

Rapport intermédiaire

COVID-19 : gestion de la crise durant la première vague, le point de vue des cantons

Assemblée plénière du 18 décembre 2020

Table des matières

1.	Objectifs	3
2.	Méthode	3
3.	Contexte	3
3.1.	Bases légales	4
3.2.	Organes et instruments de coordination.....	4
3.3.	Phases de la crise.....	6
4.	Analyse	8
4.1.	Thématiques transversales	8
4.1.1.	Préparation à une pandémie	8
4.1.2.	Processus de décision et implication des cantons.....	8
4.1.3.	Mise en œuvre.....	11
4.1.4.	Communication.....	15
4.1.5.	Répartition des tâches et responsabilité financière	17
4.2.	Domaines particulièrement touchés	19
4.2.1.	Santé	19
4.2.2.	Économie.....	19
4.2.3.	Formation	20
4.2.4.	Culture.....	21
4.2.5.	Social.....	21
4.2.6.	Transports publics	22
4.2.7.	Sécurité	23
5.	Bilan intermédiaire	24
5.1.	Collaboration et coordination	24
5.1.1.	Collaboration entre la Confédération et les cantons.....	25
5.1.2.	Collaboration entre les conférences et les cantons	26
5.1.3.	Collaboration entre les cantons	26
5.2.	Langues nationales	26
5.3.	Communication	26
5.4.	Échange d'informations.....	26
6.	Défis futurs et perspectives	27
6.1.	À court terme	27
6.2.	À moyen et long termes	28

1. Objectifs

Cette analyse de la gestion de la crise du COVID-19 vue par les cantons couvre la période de février à septembre 2020. Elle porte de manière générale sur la collaboration entre la Confédération et les cantons et tente plus précisément de répondre aux questions suivantes :

- À court terme, quels enseignements tirer de la manière dont la crise a été gérée jusqu'à septembre 2020 sous l'angle de la collaboration verticale et horizontale Confédération/cantons ?
- À moyen terme, quelles améliorations apporter (lois, structures organisationnelles, etc.) pour mieux gérer une prochaine crise ?

Afin de répondre à ces questions, l'analyse se divise en deux parties. La première se fonde sur cinq thématiques transversales : préparation à une pandémie, processus de décision et implication des cantons ; mise en œuvre ; communication ; répartition des tâches et responsabilité financière. Pour chaque thématique, trois axes de coordination sont observés : coordination entre la Confédération et les cantons ; coordination entre les conférences et les cantons ; coordination entre les cantons. La seconde se concentre sur les domaines particulièrement touchés par la crise. L'analyse tient aussi compte des différentes phases, telles que décrites au point 3.3 ci-après.

Au moment de la rédaction du présent document, la Suisse, et l'Europe plus largement, sont confrontées à une deuxième vague de l'épidémie. Ainsi, au regard de la situation actuelle et de l'évolution sanitaire, on peut se demander si cette analyse se justifie encore et si elle n'est pas prématurée. Cependant, il ne s'agit ici que de tirer un bilan intermédiaire, tout en anticipant les défis à moyen et à long termes. Suffisamment de « matière » est disponible pour tirer des premiers enseignements de la gestion de la crise et identifier certaines améliorations à apporter dans les relations entre la Confédération et les cantons.

En outre, le Conseil fédéral ainsi que les Commissions de gestion des Chambres fédérales procèdent, eux aussi, à une analyse similaire. Il semble dès lors pertinent que les cantons se penchent également sur la gestion de la crise pour pouvoir présenter des premiers résultats en même temps que l'échelon fédéral.

2. Méthode

Afin de répondre aux questions posées ci-dessus, un questionnaire a été adressé aux cantons. Il reprend les thématiques transversales et axes de coordination susmentionnés. Le questionnaire comporte à la fois des questions standardisées avec une échelle allant de « très bon » à « très mauvais » et des questions ouvertes à développer. Les questions ouvertes portent principalement sur les besoins d'amélioration, ceci dans le but de tenter de répondre aux questions de départ et de tirer des enseignements pour l'avenir. Les questionnaires ont été transmis aux chancelleries cantonales le 8 juillet 2020, avec un délai de réponse fixé au 15 septembre 2020. Au total, 25 cantons ont répondu. Le canton de Genève n'a pas participé.

Les conférences des directeurs (CDS, CDEP, CDIP, CDAS, CDF, CCDJP, CTP, CG MPS) ont également été interrogées selon une démarche plus qualitative afin de compléter la partie traitant des domaines particulièrement touchés.

3. Contexte

Dans un souci de compréhension, les bases légales, les organes, les instruments de coordination et les différentes phases de la crise sont listés et brièvement décrits ci-dessous.

3.1. Bases légales

Art. 185, al. 3 Constitution

Le Conseil fédéral peut s'appuyer sur cet article pour édicter des ordonnances limitées dans le temps et prendre rapidement des décisions et des mesures en cas de troubles ou menaces (ordre public ou sécurité intérieure).

Loi sur les épidémies (LEp)

La loi fédérale sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (loi sur les épidémies) est en vigueur depuis 2016. Elle introduit le modèle à trois échelons entre situation normale, particulière (art. 6) et extraordinaire (art. 7) et précise la coordination des mesures sur les plans national et international.

Ordonnances COVID-19

Le 28 février 2020, le Conseil fédéral a ordonné de premières mesures en cas de situation particulière au sens de l'art. 6 LEp, en édictant l'ordonnance COVID-19. Le 13 mars, cette dernière a été remplacé par l'ordonnance 2 COVID-19, qui a elle-même été régulièrement amendée depuis le 16 mars – date à laquelle la situation extraordinaire a été décrétée. Par décision du 19 juin et dans le sillage du retour à la situation particulière, le Conseil fédéral a décidé de scinder l'ordonnance 2 comme suit.

- L'ordonnance COVID-19 situation particulière se fonde sur l'art. 6 LEp. Elle règle les mesures visant les individus, les mesures concernant les installations et établissements accessibles au public et les manifestations, les mesures de protection des travailleurs et des travailleuses, ainsi que l'obligation pour les cantons d'annoncer les capacités de leurs services de santé.
- L'ordonnance 3 COVID-19 s'appuie sur l'art. 185, al. 3, Cst. et donc sur les compétences en matière de droit de nécessité. Une grande partie des mesures de cette ordonnance figurent également dans le projet de consultation sur la loi COVID-19, laquelle prévoit la création de bases légales nécessaires pour reconduire les mesures.

Loi COVID-19

Le 19 juin, le Conseil fédéral a mis en consultation un avant-projet de loi fédérale urgente de durée limitée sur les bases légales des ordonnances visant à surmonter l'épidémie de COVID-19. Cette loi fédérale urgente prend la forme d'une loi de délégation permettant au Conseil fédéral de reconduire les mesures qu'il a prises en vertu du droit de nécessité pour surmonter l'épidémie de COVID-19 – hormis celles qui se fondent sur la LEp – et de leur conférer une base légale ordinaire. Le 12 août, le Conseil fédéral a soumis le message relatif au projet de loi au Parlement, lequel l'a adopté durant la session d'automne 2020. La récolte des signatures pour un référendum a été lancée.

3.2. Organes et instruments de coordination

Échanges au niveau politique

Dès le début de la crise, des échanges et rencontres ont eu lieu entre des représentantes et représentants politiques des cantons et de la Confédération. Durant les phases I, II et III (c'est-à-dire jusqu'au 19 juin, cf. chiffre 3.3), ces rencontres se sont pour l'essentiel déroulées en fonction des besoins et des urgences liés à la situation. Le Conseil fédéral a réuni les présidents des gouvernements et des conférences intercantionales avant l'annonce de décisions importantes. Depuis le mois d'août, les directeurs de la santé rencontrent le conseiller fédéral Berset chaque mois, dans le cadre d'un échange-COVID. Après la pause estivale, ces échanges politiques se sont multipliés et institutionnalisés.

État-major de crise de la Confédération

Créé spécifiquement pour la gestion de la crise, et présidé par le Secrétariat général du DFI, cet organe s'est réuni plusieurs fois par semaine depuis le 25 mars. En plus des représentantes et représentants de tous les départements fédéraux, le secrétaire général de la CdC y a participé. Il s'agissait d'un espace d'information et de discussion des propositions soumises au Conseil fédéral pour décision. L'État-major de crise a été dissout par décision du Conseil fédéral le 19 juin.

Une Taskforce COVID-19 a été mise en place le 1^{er} juillet pour prendre le relais. Elle a pour objectif d'assurer la coopération opérationnelle au sein de la Confédération et avec les cantons en ce qui concerne notamment l'évaluation de la situation, la mise en œuvre des mesures et le contrôle de leur exécution. Elle vise aussi à soutenir la coordination entre cantons des mesures de lutte contre la pandémie et à formuler des stratégies pour la gestion de la pandémie en coopération avec tous les acteurs représentés. De façon générale, elle a pour but de favoriser les échanges entre les différents départements et échelons institutionnels ainsi qu'avec les experts. Cette Taskforce est conduite par un organe de pilotage institué par l'OFSP qui traite des questions politiques et stratégiques. Elle est composée, au niveau opérationnel, de nombreux groupes de travail thématiques dans lesquels sont représentés la Confédération, les cantons (CdC, CDS, médecins cantonaux) et la société civile, par l'intermédiaire des partenaires sociaux.

État-major fédéral Protection de la population

Cet organe coordonne la collaboration à l'échelon fédéral pour protéger la population et gérer des situations particulières ou extraordinaires. Son rôle est notamment d'assurer l'échange d'informations et la coordination avec d'autres états-majors et organes de la Confédération et des cantons, d'établir une vue d'ensemble de la situation, de l'évaluer, d'élaborer des bases de décision à l'intention du Conseil fédéral et de coordonner l'utilisation des ressources. Il n'a pas de compétences propres. Se réunissant usuellement deux fois par année sous la présidence de l'Office fédéral de la protection de la population OFPP, il s'est rencontré une fois par semaine dès le 9 mars et jusqu'à la fin de la situation extraordinaire. Les cantons y sont représentés par la CdC, l'EnDK, la CDS, la CCDJP, la CG MPS ainsi que par des représentants de la CRMPPCi et des différents organes de conduite cantonaux.

Organe de coordination LEp

Cet organe permanent instauré par la LEp (art. 54), sans compétence de décision ou d'exécution, permet la collaboration entre les cantons et la Confédération. Il n'a cependant pas joué de rôle pendant la crise.

Conférences téléphoniques entre le porte-parole du Conseil fédéral et les responsables communication des cantons

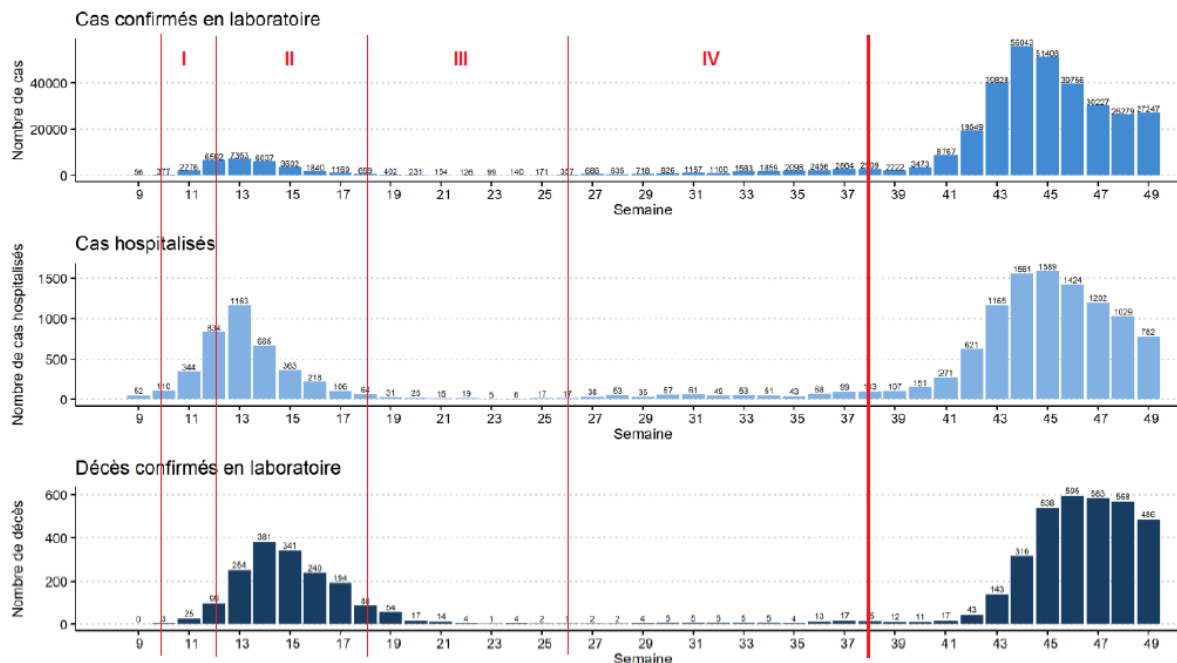
Une conférence téléphonique a lieu toutes les semaines entre les chargés de communication de la Chancellerie fédérale, des services fédéraux concernés et des cantons (y compris la CdC, la CDS et la CDEP), afin de coordonner et de planifier les activités de communication.

Conférence des secrétaires des conférences intercantionales (CoseCo)

Depuis le 17 mars, les secrétaires généraux des conférences se sont réunis une fois par semaine afin de coordonner les travaux en lien avec la gestion de la crise et la collaboration verticale et horizontale. De mi-juin à septembre, les rencontres ont eu lieu à une cadence moins soutenue.

3.3. Phases de la crise

Le présent rapport se limite à l'analyse des phases I à IV décrites ci-après, et couvre la période comprise entre février et septembre 2020.



Situation en Suisse au 10.12.2020, source : OFSP.

Avant la crise : 2016-27 février 2020 (situation normale)

La nouvelle loi sur les épidémies entre en vigueur en 2016. À la suite de cela, l'OFSP publie en 2018 un Plan suisse de pandémie Influenza. Celui-ci décrit comment les mesures préventives doivent être mises en œuvre afin que l'ensemble des acteurs concernés soient préparés en cas de pandémie. La LEp prévoit que les mesures de préparation soient prises par la Confédération et par les cantons, responsables de l'exécution. Les mesures préparatoires à prendre par les cantons concernent en particulier la stratégie de gestion d'une pandémie, la préparation du système de santé cantonal ou la concertation avec les cantons voisins sur la couverture médicale. De plus, les cantons doivent disposer de stocks de matériel de protection en suffisance.

Phase I : 28 février-15 mars 2020 (situation particulière)

Le premier cas de COVID-19 en Suisse est confirmé le 25 février 2020.

- Le 28 février, le Conseil fédéral décide de qualifier la situation qui prévaut en Suisse de « situation particulière » au sens de la loi sur les épidémies (art. 6), il interdit dans la foulée les manifestations de plus de 1 000 personnes.
- Le 13 mars, le Conseil fédéral décide d'interdire les rassemblements de plus de 100 personnes et de fermer les écoles dès le 16 mars.

Phase II : 16 mars-26 avril 2020 (situation extraordinaire)

Le 16 mars, le Conseil fédéral qualifie la situation d'extraordinaire au sens de la loi sur les épidémies (art. 7). Avant de communiquer sa décision au public, il rencontre les présidentes et présidents des conférences des directeurs. La situation extraordinaire permet au gouvernement fédéral, sans consultation préalable des cantons, d'arrêter des mesures nationales, limitant ainsi drastiquement la marge de manœuvre des cantons.

Concrètement, les manifestations sont interdites et tous les magasins fermés (à l'exception de ceux vendant des denrées alimentaires et biens de consommation courante). Les mesures sont valables dans un premier temps jusqu'au 19 avril, puis jusqu'au 26 avril (décision du 8 avril). Les contrôles aux frontières sont réintroduits. Certaines sont fermées et la liberté de circulation dans l'Espace Schengen est progressivement réduite.

- Le 20 mars, les rassemblements de plus de cinq personnes sont interdits.
- Le 23 mars, une délégation du Conseil fédéral rencontre les présidentes et présidents des gouvernements cantonaux pour établir un point de situation et rappeler l'importance de la coordination entre les échelons institutionnels.
- Le 27 mars, le Conseil fédéral annonce qu'il peut autoriser les cantons à ordonner des restrictions par rapport aux mesures prises lorsque la situation épidémiologique l'exige.
- Avant d'annoncer à la mi-avril les mesures d'assouplissement, le chef du DFI rencontre les présidentes et présidents CdC, CDS, CDEP, CDIP, CCDJP, CDF et CTP.

Phase III : 27 avril-18 juin 2020 (situation extraordinaire/assouplissements)

Toujours en situation extraordinaire, le Conseil fédéral annonce le 16 avril que les mesures seront progressivement assouplies à partir du 27 avril. Elles seront accompagnées de plans de protection. Les autorités cantonales doivent systématiquement retracer les chaînes de transmission du virus. Le rythme des réouvertures sera plus rapide qu'initialement prévu, selon les annonces des 22 et 29 avril. Les principaux assouplissements et réouvertures sont énumérés ci-après selon leur date de mise en œuvre :

- 27 avril : magasins de bricolage et jardinage ; services à la personne ; interventions médicales non-urgentes.
- 11 mai : écoles obligatoires ; autres magasins ; restaurants ; musées et bibliothèques ; assouplissement des contrôles des équipements de protection médicaux et biens médicaux importants.
- 15 mai : frontières avec l'Allemagne et l'Autriche.
- 28 mai : offices religieux.
- 1^{er} juin : récolte de signatures dans l'espace public.
- 6 juin : formation post-obligatoire ; rassemblement spontanés jusqu'à 30 personnes ; événements et manifestations jusqu'à 300 personnes ; offres touristiques.
- 15 juin : levée des restrictions de voyages envers les États de l'UE/AELE et la Grande-Bretagne.

Phase IV : 19 juin 2020-septembre 2020 (situation particulière)

- Le 27 mai, le Conseil fédéral prend une décision de principe sur le retour à l'état de situation particulière (art. 6 LEp) à compter du 19 juin 2020.
- Le 1^{er} juillet, après avoir rapidement consulté la CDS, le Conseil fédéral annonce deux nouvelles restrictions valables dès le 6 juillet : port du masque obligatoire dans les transports publics et quarantaine obligatoire au retour de certains pays considérés à risque. Cette liste de pays est régulièrement mise à jour par l'OFSP.
- Depuis le mois d'août, de nombreux cantons rendent le port du masque obligatoire dans les commerces et les lieux publics fermés.
- Le 12 août, le Conseil fédéral décide de lever l'interdiction des rassemblements de plus de 1 000 personnes à partir du 1^{er} octobre 2020.

4. Analyse

4.1. Thématiques transversales

4.1.1. Préparation à une pandémie

De toute évidence, ni la Confédération, ni les cantons n'étaient prêts à affronter une crise sanitaire d'une telle ampleur. Et cela malgré le Plan suisse de pandémie Influenza, entré en vigueur en 2018. Certains cantons le qualifient de rudimentaire et plusieurs y relèvent des lacunes : le nombre de masques requis ne correspond pas aux besoins réels, aucune information n'est fournie sur les questions de mise en œuvre, les informations sur le stockage du matériel de protection notamment sont incomplètes, les indications sur l'interdiction des cours en présentiel insuffisantes, etc.

En mars dernier, un semi-confinement était inévitable car les stocks de matériel de protection faisaient défaut, ce qui rendait des mesures alternatives impensables. Cela montre à quel point la Suisse n'a pas su anticiper l'arrivée de la crise. Il n'y a pas eu de volonté politique d'assurer des réserves de matériel de protection, comme le demandait le Plan de pandémie. Si les stocks étaient disponibles, ils n'ont pas été systématiquement renouvelés, les rendant ainsi inutilisables. Par ailleurs, même si les exigences du Plan en matière de quantités avaient été respectées, le matériel de protection aurait fait défaut.

En outre, plusieurs cantons regrettent qu'aucun exercice pour préparer le travail des cellules de crise et des acteurs concernés n'ait été conduit. Il aurait été souhaitable de mettre en pratique le Plan de pandémie et d'organiser des exercices, afin d'identifier les difficultés et les lacunes. La première vague a donc été un exercice en temps réel. La responsabilité d'adapter le Plan revient à la Confédération. Elle doit également veiller à sa mise en œuvre, par exemple en assurant les chaînes d'approvisionnement en matériel de protection.

La loi sur les épidémies (LEp) étant entrée en vigueur, dans sa version révisée, en 2016, les cantons n'avaient pas encore tous pris en compte les adaptations exigées par la nouvelle loi. Alors que la planification fédérale prévoyait trois étapes (situation normale, situation particulière, situation extraordinaire), certains cantons n'en considéraient que deux. Cela n'a pas facilité la gestion uniforme de la crise.

Les cantons constatent un manque de coopération et de préparation entre les états-majors cantonaux de conduite et les autorités sanitaires. Les besoins en personnel dans les directions de la santé ont été sous-estimés, notamment pour la planification, l'administration et l'application des mesures fédérales (traçage des contacts, par ex.).

4.1.2. Processus de décision et implication des cantons

a. Coordination entre la Confédération et les cantons

Dans l'ensemble, les cantons jugent « suffisante » la consultation par la Confédération au cours des différentes phases de la crise, bien qu'il y ait des différences selon les phases (voir ch. 3.3).

Durant la première phase, jusqu'à l'introduction de la situation extraordinaire, les cantons relèvent que si l'information a bien circulé au niveau opérationnel, c'est-à-dire entre les administrations fédérales et cantonales, les gouvernements cantonaux, eux, ont été très peu impliqués. L'édiction de certaines mesures, telles que l'interdiction des manifestations de plus de 1 000 personnes, n'a pas été annoncée en amont au niveau politique.

Durant la situation extraordinaire, au sens de l'art. 7 LEp, le Conseil fédéral était doté des pleins pouvoirs, la Confédération pouvait alors ordonner des mesures, applicables à l'ensemble du pays. Même si cette pratique était en conformité avec la loi et la Constitution fédérale, elle s'est tout de même révélée problématique à plusieurs titres. En effet, une grande majorité des cantons relève qu'ils n'ont pas suffisamment été impliqués dans la prise de décision des autorités fédérales. En situation extraordinaire, même si les bases légales n'exigent

pas une consultation des cantons, il importe toutefois qu'ils soient directement informés et consultés pour l'élaboration des décisions. Une information préalable leur permettrait de se préparer de manière adéquate, notamment pour la communication à la population et aux médias. La Confédération a dans un premier temps élaboré les projets, plans et concepts sans concertation. Les cantons étaient consultés alors que les projets d'ordonnances et les décisions étaient déjà formulés, et avec des délais extrêmement serrés, ne permettant pas de consolider les avis des gouvernements. Parfois, ils ont même appris les décisions du Conseil fédéral en même temps que le public, lors des conférences de presse du vendredi après-midi, alors que la mise en œuvre des mesures était prévue le lundi suivant. Certains cantons sont toutefois d'avis que la collaboration avec la Confédération a bien fonctionné durant la situation extraordinaire, notamment en raison d'une répartition claire des compétences entre les échelons institutionnels.

Les avis des cantons sont partagés s'agissant de la phase d'assouplissements échelonnés des mesures et du retour à la situation particulière. Si les résultats montrent une légère augmentation de la satisfaction concernant la manière dont les cantons ont été consultés, plusieurs voix estiment que le processus de consultation s'est détérioré puisque les cantons ont été encore moins impliqués dans la préparation des décisions fédérales.

Avec le retour à la situation particulière dès le 19 juin, les cantons ont retrouvé leurs compétences. La Confédération doit les impliquer dans ses prises de décision, et elle a fait un effort dans ce sens. En situation particulière, la loi prévoit que les cantons soient consultés. Ils devraient donc l'être systématiquement, avec des délais de réponses raisonnables, pour consolider les avis de leurs gouvernements. De plus, les documents nécessaires à la consultation, puis à la mise en œuvre des mesures (rapports explicatifs), doivent être disponibles simultanément dans les trois langues officielles. La Confédération se doit de garantir un traitement équitable des minorités linguistiques du pays.

Cependant, les cantons signalent qu'ils sont toujours auditionnés par la Confédération dans des délais tellement serrés qu'il leur est impossible de pouvoir analyser en détail les propositions de décision et de proposer des alternatives valables. Leurs prises de position n'ont quasiment aucune chance d'avoir un impact. Il manque une approche anticipative qui permette une vraie formation de l'opinion au sein des gouvernements cantonaux et une prise en compte de la voix des cantons. Les cantons regrettent aussi qu'avant la fin de la situation extraordinaire, et en vue de la situation particulière, la Confédération n'ait pas élaboré un concept clair avec les cantons, les conférences des directeurs et la CdC, afin de définir quelles dispositions et mesures devaient être décidées au niveau national et lesquelles devaient être décidées au niveau cantonal. Il convient de déplorer un manque de préparation et de communication des responsabilités de chacun. Cela est également dû au fait que les responsabilités de la Confédération et des cantons en situation particulière, ne sont pas définies assez clairement par la loi sur les épidémies.

À l'avenir, la Confédération devra mieux associer les cantons, et notamment leurs instances de mise en œuvre, à la réflexion sur les éventuelles mesures à prendre à l'échelon fédéral. En effet, une meilleure implication du niveau administratif et technique (prisons, hôpitaux, écoles, etc.) est souhaitée. La Confédération étant parfois éloignée des problématiques concrètes des cantons, cela permettrait de prendre des décisions en toute connaissance du terrain et d'ainsi faciliter leur mise en œuvre.

Les cantons ont cité différents organes qu'ils ont considéré utiles dans la coordination avec la Confédération au cours des différentes phases de la crise. C'est particulièrement durant la situation extraordinaire que les contacts directs entre la Confédération et les cantons se sont révélés les plus nécessaires et les plus fructueux. Les résultats de ces contacts sont jugés de « suffisants » à « bons ». Les conférences téléphoniques avec l'OFSP et les médecins cantonaux ont été particulièrement appréciées. Elles ont facilité les échanges d'informations et permis de clarifier des questions pratiques. Les points téléphoniques hebdomadaires entre le porte-parole de la Confédération et les responsables communication des cantons sont mentionnés par une

majorité des cantons pour leur qualité et leur utilité dans la coordination des mesures de communication. Enfin, de nombreux cantons ont également eu des contacts avec le SECO et l'Association des offices suisses du travail (AOST) concernant les indemnités de réduction du temps de travail. Il est aussi fait mention de contacts directs entre des gouvernements cantonaux et des membres du Conseil fédéral.

L'État-major de crise de la Confédération ainsi que l'État-major fédéral protection de la population n'ont quant à eux pas été jugés utiles par une majorité des cantons, leur rôle respectif n'ayant pas été clairement perçu. En raison du nombre de participants trop élevé (entre 30 et 50), ces deux organes se sont révélés inadaptés pour mener des discussions de fond ou pour prendre des décisions. Ils servaient en premier lieu à l'échange d'informations, il n'était alors pas possible d'y développer une stratégie compréhensible et applicable pour les cantons. Les cantons estiment que l'État-major de crise de la Confédération et l'État-major fédéral protection de la population n'ont que très marginalement facilité la conduite des opérations entre les cantons et la Confédération. Ils ont plutôt contribué à une multiplication des canaux d'informations, ce qui n'a plus permis d'avoir un aperçu global de la situation.

À l'avenir, la collaboration opérationnelle entre les cantons et la Confédération devrait relever d'un seul organe de moindre taille, constitué paritairement de représentants des différents échelons institutionnels, et qui permette une coordination verticale globale et cohérente. Cet organe devrait être en mesure d'agir par anticipation, et de préparer rapidement des propositions claires à l'intention du Conseil fédéral et des gouvernements cantonaux. Il devrait aussi se traduire par une meilleure communication et une meilleure détermination des responsabilités et des compétences entre la Confédération et les cantons. La Taskforce COVID-19, l'organe qui a succédé à l'État-major de crise de la Confédération, n'a jusqu'à maintenant, pas répondu aux exigences des cantons.

Il est majoritairement noté par les cantons que les contacts avec la Confédération ont été rendus difficiles par la multiplicité des autorités ou offices responsables, ainsi que par un manque de clarté dans les compétences des services fédéraux. D'un côté, il était compliqué d'atteindre les personnes responsables dans les différents offices. De l'autre, des demandes arrivaient aux cantons suivant des canaux différents et non coordonnés. Les services de l'administration n'étaient vraisemblablement pas en mesure de partager les informations à l'interne, créant ainsi une charge de travail supplémentaire pour les collaborateurs des cantons. Des points de contacts clairs devraient être créés à la Confédération, tant pour les demandes d'informations aux cantons, que pour la réception des questions de ces derniers.

b. Coordination entre les conférences et les cantons

Le rôle de coordination exercé par les conférences (sectorielles et la CdC) est jugé de « suffisant » à « bon » par les cantons. Ils estiment que la CDS a joué un rôle utile pour l'échange d'informations et la coordination entre la Confédération et les cantons. Ils ont aussi apprécié la coordination effectuée par la CDEP, laquelle a rassemblé et redirigé les requêtes des cantons vers la Confédération, ainsi que celles de la CDIP dans le domaine de l'instruction publique, et de la conférence des délégués cantonaux aux affaires culturelles (CDAC). Enfin, l'important rôle de transmetteur d'information exercé par la CdC est relevé.

Néanmoins, certains cantons estiment que les conférences ont eu des difficultés à exercer leur rôle de coordination en début de crise. Les cantons ont alors multiplié les contacts bilatéraux afin de pallier le manque de coordination des conférences. À ce titre, il est relevé que la CdC devrait assurer une meilleure coordination entre les conférences des directeurs. En effet, l'intégration de la CdC dans le processus de décision permet d'éviter une approche trop sectorielle. Elle permet aussi, lorsque cela est nécessaire, de veiller à ce que la position d'une conférence des directeurs, voire de son comité ou de son secrétariat général, ne soit pas considérée comme la position de l'ensemble des cantons ou des gouvernements cantonaux. Toutefois, une implication plus large des gouvernements cantonaux et de la CdC requiert une procédure avec des délais raisonnables. Il faut créer les conditions pour que cela soit réalisable, sinon la pression due au manque de temps se

reporte sur les cantons qui sont alors dans l'incapacité d'arrêter une position consolidée. Un organe dédié à la coordination entre les conférences pourrait être instauré au sein de la Maison des cantons. Les conférences disposeraient ainsi d'une structure permettant de prendre des décisions même dans des délais très courts.

Plusieurs cantons estiment par ailleurs que le rôle des conférences intercantionales devrait différer selon les phases. En situation extraordinaire, lorsque les décisions doivent se prendre très rapidement, les conférences ont un rôle essentiel de facilitateur pour faire passer les informations et préparer les positions que les cantons adressent à la Confédération. En situation particulière, en revanche, le rôle des conférences devrait davantage être axé sur une coordination qui permettrait aux cantons d'harmoniser leurs pratiques, respectivement de baser leurs décisions sur des critères unifiés. Toutefois, plusieurs cantons estiment qu'il n'est pas facile d'organiser une consultation par les conférences intercantionales. La pression du temps entrave la qualité du processus d'examen et de décision, et les cantons ne sont parfois pas en mesure de définir une position consolidée équilibrée. Les différents points de vue montrent que les cantons jugent nécessaire de clarifier le rôle des conférences.

c. Coordination entre les cantons

Presque tous les cantons ont indiqué s'être concertés au moment des consultations, de façon formelle ou informelle, avec des résultats qu'ils considèrent plutôt « bons ». Ces concertations ont principalement eu lieu avec des cantons voisins ou avec des cantons appartenant à une même conférence régionale. S'agissant du domaine de la santé, les contacts entre les médecins cantonaux ont permis une bonne planification des capacités et de l'approvisionnement du matériel de protection. Des échanges réguliers ont aussi eu lieu sur l'état de la situation sanitaire. Dans le domaine de l'économie, il est cité en exemple que suite à une mauvaise appréciation de la situation par le SECO, les cantons se sont concertés et ont eux-mêmes proposé des mesures au Secrétariat d'État. Dans le domaine de la formation, des concertations et des échanges ont permis de trouver des solutions régionales sur des questions telles que la fermeture et la réouverture des écoles, les examens de maturité, le port du masque en classe ou encore les plans de protection. Le domaine de la culture a été également l'objet d'intenses contacts et d'une coordination fructueuse entre les cantons.

La majorité des cantons fait cependant remarquer qu'en raison des délais très courts accordés pour les consultations, notamment en début de crise, il n'a souvent pas été possible de se concerter suffisamment. Les coordinations bilatérales entre cantons se sont alors principalement déroulées en prévision de la mise en œuvre des mesures adoptées et non pas lors des consultations qui ont précédé l'adoption de ces mesures.

Une majorité des cantons estime qu'il est essentiel de s'informer mutuellement des mesures prises sur son territoire, notamment entre cantons voisins, afin d'éviter des situations trop différentes à proximité d'une frontière cantonale. Les particularités régionales devraient être limitées et se justifier par une situation épidémiologique différente. Il est aussi mentionné par un petit nombre de cantons, qu'il est important que chacun puisse mettre en œuvre ses propres mesures, indépendamment des voisins. Des mesures communes ne devraient être appliquées que lorsqu'elles favorisent les synergies.

Enfin, plusieurs cantons relèvent qu'ils étaient mal préparés à la transition vers la situation particulière. Ils accusent un manque de coordination au niveau régional, en partie dû à l'absence des conférences régionales durant la crise. Celles-ci n'ont pas joué leur rôle. Pour cette raison, il est souligné qu'à l'avenir, le rôle des conférences régionales devrait être renforcé. En particulier les échanges et la coordination en leur sein et entre elles.

4.1.3. Mise en œuvre

a. Coordination entre la Confédération et les cantons

Les résultats montrent que les cantons ont rencontré d'importantes difficultés liées aux délais imposés. En effet, d'une part, les délais entre les annonces du Conseil fédéral et la date de mise en œuvre prévue étaient

souvent très courts. D'autre part, les mesures étaient, de manière récurrente, édictées le vendredi en fin de journée. Les cantons estiment que cette pratique est inacceptable, surtout lorsque les décisions ont des effets importants sur l'économie et la société (par ex. la fermeture des écoles). Il est alors difficile pour les cantons de mobiliser les ressources nécessaires à brève échéance pour régler la mise en œuvre. Une préparation sérieuse (plans de protection, exécution des mesures, etc.) s'est avérée par conséquent compliquée, donnant ainsi l'impression que les autorités cantonales d'exécution n'étaient pas prêtes. La communication des décisions le vendredi pour une exécution le lundi suivant est encore moins compréhensible en situation particulière, alors que la pression est moindre. En effet, la transition entre l'ordonnance 2 COVID-19 et l'ordonnance 3 COVID-19 durant le week-end a engendré inutilement des problèmes de réglementation et de mise en œuvre dans les cantons.

En outre, les autorités fédérales ont informé les cantons trop tard des changements de règles. Par exemple, lorsque le non-respect des deux mètres de distance n'a plus été punissable, la police a continué à distribuer des amendes à la population, alors que la base juridique le permettant n'était plus en vigueur. Cette situation s'est encore exacerbée alors que le train des mesures d'assouplissements décidées par le Conseil fédéral s'accélérait. De plus, les rapports explicatifs n'ont été mis à disposition des cantons que plusieurs jours après la publication des ordonnances fédérales. Comme le résume un canton : « les délais souvent très courts entre la décision fédérale et l'implémentation cantonale sont à mettre en parallèle avec un délai souvent trop long pour obtenir des explications sur les normes fédérales concernées ». Cet aspect temporel est évoqué pour chaque phase de la crise.

Les cantons ont alors dû exécuter des tâches conséquentes, rapidement et sous pression, alors qu'ils manquaient d'informations, de temps et de ressources en personnel et infrastructures pour les accomplir efficacement. À l'avenir, dans la mesure du possible, les cantons devront être informés avant le public et les médias des décisions de la Confédération. À cette fin, il paraît pertinent de définir un temps minimum entre la transmission des informations aux cantons et l'annonce publique des décisions (de quelques heures, par ex.). Les rapports explicatifs, essentiels à une bonne mise en œuvre, doivent aussi être mis à la disposition des cantons en même temps que les ordonnances.

Ensuite, le cadre légal édicté par la Confédération est jugé instable par les cantons. D'une part, la Confédération a apporté régulièrement de nouvelles modifications, fiches d'information et rapports explicatifs, sans pour autant en assurer un suivi. D'autre part, les prescriptions étaient souvent peu lisibles, voire contradictoires, et il était difficile pour les cantons de savoir quelle était leur marge de manœuvre. Des difficultés qui persistaient parfois même après la publication des rapports explicatifs. Cela a contribué à créer des incertitudes et incohérences dans la mise en œuvre sur le terrain. Cette problématique s'est ressentie dans divers domaines : interdiction de l'enseignement en présentiel, assortiments dans les commerces autorisés à rester ouverts, définition des établissements publics fermés au public (par ex. instituts financiers), fermeture et ouverture des commerces (par ex. les jardineries), réduction de l'horaire de travail, établissements pour personnes handicapées, assouplissements relatifs aux manifestations, coordination avec les acteurs transfrontaliers pour les passages de frontières, etc. Une interprétation inégale des mesures a conduit à des pratiques différentes entre les cantons, ce qui a soulevé l'incompréhension et le mécontentement de la population.

Les cantons latins et plurilingues déplorent une publication et une transmission différée des traductions des ordonnances et des rapports explicatifs, allant jusqu'à une semaine par rapport à la version allemande. L'administration fédérale n'a pas été en mesure de proposer de manière systématique des documents dans les langues officielles, alors qu'une application immédiate des mesures était exigée. Par ailleurs, les traductions contenaient parfois des erreurs posant des problèmes d'exécution.

Compte tenu de ces éléments, une meilleure coordination Confédération-cantons se traduirait par des mesures et directives fédérales plus claires et plus faciles à mettre en œuvre. De plus, comme mentionné plus

haut, les bases légales doivent être accompagnées d'explications suffisantes pour une mise en œuvre cohérente. Il paraît pertinent que la Confédération assure un suivi régulier et transmette aux cantons les modifications des bases légales et explicatives.

Du point de vue des cantons, les structures fédérales n'étaient pas bien définies. Déjà lors de la phase extraordinaire, la répartition des tâches entre l'OFSP et le Service sanitaire coordonné (SSC) a manqué de clarté. Des cantons estiment par ailleurs que le service sanitaire coordonné (SSC) doit être repensé. Son ancrage auprès de l'Armée ne se justifie plus si, en cas de crise sanitaire, c'est l'OFSP qui assume la conduite. Les cantons soulignent, entre autres, qu'il n'était pas aisé de savoir quel office fédéral contacter pour le versement d'indemnités au domaine culturel (Office APG, Suisseculture sociale, etc.). Le même constat vaut pour le service juridique de l'OFSP. Alors que les cantons avaient de nombreuses questions juridiques, les services fédéraux n'étaient pas en mesure de fournir les réponses demandées. Les questions des médias et de la population après les conférences de presse du Conseil fédéral ont inondé les autorités cantonales, qui ne savaient pas toujours où trouver les réponses.

Pour remédier à ces difficultés, une majorité des cantons est d'avis que la Confédération doit apporter un soutien à la mise en œuvre (ressources, personnel, financier, technique) et garantir aux cantons un accès direct à l'information. Plusieurs cantons suggèrent de mettre en place une ligne téléphonique à leur disposition pour les questions relatives à la mise en œuvre des mesures fédérales. Par ailleurs, quelques cantons estiment que l'introduction d'un point d'information contraignant et rapide aux niveaux fédéral et cantonal permettrait de clarifier les questions des cantons relatives à la mise en œuvre et à la marge d'interprétation des bases légales et explicatives. L'organe défini répartirait et transmettrait alors les informations aux bureaux et offices concernés. Cela faciliterait une application uniforme des mesures fédérales dans toute la Suisse.

De plus, les cantons sont d'avis que des améliorations sont à prévoir en matière de collecte des données. Plusieurs d'entre eux déplorent la vétusté de certaines pratiques relatives à la collecte d'information et de statistiques. Afin de favoriser l'échange entre Confédération et cantons, les administrations cantonales souhaitent que des moyens de suivi et de coordination adaptés à l'état actuel de la technologie soient mis à disposition. En effet, la transmission des données à des fins de monitoring doit être uniforme et, si possible, se faire *via* un seul canal. Pour y remédier, quelques cantons suggèrent de rendre obligatoire l'utilisation de la présentation électronique de la situation (PES), une interface permettant d'entrer et de rechercher facilement des données.

Avant d'effectuer des modifications législatives, il faudrait systématiquement déterminer les exigences nécessaires sur le plan technique, ou les options qui pourraient assurer l'accomplissement rapide et efficace des tâches (par ex. modèles Word, extension rapide des autorisations d'accès, etc.).

Certains cantons constatent également une tendance de la Confédération à outrepasser son champ de compétences. Depuis le retour à la situation particulière, les cantons sont responsables de l'élaboration des plans de protection dans les établissements et les installations accessibles au public ainsi que de la gestion des grandes manifestations. Pourtant, en juillet, l'OFSP a informé les cantons qu'il allait édicter une directive, laquelle ordonnait aux cantons de renforcer leurs activités de contrôles. Dans d'autres domaines, la Confédération ne décide certes pas, mais émet des recommandations d'harmonisation aux cantons dans des domaines qui n'appartiennent pas à son champ de compétence. Elle a par exemple indiqué publiquement qu'elle attendait des cantons qu'ils trouvent une solution uniforme en matière d'exams de maturité, alors que ce domaine est du ressort des cantons. Cela a terni l'image des cantons, donnant l'impression qu'ils ont besoin de recommandations de la Confédération pour agir.

b. Coordination entre les conférences et les cantons

De manière générale, les cantons reconnaissent le travail effectué par les conférences et saluent la collaboration entre les conférences et les cantons, qu'ils jugent de « suffisante » à « bonne ». Aux niveaux opérationnel

et technique, les conférences ont aidé et guidé les cantons dans la mise en œuvre des mesures. Les cantons saluent aussi les contacts réguliers entre les membres des conférences, facilitant la coopération.

La collaboration pour la mise en œuvre des mesures fédérales n'a pas été évidente dans tous les domaines. Des difficultés ont été rencontrées, entre autres, dans le domaine de l'éducation, où la CDIP représentait l'unique point de contact entre la Confédération et les cantons. Les informations ont parfois été remises aux cantons avec retard, et les délais de consultation, déjà courts, étaient encore raccourcis. Les avis des cantons divergent quand il s'agit de préconiser des améliorations pour la collaboration conférences-cantons. Certains cantons estiment qu'au niveau technique, les cantons devraient pouvoir se coordonner directement avec la Confédération. D'autres sont d'avis que la CdC devrait gérer la coordination globale ou pensent que c'est plutôt à la conférence concernée que doit être confiée cette responsabilité.

Quelques cantons estiment qu'ils sont avant tout responsables de la mise en œuvre des mesures, les conférences devraient alors adopter un rôle subsidiaire, de coordination, sauf dans les domaines où une mise en œuvre uniforme est requise (par ex. les transports publics). En résumé, bien que les avis ne soient pas homogènes, les cantons requièrent néanmoins des conférences qu'elles définissent mieux leurs responsabilités et rôles en temps de crise et en fonction des phases, extraordinaire ou particulière.

Les résultats du questionnaire montrent que les cantons regrettent des séances et structures parfois trop lourdes. Ils sont plusieurs à demander un assouplissement des prises de contact entre conférences et cantons, et l'instauration de structures plus légères. Par ailleurs, ils estiment qu'il faut améliorer et privilégier les moyens numériques afin de faciliter les contacts et échanges de données (par ex. plateforme d'échange, interface, outils de visioconférence, etc.).

Certains cantons constatent un problème de représentativité au sein des conférences. D'une part parce que seuls les présidentes et présidents des conférences et membres des comités ont été consultés, alors que les régions – non représentées dans ces organes – ne l'ont pas été, ou peu. De l'autre, parce que les cantons latins et plurilingues n'ont pas reçu de manière systématique les documents de consultation traduits.

Les cantons déplorent que certaines conférences n'aient pas été impliquées dans la préparation de la mise en œuvre des mesures. La Conférence des procureurs de Suisse a fait remarquer qu'elle n'a pas été impliquée formellement dès le début dans l'élaboration des dispositions pénales concernant les infractions aux mesures COVID-19. Si elle l'avait été, certaines confusions et ambiguïtés au niveau des sanctions auraient pu être évitées. Aussi il est proposé de mettre sur pied une nouvelle conférence, dans le cadre de la CdC, qui réunirait les cantons frontaliers qui ont rencontré des difficultés particulières dans la mise en œuvre des mesures fédérales.

c. Coordination entre les cantons

Lors de la phase extraordinaire, ce sont les organes et états-majors de conduite cantonaux qui ont réalisé des rapports de situation hebdomadaires afin de s'informer mutuellement de l'état de la situation et des mesures opérationnelles mises en place. Durant la phase d'assouplissement, les résultats montrent que les cantons ont collaboré dans presque tous les domaines. Cette coopération est jugée de « suffisante » à « bonne ».

Les cantons ont échangé pour adopter des réglementations uniformes et coordonner la mise en œuvre et la communication. Les contacts se sont effectués la plupart du temps entre cantons voisins ou de la même région, directement ou par l'intermédiaire des conférences régionales, qui ont joué un rôle de plateforme d'échange (entre autres la Conférence des chefs de département de l'économie publique de la Suisse centrale, la Conférence des directeurs de la santé de la Suisse orientale, ou encore la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS)). Parfois, les contacts se sont déroulés directement entre les cantons, par exemple dans le cas de la réduction du trafic pendant les vacances de Pâques. Dans certains secteurs, les échanges ont eu lieu entre tous les cantons. C'est le cas du domaine de la culture, via la Conférence des

délégués cantonaux aux affaires culturelles (CDAC), dans le cadre de la mise en œuvre des mesures de soutien au secteur culturel.

Ainsi, tout au long de la crise, une grande majorité des cantons a trouvé nécessaire de collaborer avec d'autres cantons qui partageaient les mêmes réalités. Cela s'est reflété la plupart du temps par une coopération régionale, mais aussi parfois sur des domaines spécifiques. Dans le domaine de la culture par exemple, il a été bénéfique d'échanger avec des cantons connaissant le même type de difficultés.

Pour la majorité des cantons, la collaboration intercantonale est nécessaire et importante en temps de crise. Cependant, ils font remarquer des différences entre instances cantonales ; tous les cantons ne disposent pas de la même organisation, n'ont pas les mêmes capacités et perçoivent leurs tâches et responsabilités différemment. Cela peut rendre la coordination délicate. À ce titre, elle pourrait être améliorée grâce à une meilleure connaissance réciproque des instances cantonales. Certains cantons proposent d'élaborer une liste répertoriant les responsables en charge de l'exécution des mesures dans les différents domaines et d'instaurer une plateforme d'échange sur les questions pratiques de mise en œuvre.

4.1.4. Communication

a. Image du fédéralisme

Les cantons estiment que les médias ont propagé une image du fédéralisme en grande partie négative. En effet, une présentation critique du fédéralisme a prédominé, surtout depuis le passage à la situation particulière. Les critiques ont notamment porté sur le manque de coordination entre les différents échelons institutionnels, sur la complexité, le manque de clarté et la longueur des processus décisionnels, ainsi que sur l'incohérence des mesures de gestion de la crise. Le « patchwork » des mesures (*Flickenteppich*) et l'esprit de clocher (*Kantönligeist*) ont régulièrement été présentés comme des obstacles à une gestion cohérente de la crise. L'uniformité des mesures arrêtées sur l'ensemble du territoire national a souvent été considérée comme le critère permettant d'évaluer leur taux de réussite ; ce critère ne s'appliquant qu'à un nombre limité de décisions cantonales, l'image du fédéralisme dans les médias s'en est trouvée mise à mal. Peu de médias ont souligné les avantages du fédéralisme pour gérer la crise, à savoir la possibilité de réagir, en présence de situations épidémiologiques différentes, aux défis régionaux et locaux par des mesures spécifiques, différenciées et adaptées aux réalités du terrain.

Dans l'ensemble, la Confédération et les cantons ne sont pas parvenus à communiquer de manière satisfaisante. Ils n'ont pas su expliquer que les mesures différenciées ne sont pas dues à l'« esprit de clocher » ou à une certaine « cacophonie » entre les cantons, mais bel et bien au fait que la pandémie ne touche pas toujours toutes les régions dans la même mesure. De manière générale, la communication a trop peu mis en avant les avantages offerts par les solutions décentralisées. Les atouts du fédéralisme – sa force face aux situations et aux besoins propres à chaque région – doivent être communiqués selon une approche nettement plus proactive. Il est donc indispensable de rappeler la nécessité de solutions et de mesures différenciées (densité de population, flux de pendulaires, taille du territoire, prestations, infrastructures particulières, spécificités culturelles). Seule une telle approche sera à même de garantir la proportionnalité des mesures.

Il sera nécessaire d'analyser à plus long terme dans quelle mesure la crise a modifié la perception du fédéralisme au sein de la population. De façon générale, tous les acteurs politiques et institutionnels doivent être encouragés à expliquer le fonctionnement et les avantages du système politique fédéral afin de corriger l'image négative jusque-là véhiculée par les médias.

b. Coordination entre la Confédération et les cantons

En moyenne, les cantons estiment que la communication de la Confédération vers l'extérieur était « bonne ». Durant la situation extraordinaire, la communication était assurée par la Confédération, qui a en quelque sorte « dicté la mesure », tout en bénéficiant du soutien des cantons. La majorité estime que les informations ont

été transmises en temps utiles et souligne la gestion efficace des contenus de communication par la Confédération. Les échanges avec la Chancellerie fédérale et notamment les contacts hebdomadaires avec le porte-parole du Conseil fédéral ont été particulièrement appréciés des conférences des directeurs et des responsables de la communication des cantons. Ils ont pu de cette manière recueillir des informations précieuses sur le déroulement de la communication de la Confédération et ainsi planifier leur propre communication.

La communication s'est avérée plus difficile à partir du moment où l'on est passé de la situation extraordinaire à la situation particulière. Il semblerait que la transition n'ait pas été suffisamment préparée ; aucune stratégie de communication ne prévoyait le rôle que devaient assumer la Confédération et les cantons en situation particulière. Durant cette phase aussi, la couverture médiatique a été majoritairement assurée par les rédactions et correspondants au Palais fédéral. Par conséquent, il était attendu des conférences intercantionales qu'elles effectuent une communication de crise centralisée comme en situation extraordinaire. Or, les ressources des conférences ont rapidement été dépassées par l'afflux de questions des journalistes. Enfin, au regard de l'intense travail de communication réalisé lors de la situation extraordinaire – notamment par la Confédération – on a eu l'impression d'un certain vide communicatif durant la période qui a suivi.

En temps de situation particulière, la communication relève en premier lieu de chacun des cantons : ils sont au fait de l'évolution *in situ*, ils enregistrent en continu les principaux indicateurs et connaissent au mieux les particularités locales et régionales – autant d'informations qui leur permettent de prendre les mesures *ad hoc* avec célérité. Il leur appartient donc d'informer les médias et la population à la faveur d'une stratégie de communication offensive, continue, globale et exempte de contradictions. Les processus de communication et les compétences doivent être clairement définis de sorte à transmettre en temps réel les principales requêtes des cantons, et ce de manière globale.

Afin de mieux coordonner la communication de la Confédération et des cantons, ces derniers proposent la mise en place des mesures suivantes :

- la Confédération associe, dès le début de la crise et plus largement, les cantons à sa stratégie de communication (ex. collaboration pour l'élaboration des messages-clés et la tenue de conférences de presse conjointes, participation des cantons à la préparation et la mise en œuvre de campagnes nationales) et met à disposition des cantons à un stade précoce le matériel d'information : documents types, éléments de langage, communiqués de presse, visuels, hashtags, etc. ;
- la Confédération communique ses décisions aux cantons au minimum deux heures avant. La cohérence des informations diffusées par la Confédération et les cantons ne pourra être assurée que si les cantons sont informés en continu et suffisamment tôt des positions et des décisions envisagées par la Confédération ;
- la Confédération ne communique que sur les sujets qui relèvent de sa compétence. Dans les autres domaines, même en cas de crise, la Confédération ne devrait pas communiquer publiquement ses attentes et recommandations aux cantons ;
- la conférence téléphonique entre le porte-parole du Conseil fédéral et les services de communication des cantons doit être institutionnalisée ;
- les moyens de communication au niveau technique doivent être globalement améliorés et modernisés.

c. Coordination entre les conférences et les cantons

Les cantons jugent la communication des conférences vers l'extérieur de « suffisante » à « bonne ». Ils sont satisfaits du travail de la CDS qui leur transmet régulièrement un aperçu des campagnes et mesures destinées à informer la population. La communication de la CCDJP est aussi saluée.

La communication entre les conférences devrait être davantage coordonnée afin de permettre une communication intercantonale rigoureuse au niveau national. Certains cantons suggèrent que les conférences pourraient préparer des messages types et des éléments de langage, qu'ils pourraient intégrer à leur travail médiatique, renforçant ainsi l'impression d'unité. Un cas est cité en exemple : celui de la CCDJP, qui a publié les chiffres concernant les personnes testées positives dans les établissements pénitentiaires en se gardant de donner des indications détaillées par canton ou établissement. Ceci a permis d'éviter que les médias ne s'en fassent l'écho et n'inquiètent les détenus et leurs proches. D'autres cantons estiment cependant que les communications des conférences destinées au public doivent rester l'exception. La communication doit rester en main des gestionnaires de la crise, les organes qui prennent les décisions et portent les responsabilités, à savoir les gouvernements cantonaux et le Conseil fédéral.

Une majorité des cantons considère qu'il est essentiel que la communication entre les conférences soit transversale en temps de crise. Il est toutefois difficile d'imaginer une seule et même communication commune à toutes les conférences. En effet, les conférences sectorielles défendent des intérêts différents et portent donc des messages différents, qui doivent tous être pris en considération lorsqu'il s'agit de parvenir à un équilibre. Par contre, les conférences fournissent déjà aux cantons des modèles de prises de position et des éléments de langage. Si les cantons estiment qu'il existe un besoin de coordination, ou s'ils ont besoin de communiquer une position consolidée en réponses aux médias, ils peuvent consulter la CdC et les conférences des directeurs qui leur transmettent la documentation idoine.

d. Coordination entre les cantons

Les cantons jugent la communication des cantons vers l'extérieur « suffisante » à « bonne ». Ils ont surtout coopéré avec leurs voisins et parfois mené des campagnes de communication communes. Ils ont recouru, à plusieurs reprises, aux conférences régionales comme canaux de transmission. Ainsi, la Conférence des chefs de départements de l'économie publique de Suisse centrale a publié un communiqué de presse à deux reprises. Ils ont discuté des mesures de communication prévues au sein de la CDS de la Suisse centrale (ZGSDK) et de la Suisse orientale (GDK-Ost). Ils ont aussi collaboré directement entre eux. Les responsables de communication se sont informés par l'intermédiaire des médias et ont partagé leurs expériences. Par contre, il est aussi arrivé que certains cantons communiquent sans concertation préalable sur certaines mesures, en contraignant ainsi d'autres à agir dans l'urgence. Il faudrait donc que les cantons voisins coordonnent leurs actions en s'informant au préalable de leur teneur.

La majorité des cantons considère qu'il est important de développer une base de données fédérale, avec toutes les mesures cantonales de communication (comme l'a effectué la CDS). Cette base de données serait mise à disposition et alimentée par les administrations cantonales et les conférences. Ils pensent qu'un effort de coordination peut être effectué, en publiant des communiqués de presse conjointement via les conférences régionales, par exemple. La fluidité de l'information entre les cantons doit être renforcée, de manière à améliorer l'image du fédéralisme. Finalement, ils recommandent de consulter systématiquement leurs voisins avant d'émettre une communication qui pourrait les concerner. Un outil utile pourrait consister en l'élaboration d'une liste de destinataires, auxquels tous les communiqués de presse ou autres informations seraient envoyés avant publication.

4.1.5. Répartition des tâches et responsabilité financière

La Confédération s'est fortement engagée dans la gestion de la crise pour limiter l'impact économique et financier de ses décisions. Cependant, que cela soit au niveau fédéral ou cantonal, les considérations et les contraintes de politique financière n'ont eu à un certain moment guère de poids face au sauvetage des milieux les plus touchés par les mesures de semi-confinement (« *whatever it takes moment* »). On a toutefois constaté un certain scepticisme quant à la prolongation ou à l'extension des mesures financières.

Les cantons sont unanimes : la crise du COVID-19 a ouvert la voie à une remise en cause du principe de l'équivalence fiscale, c'est-à-dire du principe selon lequel celui qui paie, décide, et inversement. En effet, en particulier durant la situation extraordinaire, la Confédération a ordonné un nombre important de mesures dans des domaines relevant de la compétence des cantons, sans préciser les responsabilités financières ni proposer de solutions s'agissant des conséquences économiques à court, moyen et long termes. Les cantons estiment qu'une crise peut justifier, dans une certaine mesure, le non-respect du principe d'équivalence fiscale, mais il est déterminant que cette asymétrie soit déclarée provisoire dès le départ et qu'elle soit rapidement corrigée après la crise.

On peut distinguer, d'une part, les conséquences financières immédiatement imputables à l'état d'urgence, de l'autre les conséquences financières liées à la détérioration de la situation économique et fiscale. Au chapitre de la santé, une majorité de cantons regrette, jusqu'à mi-juin, un manque de clarté et de transparence concernant le financement puis le remboursement des tests de diagnostic. De même, les cantons n'ont dès le début pas su à qui incombait la responsabilité du financement du matériel sanitaire automatiquement livré par la Confédération.

Les cantons font aussi remarquer que la décision de suspendre les interventions non urgentes prise par le Conseil fédéral au début de la situation extraordinaire s'est traduite par des pertes financières considérables pour les établissements hospitaliers. Il n'a pas encore été déterminé s'il reviendra entièrement aux cantons d'éponger ces pertes, ou si la Confédération participera au versement de compensations appropriées. Dans le domaine des transports publics, les cantons déplorent aussi que la Confédération n'ait pas participé aux coûts engendrés par les mesures qu'elle a décidées (élaboration des concepts de protection, maintien de l'offre malgré le recul du nombre de voyageurs, etc.).

Une majorité des cantons soulève à nouveau des failles dans les processus de consultation sur des mesures ou des décisions entraînant d'importantes conséquences financières. Ils estiment avoir été mis à plusieurs reprises devant le fait accompli, pour preuve les décisions prises dans le domaine de la culture. La Confédération a décidé pour l'essentiel elle-même des mesures d'aide et exigé des cantons qu'ils apportent une contribution équivalente, faute de quoi les acteurs culturels n'auraient pas pu bénéficier du soutien fédéral. Or, les cantons ont dû se positionner sur ce sujet dans des délais extrêmement courts, qui ne leur ont pas véritablement laissé la possibilité d'examiner et de proposer des alternatives. Dans le domaine de l'accueil extra-familial pour enfants, c'est l'absence d'implication des cantons dans la rédaction de l'ordonnance COVID-19 accueil extra-familial pour enfants qui est critiquée, quand bien même elle règle la question de la répartition des aides financières entre la Confédération et les cantons. Ces dispositions, arrivées trop tard, ont porté préjudice aux cantons et communes qui avaient déjà pris des décisions sur l'indemnisation des crèches.

Il conviendrait de prévoir suffisamment tôt des processus pour mettre en évidence les conséquences financières des décisions de la Confédération sur les différents échelons de l'État. Les responsabilités financières auraient dû être définies dès le début de la crise. Dans le respect du principe de répartition des tâches, les cantons devraient être systématiquement impliqués et consultés lorsque la Confédération décide de mesures qui touchent à leurs compétences et dont ils devront supporter les conséquences financières parfois sur le long terme. La Confédération devrait alors s'abstenir de prendre des décisions qui impactent directement leurs finances sans qu'ils aient la possibilité d'influencer la mobilisation des ressources. En outre, une concertation devrait avoir lieu entre la Confédération et les cantons afin d'évaluer la proportionnalité des mesures nationales envisagées par rapport à leur impact financier (rapport coûts-bénéfices).

Enfin, les cantons sont unanimes sur le fait que, dans une logique d'équivalence fiscale, la Confédération devrait assumer les coûts découlant de ses décisions, et que la responsabilité de soutenir les institutions et entreprises concernées ne soit pas laissée aux seuls cantons. Il est par ailleurs proposé de régler cette question en détail dans la loi sur les épidémies. Il s'agirait de déterminer pour chaque mesure qui, de la Confédération

ou des cantons, supporte les coûts de mise en œuvre et de suivi, et qui est responsable en cas de pertes de revenus.

4.2. Domaines particulièrement touchés

Pour chacune des thématiques, les conférences concernées ont livré une analyse des principaux défis, des bonnes pratiques ainsi que des problèmes et dysfonctionnements rencontrés durant les différentes phases de la crise. Ces informations sont complétées par les réponses des cantons lorsque celles-ci touchent aux thématiques sectorielles.

4.2.1. Santé

Les établissements hospitaliers ont été fortement touchés dans la phase aigüe de la crise. D'une part, ils ont dû suspendre les interventions non-urgentes afin de mettre à disposition toutes leurs ressources (en matériel et en personnel) pour les soins liés au COVID-19. De l'autre, la fréquentation des urgences (non COVID) a notablement baissé, surtout parce que certains patients ont renoncé aux soins.

La Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) fait remarquer un manque de clarté durant la situation extraordinaire, s'agissant notamment des directives de la Confédération sur le stockage du matériel de protection. Le prêt par la Confédération des respirateurs a aussi été entouré d'un important flou, celle-ci n'ayant pas communiqué et informé les cantons des conditions et des coûts liés à ces prêts. Il s'agirait de déterminer à l'avance les processus pour l'allocation des capacités de traitements supplémentaires. Les expériences de la première vague devraient être intégrées au Plan suisse de pandémie et aux plans de pandémie cantonaux.

Concernant la question du financement, jusqu'à mi-juin, le remboursement des tests de diagnostic COVID était insatisfaisant pour les cantons, et la procédure réglée de façon complexe et peu transparente. La décision du Conseil fédéral du 25 juin sur la prise en charge générale des coûts des tests a réglé la question. La problématique de l'indemnisation des établissements de santé pour les pertes de recettes liées à une réduction des traitements médicaux non urgents n'est quant à elle pas clarifiée. Le versement de compensations appropriées se justifie par le simple fait que certaines mesures relèvent de la compétence des cantons et qu'il y a eu ingérence du Conseil fédéral.

L'approvisionnement en matériel sanitaire et biens médicaux par la Confédération et les cantons (masques, protections, kits de tests, médicaments, etc.) s'est déroulé au travers d'une multitude de plateformes (pharmacie de l'armée, OFSP, etc.). Il était alors très difficile d'avoir un aperçu des canaux de distribution et de la quantité de matériel à disposition. Il conviendrait à l'avenir de simplifier les processus d'approvisionnement et de les coordonner. Une seule et unique plateforme d'approvisionnement devrait être créée. En outre, une meilleure collaboration entre cantons permettrait de créer des synergies régionales.

4.2.2. Économie

Lors de la phase extraordinaire, la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) a été intégrée à de nombreux organes et forum d'échanges avec la Confédération (tables rondes avec les cantons et les partenaires sociaux, échanges tripartites, etc.) sur des sujets de politique économique. Durant cette phase, la CDEP estime qu'il aurait été plus efficace de relayer les demandes des cantons en parallèle dans les organes d'échange avec la Confédération et au moyen de contacts directs aux niveaux technique et/ou politique. Même dans les cas où la CDEP n'a pas été directement impliquée ou consultée, les décisions de la Confédération ont tenu compte des demandes pertinentes des cantons. Dans ce contexte, les contacts directs et informels ont fait leurs preuves. Néanmoins, certains cantons font remarquer que les arrêtés du SECO sur les indemnités pour réduction du temps de travail ont été présentés à très court terme et de façon non complète, avec de trop grandes marges d'interprétation. Des corrections a posteriori étaient alors

nécessaires, ce qui a conduit à des modifications du droit rétroactives et une charge de travail importante pour les services responsables des administrations cantonales. Par ailleurs, il a été difficile pour les cantons d'identifier les personnes de contact au sein du SECO.

Au cours de la phase d'assouplissement, les directrices et directeurs cantonaux de l'économie publique n'ont plus été consultés formellement par la Confédération, les demandes des cantons ont toutefois pu être relayées au DEFR, et parfois au SEM, d'entente avec les partenaires sociaux.

Depuis le retour à la situation particulière, les besoins de coordination ou d'intervention de la part de la CDEP sont moindres. Elle a cependant pu intervenir avec succès auprès du Conseil fédéral, dans le domaine de l'assurance chômage, concernant une prolongation de la procédure simplifiée pour le travail à temps partiel jusqu'à la fin de l'année 2020. La décision permet désormais une transition ordonnée vers la procédure ordinaire et donne aux cantons la possibilité de s'y préparer, notamment pour réintroduire l'indispensable examen approfondi des demandes et du décompte de la RHT.

Enfin, il est problématique que la Confédération adresse aux cantons durant la situation particulière des directives ou des adaptations législatives qui n'ont pas été discutées au préalable avec les concernés. Cette pratique n'est pas en accord avec les dispositions applicables à la situation particulière. C'est entre autres pour cette raison qu'il a été difficile pour les cantons de déterminer quels commerces devaient fermer et lesquels pouvaient rester ouverts.

4.2.3. Formation

La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) considère que les formes et les voies de communication de la Confédération devraient être davantage formalisées. En effet, toutes les révisions d'ordonnances fédérales dans le domaine de la formation ont été discutées avec le Secrétariat général et/ou la présidente par SMS, par téléphone ou, dans le meilleur des cas, au moyen d'emails informels envoyés par des collaborateurs. La CDIP a fréquemment été mentionnée comme partenaire dans les prises de décision de la Confédération, notamment concernant l'ordonnance COVID. La conférence n'a néanmoins que rarement été formellement impliquée (c'est-à-dire par écrit) dans le processus de décision. Dans le même sens, certains cantons déplorent que, durant les premiers mois de la crise, la Confédération ait eu des contacts exclusivement avec la CDIP (présidence et/ou Secrétariat général). Ils étaient alors informés des décisions du Conseil fédéral par la CDIP, pratique qui a mené à un manque d'échanges et à des ralentissements dans le flux d'information. Il aurait été souhaitable que les cantons soient directement informés par la Confédération.

Les cantons relèvent que, dans le domaine de la formation, les principaux défis sont apparus dans la mise en œuvre immédiate des mesures édictées par la Confédération, alors que les bases légales ainsi que les rapports explicatifs n'étaient pas encore mis à disposition. Il s'agissait notamment de l'interdiction de l'enseignement présentiel, l'information aux enseignants et aux parents sur les fermetures d'écoles, la préparation de plans de protection, etc. Les cantons constatent dans ce domaine une préparation insuffisante, voire inexistante. Ils se sont beaucoup concertés, notamment entre voisins.

Dans le cadre de l'élaboration des procédures des qualifications pour la formation professionnelle et pour le secondaire II formation générale, le défi était de trouver une solution qui respecte l'égalité des chances et les principes adoptés le 1^{er} avril par la CDIP, à savoir notamment la garantie de la poursuite de la formation ou l'entrée sur le marché du travail, tout en tenant compte des particularités et des différentes réalités régionales et cantonales. En ce qui concerne la formation professionnelle, les cantons ont pu, grâce au partenariat de la formation professionnelle, élaborer de solutions valables pour toute la Suisse et qui respectent les particularités régionales et cantonales.

Pour les examens de fin de formation dans les écoles du secondaire II formation générale, la seule solution acceptable pour les cantons était une solution fédéraliste. Elle leur a permis de tenir compte de leurs circons-

tances propres, en ayant la possibilité de supprimer les examens de maturité. Pour assurer le même traitement aux certificats délivrés par les écoles de culture générale, la CDIP a établi des directives allant dans le même sens.

4.2.4. Culture

Une intense collaboration a eu lieu au sein de la Conférence des délégués cantonaux aux affaires culturelles (CDAC). Les cantons l'ont très appréciée surtout lorsqu'il a fallu régler la question de l'impact économique et financier des mesures prises sur le secteur culturel, et notamment pour la mise en œuvre de l'ordonnance COVID-19.

Il serait souhaitable que la Confédération tienne compte des procédures et des besoins des cantons en particulier lorsqu'elle prévoit des instruments communs à la Confédération et aux cantons – cela vaut aussi pour le domaine des mesures de soutien à la culture. Les cantons ont constaté des failles dans l'ordonnance COVID-19 sur la culture : la manière dont les pertes de revenu à couvrir par l'indemnisation devaient être calculées n'a pas été réglementée. De plus, comme les mesures dans le domaine de la culture étaient subsidiaires aux mesures économiques générales, il aurait été utile que l'Office fédéral de la culture (OFC) informe directement la CDAC. En effet, les cantons soulignent une mauvaise coordination des mesures de réduction du temps de travail entre l'OFC, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), et le contrôle fédéral des finances, provoquant une charge administrative considérable pour les cantons.

4.2.5. Social

a. Enfants et jeunesse

Le domaine des institutions d'accueil pour enfants et adolescents (établissements en milieu stationnaire) a été l'objet de certaines incertitudes au début de la crise. La Conférence des directrices et directeurs des affaires sociales (CDAS) a recommandé aux cantons de veiller à ce qu'en principe ces établissements restent ouverts et que les prescriptions d'hygiène et de conduite de l'OFSP y soient respectées. Si ces mesures engendraient des coûts supplémentaires, les cantons devaient examiner leur prise en charge.

Une page spéciale « COVID-19 » a été créée sur le site internet casadata.ch, afin de soutenir les cantons et leurs institutions dans l'élaboration d'une réglementation optimale et adaptée à ces circonstances particulières. Cette page a vocation de plateforme d'échange et les informations publiées par les cantons peuvent servir de guide de bonnes pratiques pour les autres cantons.

De façon générale, durant la phase aiguë de la crise, l'accès aux informations dans le domaine enfants et jeunesse, ainsi que le contact avec les responsables cantonaux s'est avéré difficile. En cas d'aggravation de la situation, une bonne coordination devrait être garantie. La création d'une taskforce « protection de l'enfance » est prévue.

b. Politique familiale

Les mesures de lutte contre le coronavirus ont fortement touché les structures d'accueil extra-familial. Le 16 mars, le Conseil fédéral obligeait les cantons à garantir des offres d'accueil de jour pour les enfants. En même temps, il conseillait aux parents de garder, si possible, leurs enfants à la maison. Prescriptions qui ont été suivies par de nombreuses familles. Ces directives des autorités fédérales ont engendré des pertes financières conséquentes pour les institutions d'accueil extra-familial.

Un projet d'ordonnance COVID-19 Accueil extrafamilial pour enfants a été rédigé. Il contenait une obligation pour les cantons de prévoir une solution afin d'aider financièrement ces institutions. La Confédération ne finançant qu'un tiers des mesures. Les cantons n'ont pas été consultés sur l'élaboration du projet. Ils l'ont été pour les dispositions d'application, mais leurs retours n'ont que très peu été pris en compte. Par ailleurs, l'ordon-

nance a été publiée en mai seulement, alors que des cantons et communes avaient déjà mis en place des mesures, qu'ils ont dû réviser pour être conformes au droit fédéral. Cela a entraîné des coûts supplémentaires considérables et une incertitude juridique. Selon la CDAS, l'édiction de cette ordonnance constitue un mauvais exemple de la collaboration entre la Confédération et les cantons pendant la crise.

c. Politique en faveur des personnes handicapées

La CDAS est représentée dans un groupe de travail de l'OFSP pour l'analyse et l'évaluation de la situation des personnes âgées et des personnes handicapées en institutions. En cas d'aggravation de la situation sanitaire, il est envisagé de créer une taskforce avec la Confédération (BFEG, OFAS, OFSP) et les associations de la branche concernée.

Plusieurs cantons constatent que les institutions pour personnes handicapées n'ont pas été suffisamment soutenues et impliquées dans la gestion de la crise. Ces établissements ont été touchés par les mesures de la Confédération, mais pas consciemment pris en considération. Il était donc impossible d'y appliquer les mesures fédérales.

4.2.6. Transports publics

Dès le 23 mars, les délégués cantonaux aux transports publics ont été informés chaque semaine par visioconférence sur les mesures prises par les CFF et CarPostal. Ils avaient aussi la possibilité de formuler des demandes et de poser des questions.

Les cantons sont en majorité satisfaits des gestionnaires de système (*Systemführung*) des transports publics dans le cadre de la gestion de la crise du COVID-19. Ils relèvent cependant des points moins positifs : la gestion de système (*Systemführerschaft*) a démarré trop tard, au début les responsabilités n'étaient pas clairement définies. En outre, la mise en place de la réduction de l'horaire et la reprise de l'horaire régulier étaient trop concentrées sur les besoins des CFF et ne prenaient pas suffisamment en considération l'ensemble des transports publics. Ces deux étapes n'ont pas été assez coordonnées avec le trafic régional de voyageurs.

Après un début difficile, la collaboration entre la Confédération et les gestionnaires de système a bien fonctionné. Les cantons ont accepté le rôle dirigeant exercé par la Confédération et les gestionnaires de système dans le domaine des transports publics. Le domaine des transports publics peut être considéré comme un bon exemple, où il a été possible de parvenir à une communication uniforme dans toute la Suisse qui soit compréhensible pour les usagers.

a. Pertes de recettes pour les transports publics

En raison de l'importante baisse de fréquentation des transports publics durant la première phase de la crise, ces derniers font face à des pertes de recettes majeures. Pour remplir leur mission, ils devront être soutenus financièrement. À cet égard, le Conseil fédéral a rédigé une loi fédérale urgente qui a été adoptée par les Chambres à la session d'automne 2020. Les cantons ont été impliqués dans le processus de rédaction du projet de loi (Loi fédérale urgente sur le soutien des transports publics durant la crise du COVID-19). Un soutien financier de la Confédération au trafic régional, local et de tourisme permet de soulager financièrement les cantons.

b. Indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail pour les entreprises de transports publics

Le droit aux indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail pour les entreprises de transports publics n'est pas réglé précisément. En raison d'une situation juridique peu claire, voire contradictoire entre l'Office fédéral des transports (OFT) et les offices cantonaux compétents, des décisions divergentes ont été prises dans les cantons. Une position claire du Conseil fédéral et l'adoption d'une réglementation similaire dans l'ensemble du pays sur la question de la RHT est attendue.

4.2.7. Sécurité

a. Police

Durant la situation extraordinaire, la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS) a organisé pratiquement quotidiennement une visioconférence afin de définir une position commune sur la mise en œuvre de l'ordonnance COVID-19. D'importantes divergences cantonales sont cependant apparues dans la mise en œuvre. En raison du manque d'implication des cantons dans le processus de décision de la Confédération, la police s'est retrouvée à plusieurs reprises confrontée à des décisions politiques de la Confédération qui n'étaient guère applicables dans la pratique. Durant la phase d'assouplissements relatifs aux manifestations, certaines mesures se sont révélées inapplicables, les corps de police n'ayant jamais été appelés à faire respecter ni une limitation à 300 personnes dans le cadre d'une manifestation publique, ni un plan de protection exécuté dans la rue. Par exemple, le rapport explicatif de l'ordonnance indique que les autorités doivent refuser d'accorder l'autorisation sollicitée lorsqu'il n'apparaît pas plausible que la limitation à 300 participants pourra être respectée ou qu'un développement dynamique prévisible laisse présager un dépassement de la limite des 300 participants. Or, il est extrêmement difficile d'évaluer concrètement la vraisemblance d'un « développement dynamique » au moment de l'octroi de l'autorisation. Le Conseil fédéral n'ayant pas pris en compte les doutes des cantons, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) a publié, le 5 juin, ses propres recommandations concernant la gestion des manifestations.

b. Migration et asile

Le 16 mars 2020, en qualifiant la situation d'extraordinaire, le Conseil fédéral a pris la décision de réintroduire les contrôles aux frontières avec les pays voisins et d'interdire partiellement l'entrée sur le sol suisse. Ces mesures ont été prises unilatéralement par la Confédération, sans concertations préalables avec les cantons frontaliers, très dépendants de la main-d'œuvre frontalière, notamment dans le domaine de la santé. Ces cantons ont vu, du jour au lendemain, la formation de longues files d'attente et d'embouteillages s'étalant sur plusieurs kilomètres aux postes frontières maintenus ouverts. Certains cantons ont pu trouver des solutions avec les pays voisins (par ex. macarons sur la voiture), permettant un passage facilité des travailleurs frontaliers. La réouverture des frontières a aussi été source de difficultés, celle-ci ayant eu lieu de façon non coordonnée entre les régions. À ce titre, certains cantons évoquent la création d'une conférence réunissant les cantons frontaliers ou la mise sur pied d'une taskforce dédiée à la situation aux frontières.

La suspension des transferts dans le cadre de la procédure de Dublin ainsi que la question de l'attribution des requérants d'asile aux cantons ont posé d'importants défis. Ces derniers ont dû trouver des solutions cohérentes pour les structures d'hébergements collectifs. En effet, il a fallu rendre les structures moins denses afin d'assurer la distance sociale et mettre en place des hébergements pour personnes vulnérables ainsi que des unités de quarantaine. Selon la CCDJP, la coopération avec le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a bien fonctionné et il a été possible de trouver des solutions à la fois flexibles et pragmatiques. Certains cantons font cependant remarquer que le SEM n'a pas consulté les cantons avant d'ordonner l'application de directives. Des questions de détail ont dû être clarifiées a posteriori. Par ailleurs, bien que les directives indiquaient de contacter le SEM en cas de doute, les questions des cantons sont souvent restées sans réponse. Cela a rendu difficile, voire impossible, une mise en œuvre cohérente et uniforme des mesures fédérales.

c. Exécution de la justice

La Conférence de coordination sur l'exécution de la justice a mené des visioconférences au minimum une fois par semaine à partir du 20 mars. Elle s'est attachée à coordonner les mesures importantes dans le domaine de la privation de liberté. Un monitoring hebdomadaire a été mis en place afin de rendre compte de la situation dans les institutions de privation de liberté. Les travaux de communication ont été coordonnés par la Confé-

rence de coordination des affaires pénitentiaires (CoCAP) en collaboration avec les cantons. Ceux-ci constatent un manque de matériel et de tests. En outre, le financement dans le secteur carcéral n'est pas réglé de manière claire. Il est nécessaire d'adopter des mesures communes entre institutions de privation de liberté, afin d'éviter qu'un établissement ne devienne le centre de l'attention médiatique. À cet égard, les cantons saluent particulièrement le travail de communication de la CCDJP.

La gestion du COVID-19 dans les institutions de privation de liberté s'est révélée problématique, notamment la question de la responsabilité – qui adresse des recommandations aux cantons, par exemple – et du principe contraignant pour les cantons. Durant la phase d'assouplissement, une coordination dans l'ensemble de la Suisse s'est révélée trop exigeante, si bien que chaque concordat suisse sur l'exécution des peines a effectué une coordination séparée.

Un défi important était aussi la mise en place du respect de la distance dans les espaces communs des institutions de privation de liberté. Les cantons ont rempli ces obligations de manière hétérogène et indépendante, selon leurs possibilités.

d. Violence domestique

Le Bureau fédéral de l'égalité (BFEG) a convoqué une taskforce au sein de laquelle tous les partenaires importants pouvaient échanger chaque semaine sur le sujet de la violence domestique. Ses tâches consistaient à observer en continu les développements et ainsi à pouvoir réagir rapidement aux changements de situation. Selon la CDAS, cette taskforce est un bon exemple de collaboration entre la Confédération et les cantons en temps de crise, elle a permis d'échanger efficacement et les responsabilités étaient bien définies. Cependant, il n'a pas été aisé de livrer régulièrement à la Confédération des chiffres sur la violence domestique dans les cantons, la CDAS n'étant pas en mesure de rassembler hebdomadairement ces données.

5. Bilan intermédiaire

Cette analyse couvre la période comprise entre février et septembre 2020. Il s'agit donc d'une analyse intermédiaire et non d'une analyse finale. Il faut être conscient que l'épidémie de COVID-19 est loin d'être enrayée. Les experts estiment qu'elle pourrait encore durer un à deux ans. La Suisse est déjà confrontée à une deuxième vague. Ce virus risque bien de défier encore longtemps la Confédération et les cantons. Il est donc indispensable d'optimiser continuellement l'organisation conjointe de la crise sur la base des expériences réalisées.

Il paraît nécessaire de rappeler ici qu'il est trop tôt pour tirer des conclusions définitives. Il s'agit plutôt d'élaborer de premières réflexions dans des domaines où des failles ont été identifiées sur la base des expériences réalisées, et où la marge d'amélioration semble importante. Les réflexions exposées ci-dessous concernent trois domaines : la collaboration et la coordination entre les différents échelons, la communication et l'échange d'informations.

5.1. Collaboration et coordination

La gestion de la crise montre que les parties – Confédération, cantons, mais aussi les conférences intercantionales – ont jusqu'ici appréhendé la situation selon une approche avant tout sectorielle. Or, la crise ne peut être gérée à partir de critères purement épidémiologiques ou économiques. Nous avons affaire à une pandémie complexe aux implications multiples qui exige une approche globale, intégrant l'ensemble des secteurs concernés. Les enjeux sanitaires et les enjeux socio-économiques supposent de prendre en compte tous les intérêts en présence, tant sur le plan technique que politique, ce qui n'a pas été suffisamment le cas jusqu'ici.

5.1.1. Collaboration entre la Confédération et les cantons

Collaboration

La collaboration a plus ou moins bien fonctionné, selon les différentes phases. Elle s'est limitée dans les premiers temps à une transmission d'informations de la Confédération aux cantons. Au fil du temps, les cantons ont été davantage intégrés. Mais, leur implication dans le processus de décision ne s'est pas déroulée de manière optimale. Ils ont en effet été très peu consultés par la Confédération, ou l'ont été avec des délais extrêmement serrés, ne permettant pas une consolidation des positions au sein des gouvernements cantonaux.

Mise en œuvre

La mise en œuvre des mesures fédérales a constitué pour les cantons un défi majeur. Ils ont rencontré plusieurs contraintes : manque de temps, publication différée des ordonnances et rapports explicatifs, manque de clarté et marge d'interprétation des prescriptions trop grande, problèmes de structures, responsabilités des tâches pas claires, manque d'accompagnement de la part de la Confédération, etc. La Confédération n'a pas soutenu les administrations cantonales dans l'exécution des décisions, ce que les cantons déplorent. Relevons ici que, peu importe la situation (extraordinaire ou particulière), la mise en œuvre des mesures incombe dans la plupart des domaines aux cantons.

Néanmoins, la gestion de la crise a montré que, grâce à des structures régionales fortes, la Suisse a été capable de mettre en œuvre rapidement des mesures dictées au niveau fédéral (dans le domaine de la santé, mais aussi dans celui des aides économiques aux entreprises ou indépendants). Certes, les structures n'ont pas été activées aussi rapidement que souhaité, mais elles existent et fonctionnent, au niveau cantonal et local.

Répartition des tâches et responsabilité financière

Durant la phase extraordinaire, la Confédération a édicté un nombre important de mesures dans des domaines relevant de la compétence des cantons. Il est à ce titre regrettable que les responsabilités financières de l'impact de ces mesures n'aient pas été déterminées à l'avance. En situation particulière, la Confédération a émis, à plusieurs reprises, des recommandations aux cantons, dans des domaines qui n'étaient pas de sa compétence. Ils estiment que la Confédération doit éviter toute ingérence dans des domaines qui sont de leur compétences.

Les cantons attendent de la Confédération qu'elle les associe davantage à la préparation des mesures nationales, quelle que soit la situation. Les directives unilatérales, décidées par la Confédération sans que les cantons ne soient consultés, sont contre-productives et compliquent la mise en œuvre. La Confédération devrait désigner des interlocuteurs pour les cantons capables de répondre rapidement à leurs demandes ou questions liées à la mise en œuvre.

Les cantons exigent une meilleure gestion de la crise

Les cantons estiment que le fonctionnement des états-majors de crise pourrait être amélioré. À l'avenir, la collaboration entre la Confédération et les cantons devrait passer par un nouvel organe politique, resserré et composé paritamment, qui reproduise de manière adéquate la responsabilité partagée entre les échelons institutionnels. Cet organe pourrait permettre une coordination globale et cohérente, évaluer la situation à intervalles réguliers tout en préparant le terrain pour des décisions claires et rapides de la Confédération et des gouvernements cantonaux. Il s'agit de donner la priorité à une gestion anticipative et globale et de prévoir l'évolution possible sous forme de scénarios sans perdre de vue la perspective transsectorielle. Il faut éviter que les aspects tantôt sanitaires, économiques ou de politique sociale dominant unilatéralement le discours politique, comme cela a été parfois le cas. C'est le seul moyen pour que la Confédération et les cantons puissent agir vite et de manière concertée.

5.1.2. Collaboration entre les conférences et les cantons

Dans l'ensemble, les cantons ont apprécié le soutien apporté par les conférences des directeurs et la CdC tout au long de la crise. Néanmoins, il existe une marge de progression pour faire en sorte que les conférences ne constituent pas un échelon institutionnel supplémentaire entre la Confédération et les cantons, mais qu'elles assurent un rôle de coordination. En phase extraordinaire, les conférences ont rencontré des difficultés à « trouver leur place », certainement parce que les rôles étaient mal définis. Par ailleurs, le rôle des conférences intercantionales devrait différer selon les phases : facilitateur en situation extraordinaire et unificateur de mesures en situation particulière – si cela s'avère nécessaire et approprié. Un organe de coordination au sein de la Maison des cantons pourrait encourager la coordination entre les conférences.

5.1.3. Collaboration entre les cantons

Les cantons soulignent l'importance de la collaboration intercantonale et mettent en avant la nécessité des échanges. L'opinion publique (et les médias) apprécie modérément de trop grandes différences cantonales, même si elles peuvent être justifiées par le fait que les cantons ne sont pas tous touchés avec la même intensité. Ils doivent alors renforcer la coordination de leur stratégie COVID-19 autant que faire se peut, par l'intermédiaire des conférences intercantionales. Particulièrement importante est aussi la coordination avec les cantons voisins et dans les régions ; c'est précisément là que les conférences gouvernementales régionales et sectorielles peuvent jouer leur rôle. Un renforcement des échanges entre et au sein de ces dernières est d'ailleurs souhaité. Les processus, structures et configurations politiques étant différents d'un canton à l'autre, il ne sera toutefois pas toujours possible de s'accorder totalement. S'il n'y a pas de réglementation fédérale, chaque canton prend alors ses propres décisions adaptées à la situation locale.

5.2. Langues nationales

Plusieurs exemples mettent en évidence les difficultés rencontrées par la Confédération pour fournir des documents dans les langues officielles (publication des ordonnances et rapports explicatifs ; erreurs dans les traductions ; certaines informations et communications uniquement en allemand, etc.). Comme le résume un canton, « la crise liée [au] COVID-19 a également mis à mal un autre élément du fédéralisme : la capacité de l'administration fédérale à communiquer dans les langues nationales. La Confédération a le devoir de garantir un traitement équitable des minorités linguistiques de la Suisse, qui plus est lors d'une situation extraordinaire où le retard dans la mise en place de mesures peut avoir de lourdes conséquences. » La Confédération est tenue d'assurer l'égalité de traitement des langues officielles que sont l'allemand, le français et l'italien et de publier les informations particulièrement importantes en romanche.

5.3. Communication

L'image du fédéralisme a pâti d'une évaluation des mesures par les médias fondée sur le critère de l'uniformité. Les autorités cantonales et fédérales n'ont pas réussi à mettre en avant les atouts des solutions décentralisées en tant de crise. Il est donc nécessaire que les cantons adoptent une communication claire et cohérente afin d'expliquer pourquoi certaines décisions peuvent être divergentes. La coordination avec la Confédération doit quant à elle être améliorée. Les responsabilités doivent être mieux réparties, notamment en situation particulière, durant laquelle les cantons assument un rôle important vis-à-vis des médias.

5.4. Échange d'informations

L'analyse a permis de constater que les acteurs, tous domaines confondus, ont rencontré des difficultés dans l'échange d'informations, élément pourtant essentiel à une coordination efficace et rapide. Les systèmes informatiques n'étaient pas en mesure d'assurer un échange constant et clair d'informations entre Confédération, cantons et conférences. Il est dès lors nécessaire de mettre en place une plateforme d'échange uniforme qui

permette aux différents échelons institutionnels de partager leurs données, et cela dès le début de la crise. Cette plateforme ne doit pas se limiter aux statistiques, les acteurs devraient pouvoir y introduire les mesures envisagées, ou les campagnes d'information. Par ailleurs, il est nécessaire d'investir dans des techniques numériques qui permettent des prises de contact faciles entre les différents échelons institutionnels.

6. Défis futurs et perspectives

6.1. À court terme

Les mesures nationales de semi-confinement ordonnées par le Conseil fédéral au printemps dernier ont fait leur preuve du point de vue sanitaire. Elles ont permis d'endiguer la propagation du virus et d'éviter une saturation des hôpitaux. Néanmoins, ces mesures (fermeture des restaurants, des magasins, des écoles, le retour des contrôles aux frontières ou encore l'interdiction de rassemblements) ont eu des répercussions socio-économiques considérables et il est, en l'état actuel, impossible d'en évaluer l'impact.

À cet égard, la Confédération et les cantons sont convenus d'éviter dans la mesure du possible un nouveau confinement sur l'ensemble du territoire. Cependant, il faut aussi prévenir la saturation du système de santé, au risque de perdre le contrôle de la situation. Il faut agir avec détermination et déployer des mesures claires. Il faut viser la stabilité pour traverser la crise.

Le temps est un facteur décisif aussi bien pour garantir l'efficacité des mesures destinées à contenir l'évolution épidémiologique que pour limiter les incidences socio-économiques. Plus les décisions, et le cas échéant les restrictions, sont prises rapidement et appliquées rigoureusement, plus les mesures radicales et strictes peuvent être évitées par la suite.

Un nombre toujours plus important d'économistes souligne la nécessité de prendre au plus tôt des mesures à bas seuil pour lutter contre la pandémie. Il est tout aussi important que les employés et les entreprises touchées par la crise bénéficient d'une protection (sociale) d'envergure. L'élaboration d'une politique de soutien adéquate permet d'éviter les conflits d'intérêts à court terme entre la santé, l'économie et la société.

Du point de vue des cantons, il n'y a t aucun intérêt à opposer les différents secteurs, par exemple la santé publique et l'économie. Au contraire : l'économie bénéficie d'une situation sanitaire favorable, et inversement. À long terme, économie et santé publique nourrissent les mêmes intérêts. La santé de l'économie dépend de la santé de la population.

D'une manière générale, les cantons déplorent l'absence de dialogue quant aux conditions dans lesquelles les conséquences financières des mesures fédérales sont réglées. Un tel dialogue devrait intégrer l'ensemble des partenaires. Le « sommet des coûts COVID-19 », une rencontre entre le DFI, la CDS et les prestataires de soins, a été un premier pas dans cette direction.

Dans plusieurs domaines, les solutions fédérales ont généré d'importantes inégalités de traitement entre cantons, en raison de différences structurelles (par ex. RHT ou structures d'accueil extrafamilial). Les différenciations effectuées en fonction du statut juridique des entités soutenues ont notamment conduit à des traitements opposés de situations pourtant très proches, voire identiques. Des correctifs sont encore nécessaires. Intégrer les cantons plus tôt et de manière approfondie pourrait remédier à cette situation. Des inégalités de traitement problématiques pourraient aussi apparaître dans le recours au fonds pour cas de rigueur.

De manière générale, les autorités n'ont pas su mettre en avant les atouts du fédéralisme, lequel a souffert d'une mauvaise image auprès des médias et de l'opinion publique. Si, par manque de temps, il n'a pas toujours été possible de régler certaines questions sur l'entrée en vigueur des mesures décidées par la Confédé-

ration, force est de constater que les autorités cantonales sont parvenues à les appliquer avec rapidité et efficacité. Enfin, il convient de souligner qu'ils sont proches de leur population et les différents acteurs de la crise, ce qui n'aurait pas été le cas avec une organisation centralisée.

6.2. À moyen et long termes

Le marché du travail est fortement impacté. Le taux de chômage est en augmentation sur tout le territoire et a même doublé dans certaines régions. Il est encore trop tôt pour effectuer des pronostics et tabler sur une amélioration ou une hausse du taux de chômage. Cependant, si à moyen terme, des taux élevés devaient persister, il serait nécessaire d'envisager des mesures de relance du marché du travail.

Parallèlement, l'augmentation du taux de chômage pourrait engendrer une augmentation du recours à l'aide sociale, à la charge des cantons et des communes. L'impact socio-économique se fera sentir pendant de nombreuses années. Les effets de la crise se répercuteront probablement sur les générations futures, notamment dans le domaine des assurances sociales (financement AVS, AI), des finances publiques, etc. Les budgets cantonaux seront alors mis à rude épreuve.

Enfin, s'agissant de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, de nouveaux financements mixtes ont vu le jour durant la crise. Ces développements récents pourraient amplifier la tendance déjà existante d'un enchevêtrement des tâches et des financements, avec pour conséquence de vider le fédéralisme de sa substance.