



Berne, le 8 novembre 2023

Bilan du projet « *Leute für Lonza* »

Rapport du Conseil fédéral
donnant suite au postulat 21.4344 de la
Commission de gestion du Conseil national
(CdG-N) du 16 novembre 2021

Table des matières

1	Résumé	3
2	Contexte	4
3	Postulat	4
4	Évaluation du programme « <i>Leute für Lonza</i> »	6
	4.1 Appréciation du programme	6
	4.1.1 But, nécessité et pertinence	6
	4.1.2 Atouts et faiblesses	7
	4.2 Base légale et adaptations nécessaires	7
	4.3 Leçons à tirer pour la gestion des futures crises	8
5	Conclusions et prochaines étapes	9
6	Bibliographie	10
7	Table des abréviations	10
8	Annexe	10

1 Résumé

Le programme « *Leute für Lonza* », lancé par le Département fédéral de l'intérieur (DFI) en avril 2021, visait à soutenir rapidement Lonza dans ses recherches de spécialistes pour son site de Viège. Son but était, d'une part, de permettre à l'entreprise, chargée de produire un composant de base du vaccin contre le COVID-19 de la société Moderna Therapeutics, de respecter ses obligations de livraison malgré la pénurie de personnel qualifié et, d'autre part, de contribuer à l'application de la stratégie de vaccination de la Confédération dans les délais impartis.

La Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a tiré en novembre 2021 un bilan intermédiaire positif du programme. Elle a néanmoins jugé qu'une évaluation s'imposait, afin notamment de vérifier dans quelle mesure une telle intervention de l'État dans l'économie privée se justifiait et s'il fallait adapter les bases légales.

Le bureau d'études et de conseil INFRAS SA a réalisé cette évaluation en collaboration avec l'Université de Zurich. Toutes les personnes interrogées ont émis un avis positif sur le programme et son déroulement. Le soutien apporté sous forme de canal de recrutement supplémentaire afin de réduire les risques a été très apprécié. Il était d'ailleurs dans l'intérêt politique de la Confédération. La participation du personnel fédéral au programme, facultative, ne posait aucun problème en droit du personnel non plus. Il n'y a donc pas lieu d'adapter la loi sur le personnel de la Confédération (LPers ; RS 172.220.1) dans l'optique de futurs programmes, à moins toutefois qu'ils ne prévoient la possibilité de détacher des employés contre leur gré et sur une longue durée. La location de services de personnel est également conciliable avec la liberté économique. Sachant que Lonza était le seul acteur impliqué dans la production du principe actif d'un vaccin contre le COVID-19 et qu'un manque de personnel s'annonçait, on voit mal en quoi le programme aurait pu entraîner une distorsion de la concurrence. La location de services de personnel de la Confédération à une entreprise privée constitue toutefois une action de l'État et doit donc satisfaire aux exigences du principe de légalité. Les bases légales en vigueur ne prévoient pas expressément une telle possibilité. Moyennant une interprétation large, l'art. 44 de la loi sur les épidémies (LEp ; RS 818.101) peut toutefois jouer ce rôle. Au vu de l'importance d'une telle mesure, l'expertise de l'Université de Zurich préconise soit de créer à titre de précaution une réglementation claire dans la LEp, soit d'édicter une loi fédérale urgente en cas de crise.

Les enseignements tirés du programme ont été repris dans les analyses portant sur la gestion de la crise due au COVID-19, et la stratégie de vaccination du DFI en tient dûment compte. Le Conseil fédéral ne juge pas nécessaire d'adapter la LPers ; le caractère facultatif de la participation au programme constituait un atout. En raison notamment du principe de légalité, le Conseil fédéral vérifiera, lors de la révision de la LEp, s'il y a lieu de créer une base légale pour une éventuelle future location de services de personnel fédéral. Il s'agira aussi d'examiner plus généralement si la Confédération devrait recevoir davantage de compétences afin d'encourager la recherche et le développement de biens médicaux essentiels.

2 Contexte

L'approvisionnement rapide et suffisant en vaccins jouait un rôle crucial dans la mise en œuvre de la stratégie de vaccination contre le COVID-19. La Confédération a donc conclu des accords avec différents fabricants. Dans le cas de Moderna Therapeutics, qui produit un vaccin à ARNm aussi efficace que bien toléré, le premier contrat remonte à 2020 et portait sur la fourniture de 4,5 millions de doses de vaccin. Il a été élargi à plusieurs reprises pour englober finalement la livraison de 13,5 millions de doses de vaccin pour l'année 2021. Lonza fabriquait à Viège le principe actif du vaccin Moderna.

À la mi-mars 2021, le *Walliser Bote* a fait état de problèmes rencontrés par Lonza à Viège dans sa production dudit principe actif, dans un article intitulé « *Impfstoffproduktion: läuft Lonza in Visp am Limit?* ». Les difficultés invoquées étaient dues au manque de personnel qualifié. En avril 2021, le président du conseil d'administration de l'entreprise a informé le DFI que son entreprise avait besoin à Viège de 80 à 100 spécialistes en biotechnologies pour faire fonctionner ses lignes de production à plein régime. Or, les efforts de recrutement n'avaient pas abouti jusque-là.

Le DFI a donc lancé en avril 2021 le programme « *Leute für Lonza* ». Le but était de rapidement soutenir la société dans sa recherche de spécialistes supplémentaires pour son site de production viégeois. Elle pourrait ainsi respecter ses engagements, et la stratégie de vaccination de la Confédération serait mise en œuvre dans les délais.

La CdG-N a tiré en novembre 2021 un bilan intermédiaire positif du programme « *Leute für Lonza* » (CdG-N 2021), qui soulevait néanmoins plusieurs questions relatives à l'intervention de l'État dans l'économie privée. En outre, la commission a déploré qu'on n'ait pas spécifiquement examiné sur quelle base légale il pouvait s'appuyer et jugé qu'une évaluation s'imposait.

3 Postulat

Le postulat 21.4344 de la CdG-N du 16 novembre 2021 a la teneur suivante :

Bilan du projet « *Leute für Lonza* »

Le Conseil fédéral est invité à tirer le bilan du projet « *Leute für Lonza* », lancé en avril 2021 afin de soutenir le recrutement de personnel hautement qualifié pour l'entreprise Lonza sur son site de Viège, et à faire part de ses conclusions dans un rapport.

Dans ce cadre, le Conseil fédéral est invité à présenter quels enseignements généraux il tire de ce cas en vue de la gestion de crises futures.

Enfin, le Conseil fédéral est invité à présenter dans quelle mesure l'art. 25, al. 2, let. b et c, de la loi sur le personnel de la Confédération constituait une base légale suffisante pour le programme « *Leute für Lonza* » et si des adaptations de la législation sont nécessaires pour l'avenir, au regard de ce cas.

Développement

Ce postulat est déposé dans le cadre du rapport de la CdG-N du 16.11.2021 intitulé « Contacts entre les autorités fédérales et les entreprises Lonza et Moderna concernant la production et l'acquisition de vaccins contre le Covid-19 ». Les constats et conclusions de la commission qui justifient le dépôt du postulat se retrouvent aux chap. 5.7, 6.2 et 7.4 du rapport. En résumé, il s'agit des éléments suivants :

En avril 2021, constatant que l'entreprise Lonza était confrontée à des problèmes de recrutement pour ses chaînes de production sur son site de Viège qui pourraient avoir une influence sur le délai de livraison des vaccins contre le Covid-19, la Confédération a lancé le projet « Leute für Lonza », visant à mettre à disposition de l'entreprise des spécialistes issus de l'administration fédérale. Les clarifications de la CdG-N ont montré que ce programme avait au final permis de recruter une trentaine de personnes issues de l'administration fédérale et des écoles polytechniques fédérales, et de les mettre à disposition de Lonza pour une durée limitée jusqu'à fin 2021, l'entreprise prenant en charge l'intégralité des coûts relatifs à leur travail à Viège.

Sur la base des informations qui lui ont été livrées, la CdG-N a tiré un bilan intermédiaire positif de ce projet. La CdG-N considère que celui-ci, à court terme, a permis à Lonza d'honorer ses engagements et d'assurer la mise en œuvre de la stratégie de vaccination dans les délais prévus, et à long terme, de souligner l'importance pour la Suisse d'héberger une telle production. Ce projet a par ailleurs visiblement joué un rôle favorable dans la décision de Lonza et Moderna, fin avril 2021, de renforcer les investissements dans la production de vaccins et de créer trois lignes de productions supplémentaires sur le site de Viège.

Le fait que l'État suisse soutienne une entreprise privée dans le recrutement de personnel et mette à disposition de cette dernière ses propres collaboratrices et collaborateurs est une situation inédite. La CdG-N partage l'avis du Département fédéral de l'intérieur (DFI) qu'une telle intervention se justifiait dans le cas en question, au regard du contexte critique et de la nécessité d'assurer la mise en œuvre rapide de la stratégie de vaccination. Pour la commission, ce cas soulève néanmoins plusieurs questions relatives à l'intervention de l'État dans les activités de l'économie privée. À ce titre, elle juge important que le Conseil fédéral tire un bilan de ce projet, notamment concernant l'adéquation de cette mesure sur le plan de la gestion sanitaire de la crise, concernant la compatibilité de cette mesure avec le principe de la liberté économique et concernant la collaboration générale entre les autorités fédérales et l'économie privée dans le cadre de la gestion de crise. Sur cette base, le Conseil fédéral est invité à déterminer quels enseignements sont tirés de ce cas pour la gestion de crises futures et selon quelles conditions un tel soutien aux activités d'une entreprise privée devrait être possible à l'avenir.

Face à la CdG-N, le DFI a admis qu'il n'avait pas spécifiquement examiné sur quelle base légale le projet « Leute für Lonza » pouvait s'appuyer, ce que la commission regrette. Peu avant la finalisation du rapport d'inspection de la CdG-N, le département a laissé entendre que cette location de services pouvait s'appuyer sur l'art. 25, al. 2, let. b et c, de la loi sur le personnel de la Confédération. La commission estime nécessaire que le Conseil fédéral approfondisse cet aspect, afin notamment de déterminer si

cette base légale était suffisante pour une telle démarche et si des adaptations de la législation sont nécessaires pour l'avenir, au regard de ce cas.

4 Évaluation du programme « *Leute für Lonza* »

À la demande de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) et de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), le bureau d'études INFRAS SA, à Zurich, s'est chargé conjointement avec l'Université de Zurich de l'évaluation exigée par la CdG-N. Le rapport d'évaluation (Hammer et al. 2023 ; voir annexe) et les conclusions qui en résultent ont servi de base au présent rapport de postulat.

4.1 Appréciation du programme

4.1.1 But, nécessité et pertinence

Le programme « *Leute für Lonza* » avait pour but de soutenir au plus vite cette entreprise dans le recrutement du personnel qualifié nécessaire à l'ouverture de sa troisième ligne de production. Il ne s'agissait pas de mettre à disposition un maximum d'employés de la Confédération pour couvrir entièrement ses besoins de 80 à 100 spécialistes, mais de lui proposer un nombre limité de personnes compétentes et immédiatement opérationnelles. Le recrutement du personnel ainsi que la production de vaccin à temps et en quantité voulue restaient l'affaire de Lonza. Le soutien de la Confédération devait toutefois contribuer de manière significative à combler le manque de personnel à court terme, ainsi qu'à garantir la production du vaccin.

Une estimation datant des premiers jours du programme « *Leute für Lonza* » en chiffrait le potentiel à environ 30 spécialistes pour l'administration fédérale centrale et décentralisée (sans les EPF), avec un potentiel supplémentaire non précisé dans les deux EPF.

Le programme a permis de trouver en quelques semaines 29 spécialistes dans l'administration fédérale tant centrale¹ que décentralisée² et de les mettre à disposition de Lonza pendant six mois environ. La main-d'œuvre fournie a fait ses preuves, remplissant voire dépassant les attentes de la société. Le personnel fédéral s'est révélé rapidement disponible et très motivé, a fourni du travail de qualité et soutenu efficacement la production de vaccins.

Toutes les personnes interrogées durant l'évaluation ont un avis positif sur le programme « *Leute für Lonza* ». La Confédération a aidé l'entreprise à couvrir au plus vite et de façon ciblée ses besoins en spécialistes. Grâce à la disponibilité rapide et à l'expertise de ces personnes, le programme a utilement contribué à garantir la production de vaccin. Même si les participants à l'évaluation estiment que Lonza aurait sans doute aussi réussi à recruter le personnel recherché et donc à produire son vaccin sans l'aide de la Confédération, ils ont qualifié de précieuse la contribution du personnel fédéral.

INFRAS aussi arrive à la conclusion, à propos de la nécessité du programme, que le soutien de la Confédération a été très apprécié sur le plan stratégique comme canal de recrutement

¹ OSAV, Agroscope

² Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI), Institut fédéral de métrologie (METAS), École polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ), École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL)

supplémentaire pour réduire les risques, même si Lonza n'avait pas expressément et directement besoin de spécialistes de l'administration fédérale (EPF comprises) – mais bien plutôt de spécialistes supplémentaires. Ce soutien aura en particulier renforcé la certitude de la compagnie de parvenir à recruter le personnel nécessaire, ce qui était d'ailleurs dans l'intérêt politique de la Confédération.

Compte tenu des circonstances d'alors et des besoins de l'entreprise, la conception du programme est dans une large mesure considérée comme pertinente (voir ci-dessous, ch. 4.1.2).

4.1.2 Atouts et faiblesses

Le programme a surtout été apprécié pour sa mise en œuvre rapide, agile et pragmatique, qui tenait à l'implication active des responsables au plus haut niveau de la Confédération et de Lonza, ainsi qu'à la grande marge de manœuvre dont jouissait le chef du projet. L'engagement élevé et le pragmatisme des responsables des unités administratives qui ont mis à disposition leurs spécialistes méritent également d'être soulignés. Le caractère facultatif et limité dans le temps de ces missions a par ailleurs été décisif : il n'aurait sinon jamais été possible de recruter aussi vite des spécialistes très motivés à travailler à Viège. Enfin, le choix du chef de programme a été déterminant : il avait déjà acquis de l'expérience dans des tâches spéciales similaires, disposait d'un solide réseau professionnel et a pu se consacrer pleinement à la mise en œuvre du programme.

Quant aux faiblesses, un manque de préparation a été identifié de la part tant de la Confédération que de Lonza. Il a d'abord fallu définir des processus et régler des questions de mise en œuvre, ce qui a entraîné des retards. En outre, la communication et l'information n'ont pas été optimales dans la première phase du projet ; des échanges structurés et réguliers avec tous les protagonistes auraient été utiles.

4.2 Base légale et adaptations nécessaires

Les considérations de l'évaluation d'INFRAS relatives aux bases juridiques du programme reposent sur une expertise de l'Université de Zurich (voir annexe).

Droit du personnel

Les experts de l'Université de Zurich sont parvenus à la conclusion qu'en raison de son caractère facultatif, la participation du personnel fédéral au programme n'est pas problématique sous l'angle du droit du personnel. En principe, les contrats de travail de droit public du personnel visés à l'art. 8, al. 1, LPers peuvent être modifiés en tout temps d'un commun accord, ou complétés par des avenants. Dans tous les cas, il n'y a pas lieu d'adapter le droit du personnel de la Confédération pour de futurs programmes qui restent volontaires. Il faudrait par contre modifier la LPers si une location de services de longue durée pouvait être envisagée contre la volonté des intéressés. À ce jour, la LPers ne permet en effet pas à l'employeur d'adapter unilatéralement les contrats de travail. L'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers ; RS 172.220.111.3) offre bien une certaine marge de manœuvre, acceptée par la jurisprudence, pour des affectations imposées de courte durée. Il ne serait toutefois pas possible d'ordonner une location de services à un employeur privé sans adaptation préalable de la LPers.

Liberté économique

Le programme était dicté par des considérations de politique sanitaire et, selon une expertise de l'Université de Zurich, il est compatible avec la liberté économique. Comme l'entreprise Lonza était seule engagée dans la production du principe actif d'un vaccin contre le COVID-19 et vu qu'un manque de personnel s'annonçait, on voit mal en quoi il aurait pu entraîner une distorsion de la concurrence. En outre, une production de vaccin rapide répondait à un intérêt public prédominant. Selon la forme adoptée pour de futurs programmes similaires, des distorsions de la concurrence sont toutefois à craindre, notamment si, alors même que plusieurs producteurs ont besoin d'employés de la Confédération, cette dernière devait n'en retenir qu'un seul. Une réglementation légale ciblée permettrait de désamorcer tout risque.

Principe de légalité

La location de services de personnel de l'administration fédérale (EPF comprises) à une entreprise privée constitue une action de l'État et doit donc satisfaire aux exigences du principe de légalité (art. 5, al. 1, Cst. ; RS 101). Or, les bases légales en vigueur ne prévoient pas expressément une telle possibilité. Moyennant une interprétation large, l'art. 44 LEp peut toutefois jouer ce rôle. Le Conseil fédéral y est tenu d'assurer l'approvisionnement de la population en produits thérapeutiques appropriés. Par extrapolation, on peut voir dans la location de services de personnel fédéral à une entreprise privée une mesure visant à remplir cette obligation. Au vu de l'importance d'une telle mesure, l'expertise de l'Université de Zurich préconise toutefois de créer une réglementation légale claire à ce sujet. Cette base formelle indiquerait dans les grandes lignes les conditions et les modalités d'une location de services. Même s'il est possible de créer rapidement une base légale pendant une crise en recourant à la législation d'urgence (art. 165 Cst.), c'est au Parlement – selon l'expertise – d'édicter une telle base à titre de précaution, pour autant qu'il le juge nécessaire à la gestion des futures crises. Toujours selon l'expertise, il serait indiqué de traiter les pandémies à la suite de l'art. 44 LEp et, dans les autres domaines, d'examiner au cas par cas, pour chaque acte législatif, où l'ancrage de dispositions correspondantes serait judicieux.

4.3 Leçons à tirer pour la gestion des futures crises

L'évaluation parvient à la conclusion qu'à l'avenir, la Confédération devrait encore mieux se préparer à affronter ce genre de situation. En particulier, elle devrait créer des bases légales spécifiques pour la mise à disposition de personnel de la Confédération, préciser les conditions-cadres (normes concernant la rémunération, questions d'assurance, etc.), mettre à disposition des modèles de contrats de location de services et élaborer des recommandations sur la manière de procéder à l'avenir dans une situation similaire.

Dans une optique de prévention des crises, il serait encore envisageable d'entretenir et de renforcer les réseaux tissés avec les entreprises industrielles concernées et de dresser une vue d'ensemble des compétences et des personnes de contact au sein de l'administration fédérale (EPF comprises) et des hautes écoles spécialisées.

5 Conclusions et prochaines étapes

Le Conseil fédéral se rallie à l'appréciation positive de l'évaluation du programme « *Leute für Lonza* ». Le programme a contribué à garantir une production suffisante de vaccin. Cet élément était essentiel au début de 2021, où des livraisons ponctuelles de vaccin s'imposaient afin de pouvoir mettre en œuvre dans les délais la stratégie de vaccination de la Confédération, fer de lance de la lutte contre la pandémie.

Les enseignements tirés du programme ont d'une part été repris dans les analyses portant sur la gestion de la crise due au COVID-19³. D'autre part, ils ont alimenté la stratégie de vaccination⁴ que le DFI a élaborée à la demande du Conseil fédéral, en collaboration avec le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et en impliquant les milieux de l'enseignement, de la recherche et de l'industrie.

Le Conseil fédéral n'estime pas nécessaire d'adapter la LPers. Le caractère facultatif de la participation au programme constituait un atout, et il convient de poursuivre sur cette voie à l'avenir aussi.

Au regard du principe de légalité, le Conseil fédéral examinera, dans le cadre de la révision de la LEp, s'il convient de créer une base légale explicite pour la location de services de personnel de la Confédération, comme le propose le rapport d'évaluation. On peut notamment se demander si l'administration fédérale (EPF comprises) doit avoir explicitement la possibilité, aujourd'hui ou à l'avenir, de fournir du personnel spécialisé aux entreprises privées, afin d'accroître la vitesse de réaction à une situation de crise comparable à celle de la pandémie de COVID-19. Pour ce faire, il faudrait créer des bases légales spécifiques, allant au-delà des possibilités offertes à l'art. 44 LEp.

³ Voir p. ex. www.admin.ch > Documentation > Communiqués > Évaluation de la gestion de la crise du COVID-19 : recommandations à l'Office fédéral de la santé publique.

⁴ www.ofsp.admin.ch > Médecine & recherche > Recherche et technologie biomédicales > Renforcer la recherche et la technologie biomédicales > Renforcer la recherche et la production de vaccin

6 Bibliographie

Hammer S., Weber R., Ladner, von Stokar T., Uhlmann F., Wilhelm M., Bukovac J. (2023), Evaluation des Programms «Leute für Lonza», INFRAS und Universität Zürich, Zürich.

Commission de gestion du Conseil national (2021), Contacts entre les autorités fédérales et les entreprises Lonza et Moderna concernant la production et l'acquisition de vaccins contre le Covid-19. Rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 16 novembre 2021, Berne.

7 Table des abréviations

CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
COVID-19	Maladie à coronavirus (SARS-CoV-2)
Cst.	Constitution fédérale (RS 101)
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFI	Département fédéral de l'intérieur
EPFL	École polytechnique fédérale de Lausanne
EPFZ	École polytechnique fédérale de Zurich
IPI	Institut fédéral de la propriété intellectuelle
LEp	Loi fédérale du 28 septembre 2012 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (loi sur les épidémies ; RS 818.101)
LPers	Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1)
METAS	Institut fédéral de métrologie
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OPers	Ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3)
OSAV	Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires

8 Annexe

Evaluation des Programms «Leute für Lonza», Schlussbericht vom 7. August 2023 (inkl. Gutachten «Rechtliche Grundlagen des Programms 'Leute für Lonza'» der Universität Zürich) (en allemand)

Evaluation des Programms «Leute für Lonza», Executive Summary vom 7. August 2023 (en allemand)