pouvait pas circuler dans les rues basses sans masque. Il n'y avait pas de pancarte qui indiquait « fin » ni « début ». Des choses ont été petit à petit corrigées. Sur la question de savoir comment impliquer la population, quand on a vu un tel déferlement d'idioties sur les réseaux, il est difficile pour un

exécutif cantonal d'endiguer et de contrôler. M. Guinchard a trouvé que dès le moment où le Conseil d'Etat est apparu régulièrement *in corpore*, avec la médecin cantonale et le directeur de la santé en conférence, cela a permis un meilleur contrôle de l'information.

Il n'a pour sa part pas d'avis négatif sur la gestion cantonale différenciée. Le souci se situe au niveau de l'appréciation et de la compréhension qu'en a la population.

S'agissant de l'enseignement de la distance, cela n'a la plupart du temps pas posé de gros problèmes. Cela a été le cas pour ceux qui n'avaient pas leur chambre, où tout le foyer était en télétravail, avec un seul ordinateur familial. Le vice-recteur de l'EPFL avait déclaré à un journaliste que finalement, les étudiants qui avaient commencé à distance en 2<sup>e</sup> ou 3<sup>e</sup> année n'avaient pas de souci, car ils avaient déjà des amis avant. En revanche, le taux d'échecs était plus important pour ceux ayant commencé leur 1<sup>re</sup> année à distance.

En ce qui concerne l'incidence sur le taux de consultation par les filles et garçons, il ne peut pas y répondre, n'étant pas un spécialiste. Il est toutefois clair que la cassure de liens sociaux pour les jeunes de 15 à 30 ans est énorme. Les plus petits sont plus résilients. M. Guinchard pense que les vieux ont été plus préservés.

Un député PLR revient sur la gestion cantonale différenciée et remarque que les gens ne comprennent pas de telles différences. M. Koch, le répondant fédéral Covid, est parti après un an. Il a dit qu'on n'aurait pas eu besoin de fermer les écoles, mais que si on ne l'avait pas fait, on n'aurait pas montré le sérieux de la situation. Il s'agissait donc d'une mesure pédagogique. Ce député était de ceux qui soutenaient les décisions du Conseil d'Etat, mais rappelle qu'on a fait gober des choses à la population telles que l'inutilité des masques ou le fait qu'on se vaccine surtout pour protéger les autres. Que des magasins soient ouverts ou non dans le canton voisin n'est pas grand-chose en comparaison.

M. Guinchard souligne qu'on peut toujours porter un regard plus critique une fois le temps écoulé. Mais il est certain que cela peut perturber grandement population

Un député PDC constate que l'on oublie très vite ce qui s'est passé. Il demande à l'auditionné ce qu'il retient de ces trois rapports et ce qui devrait être fait urgemment par le Conseil d'Etat pour être un peu plus prêt lors de la prochaine pandémie.

Une réforme ORCA doit être conduite rapidement. Le Conseil d'Etat doit décider s'il doit être là pour répondre à des catastrophes et des situations brèves, soit comme un état-major d'armée, ou si on fait travailler l'ORCA sur

une période beaucoup plus longue – il s’agit alors d’un état-major qui travaille avec d’autres entités.

Un député PDC demande si la société civile devrait aussi être plus impliquée.

M. Guinchard pense qu’il y a eu bonne collaboration avec les cliniques. Il pense qu’on aurait dû dès le départ impliquer l’ensemble des médecins et des pharmaciens. Cela aurait permis d’apporter plus de solutions. Il faut partir du principe que les médecins sont les plus outillés pour informer et rassurer leurs patients.

Un député S revient sur les échecs au cycle. Il pense que la différence avec le collège s’explique aussi par une différence en termes de ressources personnelles des élèves à cet âge. Il demande quels sont les chiffres. Il demande quel est le regard sur l’implication de l’armée.

M. Guinchard n’a pas ces chiffres. Il croit avoir surtout lu que la protection civile a été impliquée. Il y avait par exemple dans les EMS pour vaccination toujours deux personnes de la protection civile pour fournir tout l’appui administratif. Il cite également les régiments hospitaliers de l’armée.

Un député S se souvient que les hôpitaux étaient très saturés à un moment. Il n’a pas compris pourquoi l’armée n’a pas installé des lits et des respirateurs supplémentaires pour soulager les hôpitaux. En raison de cette surcharge, beaucoup de patients n’ont pu être traités tout de suite pour d’autres interventions.

M. Guinchard cite l’hôpital souterrain sous la Tour, un à Lancy, et un sous HUG. Un hôpital souterrain existe aussi à Moudon. Il ne sait pas pourquoi ils n’ont pas été utilisés.

Un député S trouve que la Suisse s’en est assez bien sortie en comparaison avec d’autres pays. Il demande quelles étaient les différences par rapport à la Suède, qui a eu une attitude différente.

M. Guinchard explique que les gestions d’autres pays n’ont pas été comparées dans ces rapports. Il lui semble qu’il existe un rapport de l’OCDE de ce type. Tout est cependant discutable : certaines politiques étaient louées à l’époque parce qu’elles fonctionnaient très bien, puis on s’est rendu compte après que c’était très discutable.

Un député UDC trouve qu’il y a eu un nombre de scissions entre le début du Covid et la panique, ainsi que la fin. Tout un personnel a été beaucoup plus exposé sans avoir de masque alors qu’ils n’avaient pas le choix du confinement. La déclaration du Conseil d’Etat à cet égard était complètement fausse, mais ils étaient obligés de laisser ces gens au travail. Il demande

pourquoi cela n'apparaît pas plus dans ces rapports. Avoir des sacrifiés au début des crises n'est pas nouveau, cela a aussi eu lieu à Tchernobyl, car il en fallait, mais il pense que cela peut davantage être contrôlé.

Un député UDC rappelle qu'il y a eu aussi eu des abus. Des pharmacies vendaient des masques si chers qu'il s'agissait d'escroquerie. De telles pharmacies ont été fermées, se sont ensuite vu retirer leur licence dans bien des pays voisins, mais pas en Suisse où elles ont presque été félicitées. Le député ajoute qu'il est très bien établi par écrit qu'il y a eu une mise en avant des masques de la société de M. C. La qualité de ces masques n'avait pas été contrôlée et n'était en réalité pas conforme à ce qui était vanté.

Il demande s'il n'y a pas un intérêt pour le Conseil d'Etat de contrôler la qualité de matériel sensible de ce type. On a liquidé tout ce qu'on avait comme stocks de bonne qualité lorsque des pays comme la Chine en avaient besoin au tout début de la crise.

M. Guinchard explique que les rapports ne vont pas dans certains détails soulevés. Les pharmaciens n'ont pas été entendus dans ce cadre et il aurait certainement fallu qu'ils le soient. Il ne peut pas se prononcer sur les masques, car il n'est pas au courant de ces détails. Il relève que M. C. était le seul à offrir des masques à ce moment.

Un député UDC se demande si on veut vraiment se mettre dans les mains de ce genre d'individu, dans ces situations.

## **Séance du lundi 9 janvier 2023**

### **Audition de M. Mauro Poggia, conseiller d'Etat (DSPS) et président du Conseil d'Etat**

Le président rappelle que le GC a renvoyé ce rapport à la CCG le 4 novembre 2022 et que les commissaires ont auditionné M. Guinchard, premier signataire de la motion et président de la commission législative au moment de son dépôt, le 12 décembre 2022. Les griefs principaux émis par les rapports d'auditeurs externes sont les suivants : outil ORCA jugé inadapté et inefficace, manque de réactivité de l'OCSIN face aux demandes informatiques, concentration des enjeux dans un seul département (DSPS). La CCG souhaite aussi connaître la position de M. Poggia sur l'agilité de l'Etat dans une situation de crise et de mobilisation des diverses forces.

En préambule, M. Poggia indique que l'année 2022 a aussi connu des problématiques liées au Covid et note que la situation n'est pas encore totalement résolue si l'on considère ce qui se passe en Chine, avec les répercussions que cela pourrait avoir dans le monde, y compris en Suisse. Il



trouve malgré tout important de faire déjà aujourd'hui un bilan des deux dernières années, notamment pour apporter un témoignage du travail qui a été effectué, tout en conservant un regard critique permettant de tirer des enseignements de cette expérience douloureuse, mais néanmoins extrêmement enrichissante pour ceux qui y ont participé en première ligne. Avec le recul, on peut constater que les structures étatiques ont été en mesure de répondre aux différents défis qui sont apparus ; ces défis faisaient certes partie des risques inventoriés, mais ils n'avaient jamais été expérimentés à ce niveau-là. L'une des particularités de cette crise a été sa durée, avec des crises dans la crise, mais le canton n'a pas attendu le premier cas survenu sur le territoire en février 2020 pour préparer la réalisation du risque soupçonné. Le rapport fait par le service de l'Etat et les rapports complémentaires réalisés par les sociétés Evaluanda et Boomerang ont d'ailleurs souligné la réactivité remarquable du canton ; le rapport Evaluanda relève notamment que les deux objectifs principaux ont été atteints, soit éviter une saturation des hôpitaux et éviter le plus possible des morts (voir p. 56/102 du rapport).

M. Poggia ajoute que les rapports mettent aussi en évidence l'importance de la communication pour la perception des mesures et de leur justesse. La population a pu avoir rapidement accès à une ligne verte, 119 communications ont été publiées, 75 points de presse sanitaires ont été relayés en direct par Léman Bleu, ce qui fait que la population pouvait suivre la situation, mais aussi comprendre les incertitudes liées à la situation. La force de la Suisse est que les autorités ont à tout moment été capables de dire quand elles ne savaient pas si les décisions étaient justes, et que les citoyens ont pu comprendre cette posture et la considérer comme un gage d'honnêteté.

M. Poggia note qu'il y a tout de même des critiques qui ont été admises. Entre février et mai, la situation a été essentiellement gérée dans une *task force* Covid au sein du DSPS et dès le mois de mai, c'est une délégation du CE qui a assuré le pilotage ; cela a permis de voir que le dispositif ORCA est certainement très efficace pour intervenir lors d'un épisode unique et pour fournir les moyens logistiques permettant de répondre aux besoins de la population (tests, vaccins, etc.), mais l'est moins pour gérer la communication avec des offices particuliers de l'Etat. Il s'est donc avéré plus utile de transférer la communication aux services chargés du sanitaire, plutôt que de gérer cela dans une cellule de communication déconnectée des problématiques spécifiques. L'agilité de l'Etat a forcément été éprouvée, puisqu'il a fallu mettre très rapidement en place des cellules de crise dans différents domaines, en mobilisant des collaborateurs qui ne pouvaient travailler ni sur place ni par télétravail, et en tenant compte du fait que des compétences particulières sont requises pour l'exécution de certaines activités. Les enjeux ont été de taille et

les axes d'améliorations proposés pour mieux relever ces enjeux à l'avenir sont justes, même si M. Poggia n'est pas certain qu'ils pourront être utilisés tels quels dans le cadre d'une future crise qui aurait ses propres caractéristiques ; l'agilité dépendra donc plutôt de la pression politique et de la pression de l'opinion liée à la crise elle-même, pour faire en sorte que la rapidité soit au rendez-vous. Aujourd'hui, on peut toutefois dire que l'agilité a été là et que les gens sont restés au front avec la forte conscience d'une responsabilité individuelle pour une réponse collective.

Pour conclure, M. Poggia reprend les principaux axes d'amélioration proposés par Evaluanda et Boomerang, et les commente brièvement :

Clarifier un système de gouvernance générale pour piloter les crises sanitaires

Il faudra regarder dans le règlement ORCA de quelle manière il est possible d'être plus précis dans le pilotage des crises.

Modéliser un fonctionnement de l'Etat lors des crises de longue durée en dehors du dispositif ORCA

ORCA correspond plutôt à une vision de la catastrophe « à l'ancienne », avec la survenue d'un événement unique et de ses conséquences.

Flexibiliser et faciliter l'accès aux ressources (notamment RH et infrastructures)

Il faut définir les ressources et les compétences nécessaires, et savoir où aller les chercher.

Améliorer la communication interne et externe

M. Poggia n'est pas convaincu que l'on puisse faire les plus belles directives du monde, les consigner et les ressortir pour les suivre à la lettre le moment venu ; il faudra de toute façon les adapter aux circonstances.

Identifier les experts et intégrer clairement leur avis dans les processus de décision

Le rôle de l'expert est de donner des éléments de décision, mais ce sont les politiques qui prennent la décision finale qui est la résultante d'un arbitrage. Dans le cas de la crise Covid, par exemple, l'expert sanitaire était toujours en faveur des mesures les plus strictes qui permettaient d'aboutir le plus rapidement au résultat souhaité ; or, il fallait aussi tenir compte d'autres éléments, comme l'élément économique. Lorsqu'il n'a plus été possible de réduire l'avancée du virus par des moyens médicaux, il a fallu réduire cette progression en confinant la population, ce qui a *de facto* amené à réfléchir aux aides qui pouvaient être mises en place pour les gens qui ne pouvaient plus

exercer leur activité professionnelle ; le point positif à Genève a été d'intégrer aux réflexions l'expertise des acteurs économiques.

### Capitaliser sur l'expérience de simplification des processus et pérenniser les bonnes pratiques

M. Poggia s'interroge sur la façon de laisser des directives qui seraient immédiatement applicables pour ceux qui devront gérer la prochaine crise, mais reste perplexe vis-à-vis de cette recommandation, même s'il souhaite bien entendu que les mêmes erreurs soient évitées à l'avenir.

### Doter l'Etat de vraies capacités de développement informatique

M. Poggia pense que ce point a effectivement été problématique. Des miracles ont été réalisés en termes d'installation de hardware, mais le canton n'a pas été à la hauteur en termes de développement informatique et a dû faire intervenir des entreprises externes, sachant que le délai donné à l'interne pour adapter les programmes était d'un mois et demi.

### Renforcer la santé publique au niveau du canton en développant un plan cantonal de réponse aux événements de santé publique majeurs

Jusqu'à la crise Covid, les maladies transmissibles étaient uniquement de la compétence du médecin cantonal, le risque n'étant pas perçu comme suffisamment urgent pour pouvoir disposer du personnel nécessaire. La démonstration de la nécessité dans ce domaine est désormais établie et des forces ont été données.

### Engager des professionnels de la communication pour renforcer les activités d'information et de communication

Pour M. Poggia, cette recommandation n'est pas une priorité et la question qui se poserait pour lui est de savoir s'il faut faire appel à des communicateurs externes en temps de crise. Il pense que l'Etat a été plutôt bon dans ce domaine, même si cela aurait pu être mieux au niveau de la promotion de la vaccination. Mais en situation d'urgence, le temps manque pour convaincre et il faut réagir rapidement à un risque.

Le président pense en effet que c'est la personne qui prend les décisions qui est le mieux à même de la communiquer correctement. Il apprécie aussi les propos de M. Poggia sur la communication d'incertitudes au niveau cantonal comme fédéral, et est d'accord que cela a été une grosse force de la Suisse de ne pas se déclarer en état de guerre comme les pays voisins. Par ailleurs, il souhaite connaître l'avis de M. Poggia sur l'intervention de la protection civile dans le cadre de la crise sanitaire.

M. Poggia indique que cette crise a donné une autre image de l'utilité de la protection civile et de l'armée, et ceux qui ont été mobilisés ont compris

pourquoi ils l'étaient. Le système est inadapté aux missions qui devraient être les siennes et le problème va s'accroître avec la mise en application effective de la récente réforme de la protection civile qui va entraîner une diminution draconienne du nombre de personnes pouvant être appelées. Or, avec les risques de crises auxquels nous serons de plus en plus confrontés, y compris les crises climatiques, il est nécessaire d'avoir des gens préparés et une manière de mobilisation uniforme. Le canton doit ainsi désormais avoir une vision globale des effectifs à disposition, des processus mis en place, des missions et des priorités de la protection civile.

Un député S rappelle qu'à un moment donné, les HUG étaient tellement engorgés qu'il n'était plus possible d'effectuer certaines opérations chirurgicales. Sachant que l'armée suisse a une grande expérience de logistique et que la protection civile est aussi très bien équipée, il ne comprend pas pourquoi l'Etat n'a pas plus fait appel à ces infrastructures pour alléger la surcharge qui pesait sur les hôpitaux.

M. Poggia rappelle qu'il y a un principe de subsidiarité et que l'on ne peut faire appel à l'armée que si l'on n'est pas capable de faire face à une problématique au niveau cantonal et intercantonal ; en outre, l'armée n'est autorisée à intervenir dans un canton que sur décision fédérale. La situation n'a certes pas toujours été la même selon les vagues successives, mais il n'a jamais été envisagé que la protection civile puisse prendre en charge des patients ; d'une part, le choix a été fait de rassembler les patients Covid dans un même lieu pour éviter la dispersion du virus et, d'autre part, même les troupes sanitaires de l'armée n'étaient pas adaptées pour la prise en charge des patients Covid qui requéraient des soins spécifiques. Ainsi, lors de la 1<sup>re</sup> vague, l'Etat a décidé de centraliser ces patients aux HUG et de suspendre les opérations non urgentes, sachant que les opérations qui devaient absolument être effectuées pendant cette période ont été faites dans les cliniques privées. Pendant la 2<sup>e</sup> vague, le système a été amélioré en permettant aux médecins des HUG d'opérer leurs patients dans les cliniques privées. M. Poggia insiste sur le fait qu'aucun patient n'est resté sans soins à Genève et précise que les capacités de l'IMAD ont été augmentées pour pouvoir prendre plus longtemps en charge les patients à domicile et les accompagner plus rapidement à leur sortie de l'hôpital.

Un député S remarque que le directeur des HUG a tenu à l'époque des propos un peu différents, selon lesquels l'hôpital cantonal était submergé.

M. Poggia remarque que lorsqu'il y a plus de 80 patients aux soins intensifs et une centaine aux soins intermédiaires, on est en effet submergé. Toutefois, les HUG n'ont jamais eu à sélectionner les patients en fonction de critères autres que leur situation médicale.

Un député PLR est d'accord que la crise sanitaire a été bien gérée en Suisse et que les décisions ont été modérées comparées à celles de pays voisins. Malgré tout, il se demande si l'Etat n'en a pas trop fait, sachant que les précautions qui ont été prises ont mis un frein à l'économie, ont généré des coûts énormes, ont provoqué des problèmes dans les EMS et au niveau de l'enseignement, et ont créé des polémiques en lien avec les vaccins entre les prétendus complotistes et les obéissants. Ce député rappelle que de pareilles crises sanitaires se sont déjà produites dans le passé, avec la grippe espagnole par exemple, et que les décès, y compris par maladie, font malheureusement partie du triste sort de l'espèce humaine depuis son origine.

M. Poggia entend bien que les êtres humains sont tous destinés à mourir un jour, mais la question est de savoir quel prix on était moralement prêt à payer. Il est vrai que la liberté individuelle peut se résumer à être contaminé et à assumer, étant précisé que si l'autre ne peut pas se protéger, il sera aussi contaminé ; toutefois, pendant toute la période qui a précédé l'arrivée du vaccin, c'est la responsabilité collective qui a été mise en avant, avec le choix éthique de dire que nous avons tous une responsabilité vis-à-vis des personnes vulnérables. Une fois que le vaccin a été disponible, la situation a changé et désormais la responsabilité individuelle implique que chacun réduise le risque à son niveau ; ainsi, on considère aujourd'hui que le frein que l'on doit mettre à l'activité de la société est un prix trop cher payé par rapport à la liberté individuelle que revendiqueraient encore certains vulnérables. Maintenant, à la question de savoir si l'Etat en a trop fait à un moment donné, M. Poggia rappelle la pression que le canton avait, notamment de la part de la France qui avait pris des mesures beaucoup plus fortes que la Suisse, et qui a accusé Genève de contaminer les frontaliers qui venaient travailler et de les rapatrier avec un « virus suisse ». Si c'était à refaire, avec les moyens actuels qui permettent de réduire les formes graves, il n'y aurait pas de raison de prendre des mesures coercitives sur l'économie, mais sur le moment M. Poggia se demande sincèrement quelle société moderne aurait accepté de sacrifier les plus vulnérables. Personnellement, c'est un discours qu'il n'aurait pas pu tenir.

Un député PLR souhaite connaître la part *in corpore* du CE dans la prise et l'implémentation des décisions, notamment en ce qui concerne les RHT, dont on a tendance à donner le crédit à un ancien conseiller d'Etat.

M. Poggia explique que selon la Loi sur les épidémies, c'est le canton qui décide quelle est l'autorité compétente et qu'à Genève, la Loi sur la santé prévoit que c'est le médecin cantonal qui est seul décisionnaire en cas d'épidémie. Cependant, le CE a considéré que l'importance du sujet méritait une onction politique d'un degré supérieur et que les décisions devaient être entérinées par l'ensemble des conseillers d'Etat. Les mesures économiques ne

dépendent pas de la loi sur la santé, même si l'aspect sanitaire a toujours été central, et s'agissant des RHT, M. Poggia indique que ce n'est pas son ancien collègue qui s'en est occupé, car cette action n'était pas rattachée à son département. Il s'agit d'une mesure fédérale, même si le canton est intervenu pour étendre la durée de l'aide et le nombre de bénéficiaires ; puis, il y a eu les décisions genevoises d'aide aux entreprises ponctuelles qui ont été entérinées par le GC après avoir été proposées par les ministres de l'économie successifs, soit M. Maudet, M<sup>me</sup> Fontanet et M<sup>me</sup> Fischer.

Le président relève que ces propositions ont aussi été discutées au sein de la commission de l'économie qui a travaillé de manière très agile.

M. Poggia confirme que l'une des autres forces de la gouvernance de crise genevoise a été d'avoir rapidement tenu des séances hebdomadaires avec certaines commissions, pour que ces dernières puissent percevoir les motifs des décisions prises et pour créer l'adhésion.

### **Séance du lundi 23 janvier 2023**

#### **Audition d'un évaluateur (Evaluanda), et d'une évaluatrice (Evaluanda)**

L'évaluateur fait un bref rappel du contexte et des objectifs du mandat : Evaluanda a été sollicité à l'automne 2021, après la quatrième vague de Covid, la DGS ayant souhaité avoir un retour d'expérience en donnant la parole aux équipes qui ont œuvré sur le terrain. La DGS a plus particulièrement demandé un examen des aspects organisationnels de réponse à la crise et des aspects liés à la communication. L'objectif de l'analyse était double : d'une part, se préparer à d'éventuels rebonds de la pandémie en tirant des leçons des expériences acquises jusque-là et, d'autre part, se préparer à affronter une nouvelle crise aux caractéristiques similaires.

L'évaluateur indique que dans le cadre de son analyse, Evaluanda a développé trois modules de méthodologie. L'objectif était de récolter un nombre conséquent de données qualitatives par le biais de la conduite d'entretiens avec des experts dans des domaines liés à la gestion de la pandémie, à la fois à l'interne et à l'externe de l'Etat ; vingt-et-un entretiens ont été réalisés entre janvier et avril 2022. Parmi ces personnes, un évaluateur cite le directeur de la DGS, la médecin cantonale, la pharmacienne cantonale, des chefs de service du Service de la santé numérique, de l'économie de la santé et de la planification (SNEP) et du Service du réseau de soins (SRS), des responsables juridiques, des représentants des cliniques privées, des personnes en charge de la communication, des représentants de l'IMAD et des médecins genevois.

L'auditionné note que les évaluateurs ont dû relever certains défis, comme le fait de couvrir un champ d'études assez vaste avec une enveloppe budgétaire limitée, ou de rencontrer des interlocuteurs provenant d'horizons très variés, avec des missions et des redevabilités différentes. Au vu de ces éléments, il a ainsi été plus compliqué de tirer des constats homogènes à partir des informations obtenues.

En ce qui concerne l'analyse de la gouvernance et du pilotage de la crise, l'évaluateur constate qu'il y a eu un fort phénomène d'accaparement au tout début de la crise, et que certains cadres de ce qui était alors le DSES ont été abondamment réquisitionnés par le pouvoir politique pour avoir les informations les plus fraîches possibles ; ces actions sont certes légitimes, mais Evaluanda a l'impression que cela a freiné certains développements de la mise en œuvre. En outre, le fait que ce département ait été tricéphale présentait un risque de concentration du pouvoir, même si cette organisation comportant un seul magistrat en charge de la santé, de la sécurité et de l'emploi a permis de répondre assez vite aux enjeux majeurs. Des lacunes ont aussi été relevées à propos du dispositif ORCA ; en effet, cet outil a été très mal compris par une grande partie des acteurs et s'est avéré inefficace, en ceci qu'il n'est pas adapté pour des situations de crise prolongée. Quant à la collaboration avec les partenaires du réseau de santé, elle a été globalement bonne, bien que parfois lente à se mettre en place.

S'agissant de l'analyse de la réponse aux besoins de la crise, l'évaluateur ajoute que les deux objectifs principaux ont été atteints, à savoir éviter la saturation du système hospitalier et préserver les vies humaines. En revanche, il y a eu une forte pénurie de matériel, ce qui a nécessité une contribution importante des acteurs privés. Au niveau des RH, les procédures pour réallouer du personnel en lien avec la cellule Covid ont été relativement lourdes, même si la situation s'est améliorée à mesure que la crise s'est prolongée. De même, les solutions informatiques proposées se sont révélées peu adaptées au contexte (dans un premier temps, la cellule Covid a répertorié les cas sur un fichier Excel), et les performances limitées apportées par l'OCSIN ont nécessité l'intervention de partenaires du privé. Enfin, en ce qui concerne la priorisation des tâches et des responsabilités, le manque de clarté des débuts a peu à peu évolué vers une situation améliorée.

L'évaluateur rappelle que le leadership de la communication a été assumé par la Confédération pendant quasiment toute la durée de la crise, mais au niveau cantonal, la délimitation des compétences de la communication institutionnelle entre ORCA et des départements n'a pas toujours été claire, ce qui a généré de grosses tensions. La communication faite par les experts a aussi été cacophonique au début, dans la mesure où les expertises présentes sur sol

genevois n'ont pas été considérées ; par la suite, les départements ont mis ces compétences à profit et les ont utilisées de manière efficace. Enfin, la communication interne a été absente en début de crise, puis lacunaire par la suite.

L'auditionné présente les conclusions d'Evaluada : l'Etat et ses partenaires (institutionnels ou non) ont réussi à répondre à la crise de manière efficace ; la gouvernance n'a pas toujours été claire et aura tardé à se mettre en place, faute d'expérience dans le domaine ; ORCA est un outil au mieux incompris des acteurs et partenaires, au pire peu utile dans sa forme actuelle pour la gestion de ce type d'événements ; remontée d'information et phénomène d'accaparement des ressources de terrain par le politique et/ou les organes de décision ; sur le plan opérationnel, collaboration globalement fructueuse et fortement intensifiée avec les partenaires du réseau de soin ; sur le plan de la communication, les responsabilités sont à clarifier

L'évaluateur énumère les sept recommandations qu'Evaluada a émises :

R 1 : clarifier le système de gouvernance lors de crises sanitaires

R 2 : réformer ORCA pour en faire un outil compris et efficace

R 3 : flexibiliser et faciliter l'accès aux ressources

R 4 : capitaliser sur la présence d'experts et mieux collaborer

R 5 : améliorer la communication interne et externe

R 6 : élargir le retour d'expérience à d'autres acteurs

R 7 : capitaliser sur l'innovation à la DGS (création de la cellule Covid/réorganisation du SMC)

Le président revient sur la liste des personnes auditionnées et demande si Evaluada s'est aussi entretenu avec des personnes de la base.

Un évaluateur répond que les évaluateurs ont par exemple interviewé des collaborateurs de la cellule Covid, mais ils ont principalement rencontré le personnel encadrant.

Un député UDC se réfère au début de la crise sanitaire, lorsqu'une partie de la population a été invitée à rester chez elle pour éviter la propagation du virus et que les personnes dont on avait besoin sur le terrain ont poursuivi leur activité professionnelle. Parmi ces dernières, les pharmaciens font partie de ceux à qui le CE a affirmé qu'il était inutile de porter de masque, car le comptoir qui les séparait des clients faisait office de protection naturelle ; le député demande aux évaluateurs s'ils ont eu accès aux taux de contamination des personnes exposées sur le terrain et s'ils ont analysé les conséquences que ce type de communication avait eues, considérant que l'on sait aujourd'hui que si les autorités auraient tenu un tout autre discours si elles avaient eu le matériel



nécessaire à disposition. Par ailleurs, le député UDC revient sur la communication d'ORCA qui a recommandé aux médecins de Genève de se fournir en masques chez m<sup>3</sup>, alors même que ces masques étaient interdits en Europe, car considérés comme peu fiables. Enfin, le député demande ce qu'il en est des infirmières qui souffrent de Covid long et qui sont actuellement menacées de licenciement.

L'auditionné indique que l'évaluation a porté sur la gouvernance de la réponse à la crise et la façon dont elle s'est déployée, et ne s'est pas étendue à l'examen des taux de contamination ou de la protection des personnes restées actives sur le terrain ; il ne peut donc pas répondre à la première question. De même, ce n'est pas à Evaluanda de dire si c'était le rôle d'ORCA de dire aux médecins chez quel prestataire acheter des masques, ni de se prononcer sur l'éventuelle non-conformité des masques vendus par m<sup>3</sup>, mais l'évaluateur remarque que le rapport est relativement sévère à l'égard d'ORCA et de sa gestion de la crise. Le but aujourd'hui est de capitaliser sur les erreurs qui ont été faites pour éviter de les reproduire à l'avenir.

Un député UDC donne l'exemple des centres de vaccination avec lesquels la société m<sup>3</sup> a fini par perdre de l'argent, ce qui lui a valu au final de recevoir une aide financière de l'Etat, alors que la société avait gagné des sommes considérables avec ses centres de test et la vente des masques et, surtout, qu'elle s'était engagée contractuellement à opérer à ses propres risques.

L'évaluateur note que ce degré de détail n'était pas inclus dans le mandat.

Un député UDC déplore le fait que le rapport ne retranscrive pas la même situation que celle qu'il a eu l'impression de vivre sur le terrain à l'époque du Covid.

Une députée S souhaite connaître le contexte du mandat, les modalités de son attribution et son objectif principal. Par ailleurs, elle se réfère à la liste des personnes interviewées dans leurs fonctions hiérarchiques respectives et demande si les constats présentés par d'Evaluanda sont tous majoritairement partagés par celles-ci ou s'il y a des différences significatives selon les entités qu'elles représentent.

L'auditionné répond qu'Evaluanda a été sollicité par la DGS à l'automne 2021 pour leur soumettre une offre sur la base d'objectifs définis, mais il ne se rappelle pas s'il s'agissait d'un appel d'offres ou d'un contrat de gré à gré. S'agissant des constats des évaluateurs, le travail consistait à récolter des informations et d'en extraire la substance tout en essayant d'être représentatif par rapport aux personnes rencontrées. Les conclusions correspondent donc au point de vue et au vécu des personnes entendues, du moins de manière générale puisqu'on peut imaginer que sur certains constats,

certaines personnes rencontrées ne soient pas forcément d'accord avec les aspects soulevés par l'analyse d'Evaluada.

Une députée S demande s'il y a au sein d'Evaluada des collaborateurs plus orientés sur certains domaines ou spécialisés dans certains champs d'investigation.

L'évaluateur répond que la structure a évolué et touche aujourd'hui à tous les champs d'activité de l'Etat, mais il arrive qu'il faille faire appel à des compétences particulières dans certains domaines lorsque c'est nécessaire. Cela n'a toutefois pas été le cas dans le cadre de cette évaluation.

Un député PDC souhaite avoir plus de précisions sur ce que propose Evaluada dans la R 1 (clarifier le système de gouvernance lors de crises sanitaires). Il comprend à la lecture du rapport qu'au début de la crise sanitaire, on n'a pas fait suffisamment confiance aux personnes qui étaient sur le terrain, et il demande si le CE était prêt à ce genre de crise. En outre, ce député demande s'il a été utile d'écarter les soignants de la gestion de crise et rappelle qu'au début de la crise Covid, le CE a demandé aux médecins de fermer leur cabinet, alors qu'une telle chose ne s'était jamais produite lors d'autres flambées de virus.

L'évaluateur ne pense pas que le CE était entièrement prêt ni en termes de gouvernance ni en termes d'organisation de la réponse aux besoins au moment où la crise est survenue, notamment parce que les outils dont il disposait étaient en partie obsolètes, que les lois-cadres ne donnaient pas de règles claires sur la manière de s'organiser dans ce genre de situation et parce que la crise, de par sa nature même et son caractère inédit, impliquait forcément que l'on ne puisse pas être entièrement prêt pour faire face à cette situation. En revanche, le CE a su s'organiser rapidement pour répondre à la crise, même si cette organisation s'est faite avec les moyens du bord et sur le tas au début. S'agissant de l'éventuelle utilité d'avoir écarté les soignants, l'auditionné estime que si une telle crise devait se représenter, il serait tout de même plus logique d'avoir dès le départ une directive claire sur les rôles et responsabilités de chacun, et d'intégrer les partenaires de soins dans leurs rôles respectifs. Les représentants des médecins indépendants/de ville ont d'ailleurs réagi assez fortement quant au fait que ceux-ci aient été écartés à certains moments de la gestion de la crise, mais le but aujourd'hui est de capitaliser sur cet enseignement pour faire mieux la prochaine fois.

## Séance du lundi 23 janvier 2023

### Discussion interne et vote

Le président propose de passer au vote.

Une députée S aimerait d'abord recevoir la réponse de l'évaluateur sur les modalités d'attribution du mandat donné à Evaluanda. Elle souhaite aussi avoir plus d'informations sur le choix des personnes interviewées dans le cadre de l'évaluation, car il aurait été enrichissant que les personnes présentes sur le terrain fassent part de l'expérience qu'elles ont vécue en étant confrontées à cette pandémie.

Le président propose de relayer ces interrogations par écrit au département.

Un député MCG soutient cette proposition.

Une députée S pense qu'il peut être suffisant de mettre dans le PV que l'évaluateur auditionné n'a pas pu apporter de réponse à la question sur les modalités d'attribution du mandat.

Un député UDC constate que ce rapport reprend les mêmes conclusions que le CE et est gêné par cette forme de consensualité qui consiste à balayer certains aspects de la gestion de la pandémie, comme la proximité entre l'Etat et la société m<sup>3</sup> par exemple. Ce député trouve globalement déplaisants ces rapports très lisses qui n'abordent pas réellement les problèmes de gouvernance.

Un député PDC ne comprend pas ce débat, car il trouve que le rapport d'Evaluanda n'est pas particulièrement conciliant avec l'Etat et pointe les erreurs qui ont été commises, notamment en ce qui concerne ORCA. Dans les recommandations, Evaluanda met clairement en exergue ce qui peut être fait pour tirer des enseignements de l'expérience de la pandémie de Covid. Par ailleurs, ce ne sont pas les évaluateurs qui ont négocié le contrat avec l'Etat et qui peuvent répondre à des questions sur les modalités d'attribution ou sur le coût du rapport.

Une députée EAG remarque que les rapports que la CCG reçoit ne contiennent que des généralités et n'approfondissent jamais les problématiques. Pour sa part, elle juge insuffisantes les explications reçues dans le cadre de cette évaluation.

Un député S pense que la bureaucratie étouffe les services et il ne voit pas sur le terrain les effets de la gestion des risques tels que M. Balda vient régulièrement leur présenter à l'aide de moult tableaux et graphiques. Il est certes pertinent d'identifier les risques, mais encore faut-il prendre le temps de les déployer.

Un député PDC est d'accord avec la remarque précédente, mais dans le cas présent il s'agit encore d'autre chose. Il rappelle que les commissaires ont posé à maintes reprises à M. Balda des questions sur le risque d'une pandémie et que ce dernier a toujours répondu que tout était en place pour gérer un tel risque. Or, dans les faits, lorsque la crise sanitaire est survenue, on s'est aperçus que les missions et les rôles de chacun n'étaient pas suffisamment définis, qu'ORCA n'était pas adapté et qu'il n'y avait pas de coordination en place.

Le président met aux voix la prise d'acte du rapport :

Pour : 12 (3 PLR, 3 S, 2 MCG, 2 PDC, 2 Ve)

Contre : 1 (1 UDC)

Abstention : 1 (1 EAG)

**La prise d'acte du rapport est acceptée.**

*Annexe consultable sur internet*

M 2838 A : <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/M02838A.pdf>