



KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN
CONFERENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX
CONFERENZA DEI GOVERNI CANTONALI
CONFERENZA DA LAS REGENZAS CHANTUNALAS

Rapport final

Collaboration Confédération-cantons durant l'épidémie de COVID-19 : conclusions et recommandations

29 avril 2022

Résumé	3
1. Introduction.....	6
1.1. Contexte	6
1.2. Objectifs.....	6
1.3. Procédure	7
1.4. Contenu et structure	8
1.5. Perspectives	8
2. Cadre juridique et institutionnel	8
2.1. Compétences de la Confédération et des cantons.....	8
2.2. Responsabilité financière et équivalence fiscale	10
2.3. Aides financières	11
3. Procédures et processus.....	12
3.1. Coordination globale et préparation transsectorielle des prises de décision	12
3.2. Consultation des cantons et des communes.....	13
3.3. Légiférer et mettre en œuvre pendant la crise.....	15
3.4. Échange d'informations vertical et horizontal	16
4. Acteurs et organisations.....	16
4.1. Organes de crise et échanges politico-stratégiques.....	16
4.2. Rôle des conférences nationales gouvernementales et techniques.	18
4.3. Rôle des conférences régionales gouvernementales et techniques.	18
5. Communication.....	19
5.1. Communication externe.....	19
5.2. Communication interne.....	20
5.3. Avantages du fédéralisme	21

Résumé

Analyse de la collaboration Confédération-cantons

La CdC a analysé la collaboration entre la Confédération et les cantons pendant l'épidémie de COVID-19, en plusieurs étapes et avec le concours des conférences des directeurs principalement concernées. En vertu de son mandat de base, elle s'est concentrée sur la collaboration entre les échelons étatiques (verticale) et sur la collaboration entre les cantons et les conférences intercantionales (horizontale). L'analyse a surtout porté sur deux domaines clés de la gestion fédérale de crise, dont l'optimisation est essentielle dans la perspective de crises futures. Il n'était pas question d'examiner la gestion de crise de chaque canton. Nous renvoyons le lecteur aux rapports d'évaluation élaborés par les cantons, ou sur le point de l'être.

Bilan mitigé de la première phase (jusqu'à l'hiver 2020)

Depuis février 2020, la Confédération et les cantons gèrent la crise liée à l'épidémie de COVID-19. Durant la situation extraordinaire au printemps 2020, la répartition des responsabilités et des rôles était claire et les interactions ont bien fonctionné. Les cantons et les communes ont appliqué les mesures édictées à l'échelon fédéral avec célérité et de manière efficace. Cependant, la Confédération et les cantons ne se sont pas suffisamment concertés sur le passage de la situation extraordinaire à la situation particulière en juin 2020, raison pour laquelle les cantons n'ont pas pu se préparer correctement à l'arrivée de la seconde vague à l'automne de la même année. À cela se sont ajoutés durant la première vague les problèmes d'échange d'informations et de données entre la Confédération et les cantons. En effet, les systèmes utilisés par les deux échelons de l'État au début de la crise n'ont pas permis d'assurer un flux constant et ordonné d'informations. Une vision purement sectorielle a longtemps prévalu, alors qu'il s'agissait d'une épidémie complexe, aux implications multiples, exigeant une approche globale qui intègre l'ensemble des politiques sectorielles concernées. Les instances politiques, que ce soit à la Confédération ou dans les cantons, n'ont pas suffisamment anticipé pour envisager des scénarios. Dans le rapport intermédiaire publié par la CdC fin 2020, les gouvernements cantonaux ont donc tiré un bilan critique de la gestion de crise.

Premières améliorations à l'hiver 2020

L'évaluation de la deuxième phase, à partir de l'hiver 2020, a permis de constater que des améliorations ont eu lieu, concernant notamment l'association des cantons au processus décisionnel de la Confédération, la coordination entre la Confédération et les cantons ou encore le soutien aux cantons dans la mise en œuvre. Des changements ont progressivement vu le jour, les échanges intersectoriels à la fois politique et technique se sont intensifiés et institutionnalisés à tous les échelons, ce qui s'est traduit par une gestion de crise plus globale. La collaboration verticale pour les aides financières et la campagne de vaccination est jugée bonne et les cantons ont disposé d'une marge de manœuvre suffisante pour développer leurs propres solutions. Au niveau horizontal, les échanges au sein des régions se sont intensifiés, ce qui a permis aux cantons de profiter des expériences de chacun. Enfin, la communication de la Confédération et les conférences de presse réunissant des membres du Conseil fédéral et des présidences des conférences intercantionales concernées ont porté leurs fruits.

La gestion de crise entre la Confédération et les cantons doit être améliorée

Globalement, le système a prouvé qu'il pouvait s'adapter, même en période de crise. Néanmoins, si l'on observe l'ensemble de la période pandémique, on identifie un certain nombre de domaines pour lesquels les conditions-cadres de la gestion de crise par la Confédération et les cantons doivent être améliorées. Il s'agit d'une part de combler certaines lacunes légales et organisationnelles, d'autre part de préciser ou de réaffirmer les principes existants. L'objectif est de consolider les bases d'une gestion de crise la plus efficace et flexible possible.

Le présent rapport met en lumière sept champs d'action identifiés par les gouvernements cantonaux et dans lesquels des optimisations s'imposent.

- *Répartition des tâches et des compétences entre la Confédération et les cantons* : La loi sur les épidémies (LEp) doit être précisée. En situation particulière (art. 6 LEp), la gestion stratégique globale doit figurer explicitement comme une obligation de légiférer incombant à la Confédération, tandis que les cantons doivent pouvoir prendre des mesures divergentes applicables à leur territoire (« fenêtres de crise ») dès lors qu'elles se justifient. Il faut réfléchir à la manière la plus objective possible d'organiser le passage d'une situation à une autre, afin de garantir une plus grande sécurité de planification.
- *Responsabilité financière et aides financières* : La Confédération et les cantons fixent des principes réglant la responsabilité financière. Ce faisant, il convient de préciser que la responsabilité financière des coûts directs et indirects induits par les mesures annoncées par la Confédération est, dans la mesure du possible, réglée au moment de la décision. Conformément au principe de l'équivalence fiscale, la Confédération finance les répercussions des mesures qu'elle engage. Par ailleurs, la LEp sera complétée par une section consacrée aux aides financières qui permettra de définir les contours (objectifs, critères, procédures, compétences, responsabilités, etc.) des mesures de soutien destinées à atténuer les conséquences de l'épidémie.
- *Processus de consultation* : La Confédération associe les cantons à son processus décisionnel suffisamment tôt, même en situations particulière et extraordinaire, et, dans la mesure du possible, consulte les gouvernements cantonaux, par l'intermédiaire des chancelleries d'État, en amont des décisions. Les communes doivent être consultées, via l'Association des Communes Suisses et l'Union des villes suisses, dès lors que leurs intérêts essentiels sont touchés par les mesures prises par la Confédération.
- *Processus législatifs* : Les processus législatifs fédéraux et cantonaux doivent être examinés et améliorés de sorte à garantir une meilleure prise en compte des questions de mise en œuvre et d'exécution et une meilleure gestion du temps.
- *Échanges politico-stratégiques Confédération-cantons* : Afin d'assurer une gestion de crise transsectorielle, anticipative et cohérente à l'échelon de tout le pays, les échanges entre le Conseil fédéral et les représentants des gouvernements cantonaux sont à inscrire dans un cadre plus institutionnel. En vue de potentielles crises futures, le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux veillent à ce que les structures existantes garantissent ces échanges et les renforcent. La Confédération est invitée à instituer au

niveau opérationnel un État-major de crise permanent et transdépartemental, chargé de préparer en association avec les représentants cantonaux les bases de décisions politiques à l'échelon fédéral.

- *Conférences intercantionales* : En période de crise aussi les conférences gouvernementales et techniques ont un rôle à jouer (partage d'expériences, d'opinions et d'informations). En leur qualité d'organes de coordination et d'harmonisation, elles facilitent la cohésion entre les cantons, l'élaboration de positions communes et l'action concertée. Il est par ailleurs recommandé aux cantons de renforcer la coordination régionale dans le cadre des conférences gouvernementales et des conférences des directeurs régionales.
- *Communication* : Les cantons doivent examiner les bases conceptuelles de leur communication de crise et y ajouter, le cas échéant, les modalités pour les événements épidémiologiques. En période de crise, la Confédération, les cantons et les communes veillent à mieux coordonner leur communication et à éviter toute dissonance, de sorte à renforcer l'adhésion aux mesures décidées et la confiance de la population dans la gestion de crise.

1. Introduction

1.1. Contexte

Depuis la confirmation, fin février 2020, du premier cas de COVID-19 en Suisse et l'introduction à l'échelle nationale des mesures de lutte décidées par le Conseil fédéral en vertu de la situation particulière (au sens de la LEp), la Confédération et les cantons sont confrontés à d'importants défis non seulement sanitaires, mais aussi sociaux, politiques et économiques. La collaboration verticale et horizontale est elle aussi mise à rude épreuve.

En mai 2020 déjà, le Bureau CdC a chargé le Secrétariat général (SG CdC) d'effectuer une évaluation de la gestion de crise en collaboration avec les conférences des directeurs. Couvrant la période de février à septembre 2020, le rapport intermédiaire de décembre 2020 (annexe I) présente les premières conclusions et clôt ainsi la première étape de l'évaluation.

La situation perdurant, l'Assemblée plénière CdC de décembre 2020 a demandé au SG CdC de poursuivre les travaux d'évaluation pour la période débutant en octobre 2020 et de résumer les résultats dans un rapport final à l'intention des gouvernements cantonaux. Même si la crise devait durer, les données empiriques recueillies durant plus de deux ans suffisent à formuler des conclusions et des recommandations, d'autant que des failles identiques ou similaires sont apparues dans la gestion de crise à différentes étapes.

1.2. Objectifs

L'évaluation a pour objectif de tirer des conclusions et d'émettre des recommandations sur la base des expériences acquises pendant l'épidémie de COVID-19. Le but est d'améliorer la gestion de crise verticale et horizontale de la Confédération, des cantons et des communes. Concrètement, il s'agit d'optimiser les conditions-cadres légales et organisationnelles de manière à garantir une gestion de crise efficace et flexible, que ce soit en cas d'événements épidémiologiques ou dans d'autres scénarios de crise.

La collaboration entre les échelons de l'État et les bases juridiques, institutionnelles et organisationnelles qui la sous-tendent sont au centre de la présente évaluation. Les recommandations visent à garantir la capacité d'agir et l'harmonisation nécessaires en temps de crise, tout en tirant parti des avantages des structures et processus propres au fédéralisme. Si la majorité des recommandations concernent la crise épidémique (par ex. révision de la LEp), certaines (responsabilités financières, coordination Confédération-cantons, etc.) seraient applicables dans d'autres cas de figure qui requièrent une gestion de crise transversale, comme une pénurie énergétique de longue durée, un tremblement de terre de grande magnitude ou une vague migratoire majeure.

Le rapport ne se prononce pas sur la gestion de crise dans les cantons et les communes, car cela aurait dépassé le cadre de la présente évaluation. À noter que les cantons élaborent ou ont déjà élaboré leurs propres évaluations (une synthèse se trouve à l'annexe IV). Il ne fait aucun doute que la gestion de crise mise en place par les cantons pourrait, elle aussi, être améliorée. Les cantons ont été fortement sollicités par la population et il ne faudrait pas oublier les efforts fournis par les cantons et les communes ces deux dernières années. Grâce

à des solutions novatrices et à leur rapidité d'exécution, ils ont largement contribué à la gestion de crise ; il suffit de penser aux tests, aux campagnes de vaccination ou à la mise en œuvre en un temps record de mesures destinées à soutenir l'économie.

1.3. Procédure

Pendant la première étape de l'évaluation, la CdC a interrogé les cantons entre le 8 juillet et le 15 septembre 2020 sur cinq thématiques : préparation à la pandémie, processus décisionnel et implication des cantons, mise en œuvre, communication, répartition des tâches et responsabilité financière. Tous les cantons sauf un ont répondu. Les résultats de cette enquête figurent dans le rapport intermédiaire de décembre 2020 (annexe I).

Pour la deuxième étape, le bureau Interface/KPM, mandaté par la CdC, a réalisé entre le 22 juin et le 11 juillet 2021 une enquête en ligne auprès d'acteurs clés des cantons, des conférences des directeurs nationales, des conférences gouvernementales régionales ainsi que de l'Union des villes suisses (UVS), de l'Association des Communes Suisses (ACS) et des communes. Cette enquête s'est articulée autour de cinq thématiques sectorielles importantes, à savoir le cadre législatif, l'organisation de crise, l'interaction entre la Confédération et les cantons, la collaboration intercantonale et la communication. Le bureau a également mené des interviews avec des acteurs clés, dont les principaux résultats figurent dans un document dédié (annexe II).

Se fondant sur le rapport intermédiaire, sur le rapport d'Interface/KPM et sur sa propre expérience, la CdC a rédigé quatre documents de synthèse dédiés à la coordination, aux organes, aux conditions-cadres et à la communication. Elle a ensuite organisé quatre ateliers autour de ces thématiques, auxquels ont pris part des cadres de cantons, de communes, de conférences des directeurs, de l'UVS et de l'ACS ainsi que des spécialistes (annexe IV, organisation de projet).

À l'issue de ces débats, la CdC a rédigé une première mouture de rapport, examinée le 15 novembre 2021 par des représentants des gouvernements cantonaux, des conférences et des associations de communes, lors d'un atelier (annexe V, organisation de projet). Le document a ensuite été retravaillé par la CdC. Au premier trimestre 2022, les gouvernements cantonaux, les conférences des directeurs, les conférences gouvernementales régionales et les associations de communes (UVS et ACS) ont été consultés, ce qui a permis de prendre en compte les expériences réalisées pendant la dernière vague (variant Omicron). Les résultats de la consultation ont été discutés en Assemblée plénière CdC du 25 mars 2022, puis intégrés au rapport final.

Le processus d'évaluation a été suivi par un groupe de pilotage opérationnel (annexe V, organisation de projet) et d'experts de l'Institut du Fédéralisme (Université de Fribourg). De plus, la CdC a échangé avec la Chancellerie fédérale, responsable de l'évaluation de la gestion de crise à la Confédération. Au mois de décembre 2021, la CdC a débattu du projet de rapport avec des représentants de la Chancellerie fédérale et du Département fédéral de l'intérieur (DFI) ; la discussion était placée sous la houlette du chancelier de la Confédération.

1.4. Contenu et structure

La structure du rapport final est thématique. Il détaille les conclusions et les recommandations concernant le cadre juridique et institutionnel (chap. 2), les procédures et processus (chap. 3), les acteurs et organisations (chap. 4) et la communication de crise (chap. 5). L'analyse approfondie se trouve dans les rapports annexés.

Les recommandations sont une contribution des cantons au débat politique et à la réforme de l'organisation de crise. Elles ont chacune un degré variable de concrétisation : il s'agit pour certaines de recommandations générales pour la collaboration entre les échelons institutionnels ou de propositions de nouvelles études plus poussées, et pour d'autres de recommandations concrètes de mise en œuvre.

1.5. Perspectives

Le rapport sera transmis au Conseil fédéral et aux Chambres fédérales puis intégré aux futures réflexions visant à améliorer la gestion de crise. Comme mentionné, les conclusions et recommandations formulées dans le présent rapport se réfèrent exclusivement à l'épidémie de COVID-19 de l'hiver 2021 au printemps 2022. Lors des travaux à venir, il s'agira également d'examiner quelles recommandations pourraient s'appliquer plus globalement à la collaboration entre la Confédération et les cantons, et entre les cantons et les organes inter-cantonaux, en cas de futures crises.

Le présent rapport n'a jamais eu pour objectif d'analyser la gestion de crise des cantons pris isolément. L'annexe IV fournit une vue d'ensemble de leurs évaluations et la CdC les a sondés sur le rôle, la composition, le fonctionnement de leurs états-majors et la communication durant la crise de COVID-19 (voir annexe III). Les cantons sont invités à en tirer les conclusions pertinentes pour leur gestion de crise.

2. Cadre juridique et institutionnel

2.1. Compétences de la Confédération et des cantons

Dans le domaine de la prévention et de la lutte contre les maladies transmissibles, la Confédération dispose d'une compétence législative étendue (art. 118, al. 2, let. b, Cst.). Avec le concours des cantons, la Confédération fixe des objectifs et des stratégies visant à détecter, à surveiller, à prévenir et à combattre les maladies transmissibles (art. 4 LEp). Les cantons sont en règle générale responsables de l'exécution, tant qu'elle n'incombe pas à la Confédération (art. 75 LEp). En vertu du fédéralisme d'exécution (art. 46, al. 3, Cst.), les cantons disposent d'une certaine marge de manœuvre pour la mise en œuvre, qui est toutefois limitée dans le domaine des maladies transmissibles. La Confédération en surveille et en coordonne l'exécution (art. 77 LEp).

La LEp règle la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons sur la base d'un modèle à trois échelons, qui distingue entre la situation normale, la situation particulière et la situation extraordinaire. En situation particulière – c'est-à-dire lorsque les organes d'exécution ordinaires sont face à une crise sanitaire de grande ampleur –, le Conseil fédéral est habilité, après avoir consulté les cantons, à prendre certaines mesures visant la population (art. 6 LEp). Si une situation extraordinaire l'exige (art. 7 LEp), il peut ordonner les mesures nécessaires pour tout ou partie du pays. La situation extraordinaire implique un cas d'urgence au

sens de l'art. 185, al. 3, Cst. et n'est pas conditionnée par certains critères ni limitée à un éventail de mesures. L'art. 7 LEp mentionne uniquement les compétences incombant au Conseil fédéral en vertu d'autres normes de délégation (art. 6, al. 2, LEp) ou du droit de nécessité prévu par la Constitution (art. 185, al. 3, Cst.). Il ne prévoit pas explicitement que les cantons soient consultés, mais en principe, le droit de participation et d'information des cantons s'applique également en situation de crise (art. 45 Cst.).

La déclaration ou la levée d'une situation particulière ou extraordinaire, ou le passage de l'une à l'autre, suppose que le Conseil fédéral édicte des règles ou qu'il les supprime totalement. Hormis la limitation dans le temps des dispositions directement fondées sur la Constitution, il n'existe aucune forme de contrôle démocratique (implication du Parlement, par ex.).

Lorsqu'un domaine est réglementé exhaustivement par le droit fédéral, la souveraineté des cantons est limitée (art. 3 et art. 49, al. 1, Cst.). Toutefois, ces derniers conservent en principe leurs prérogatives, aussi bien en situation particulière qu'extraordinaire, pour autant que la Confédération ne fasse pas, ou pas intégralement, usage des compétences qui lui incombent en vertu des art. 6 et 7 LEp.

Au début de la crise, le Conseil fédéral a édicté un grand nombre d'ordonnances COVID-19 limitées dans le temps. Certaines reposaient sur l'art. 6 LEp et sur des habilitations spéciales, d'autres sur l'art. 7 LEp ou sur la compétence en matière de droit de nécessité (art. 185, al. 3, Cst.). À l'été 2020, il a transféré ces ordonnances dans une loi formelle, soumise aux Chambres fédérales : déclarée urgente, la loi COVID-19 est entrée en vigueur fin septembre 2020 et a depuis été révisée à plusieurs reprises. Elle précise les objets de la réglementation, les domaines et les bases selon lesquels le Conseil fédéral se voit attribuer des compétences spéciales, ainsi que les mesures qui en découlent. Il s'agit d'une part de mesures secondaires pour faire face aux effets socio-économiques des mesures sanitaires, et de l'autre de réglementations sur la vaccination, le système de dépistage et de traçage des contacts et le certificat COVID-19. En revanche, les mesures sanitaires au sens strict, comme le port du masque obligatoire dans les transports publics, continuent de reposer sur l'art. 6 LEp. Outre la loi COVID-19, il existe d'autres lois spécifiques dans des domaines soumis à un cadre réglementaire spécial (par ex. la loi sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19).

Dans la lutte contre l'épidémie de COVID-19, des incertitudes sont apparues à plusieurs reprises quant aux compétences et à la latitude revenant à la Confédération et aux cantons (par ex. fermetures d'usines au Tessin, réglementation sur la restauration en extérieur dans les domaines skiabiles, dépistage de masse dans les écoles). La Suisse était en situation particulière au sens de l'art. 6 LEp depuis la fin de la situation extraordinaire à l'été 2020, alors que la situation épidémiologique a changé à maintes reprises. Puisque l'art. 7 LEp n'énonce pas de critères pour la situation extraordinaire, l'incertitude règne sur le passage d'une situation à une autre – et donc sur le rôle et les compétences de la Confédération et des cantons –, ce qui peut finalement compliquer la gestion de crise. Cela confirmé vu à l'automne 2020, lorsque la situation épidémiologique s'est fortement aggravée et que la Confédération et les cantons se sont rejetés mutuellement les responsabilités. Un discours politique, assorti de scénarios de sortie de crise et de perspectives, a fait défaut.

Les expériences réalisées montrent la nécessité de préciser dans la LEp les conditions du passage de la situation particulière à la situation extraordinaire – et inversement –, la répartition des tâches en situation particulière, l'habilitation du Conseil fédéral à décider de certaines mesures ainsi que les compétences et la marge de manœuvre des cantons.

Recommandation 1 : La répartition des tâches et des compétences entre la Confédération et les cantons pendant la situation particulière doit être formulée avec davantage de précision. Il convient donc de compléter l'art. 6 LEp comme suit :

- Premièrement, mentionner que la gestion stratégique globale incombe au Conseil fédéral, même en situation particulière, et que celui-ci peut ordonner les mesures nécessaires pour tout ou partie du pays (comme prévu à l'art. 7 LEp).
- Deuxièmement, le Conseil fédéral doit réfléchir, lors de la révision de la LEp, à la manière la plus objective possible d'organiser le passage d'une situation à une autre et vérifier si le type et l'étendue des mesures de lutte autorisées peuvent être inscrits dans la loi, afin que les cantons, mais aussi d'autres acteurs – de l'économie par exemple – puissent intégrer dans leurs estimations les scénarios envisageables.
- Troisièmement, le Conseil fédéral doit pouvoir prendre les mesures nécessaires en cas de fermeture des frontières, afin de garantir au mieux la liberté de déplacement et la mobilité des frontaliers et des frontalières et de la population qui a des liens personnels, familiaux ou professionnels particuliers avec la zone frontalière.
- Quatrièmement, dans les autres domaines, les cantons peuvent coordonner leurs mesures et, le cas échéant, les harmoniser, s'ils en ont le temps et si cela semble nécessaire au niveau régional (par ex. en raison de la mobilité de la population).
- Cinquièmement, il convient de préciser qu'en situation particulière et extraordinaire, les cantons peuvent arrêter des mesures plus strictes dans des domaines réglés par le Conseil fédéral, pour autant que leur situation épidémiologique spécifique l'exige. Le Conseil fédéral et les cantons voisins doivent être informés de telles réglementations.

De plus, la Confédération et les cantons examinent si l'art. 7 LEp (situation extraordinaire) doit énoncer l'étendue de l'habilitation du Conseil fédéral, en lien notamment avec le droit de nécessité constitutionnel (art. 185, al. 3, Cst.)

2.2. Responsabilité financière et équivalence fiscale

La loi sur les épidémies contient quelques dispositions sur le financement des tâches (art. 71 et 73 LEp) ; or celles-ci ne s'appliquent pas dès lors que le Conseil fédéral ordonne des mesures qui concernent les cantons en s'appuyant sur les art. 6 et 7 LEp. Ce sont donc, en l'absence d'un autre cadre juridique, les principes généraux de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et du fédéralisme d'exécution qui s'appliquent. Il s'agit dès lors de tenir compte du principe de l'équivalence fiscale lequel prévoit l'adéquation entre l'instance décisionnelle et l'instance de financement (« qui paie, commande »). S'il n'a pas un caractère absolu, ce précepte constitutionnel (art. 43a Cst.) se situe néanmoins en porte-à-faux avec le fédéralisme d'exécution traditionnel, qui veut que les cantons assument – par défaut – les coûts engendrés par la mise en œuvre du droit fédéral. Selon le principe de légalité (art. 164, al. 1, let. f, Cst.), les dispositions fondamentales

sur les obligations des cantons lors de la mise en œuvre et de l'exécution du droit fédéral doivent être édictées sous forme de loi fédérale.

Au début de la crise, il n'a pas été suffisamment tenu compte des aspects financiers, mais des solutions pour la plupart satisfaisantes ont été trouvées à la faveur de discussions d'une part avec le Département fédéral des finances (DFI) et le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), de l'autre avec la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF) et la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP). Il convient néanmoins de rappeler qu'en général, seules les prestations dont le financement est garanti peuvent être effectivement fournies. Or la question de la responsabilité de financement a été, à plusieurs reprises, en raison du flou juridique, source de conflits dommageables pour l'interaction entre les échelons institutionnels en situation de crise et pour la confiance dans l'État. Ces conflits concernaient aussi bien les coûts immédiats liés à la mise en œuvre et au contrôle que les coûts socio-économiques subséquents. Ainsi, les cantons ont supporté intégralement ou partiellement les pertes financières des hôpitaux (interdiction d'effectuer des interventions électives) ou des transports publics (maintien de l'offre malgré l'effondrement de la demande), alors qu'elles étaient dues à des décisions du Conseil fédéral. Compte tenu de ces éléments, il importe d'autant plus de prévoir des dispositions générales réglant la responsabilité financière.

Recommandation 2 : La Confédération et les cantons se concertent sur les principes de la responsabilité financière pendant une crise. Il convient notamment de consigner que la responsabilité financière des coûts directs et indirects induits par les mesures annoncées par la Confédération est si possible réglée au moment de la décision. Si cela n'est pas possible en raison de l'urgence de la situation, les modalités seront précisées dans les meilleurs délais une fois la décision prise. Conformément au principe de l'équivalence fiscale, la Confédération finance les répercussions des mesures édictées par le Conseil fédéral pour gérer la pandémie (par ex. diminution des recettes et coûts supplémentaires dans le domaine de la santé et dans le domaine social, mesures pour les cas de rigueur frappant les entreprises). Plus la marge de manœuvre des cantons est réduite en matière d'exécution, plus la Confédération participe aux coûts.

Il sera précisé, lors de la révision de la LEp, à qui incombent les frais liés aux soins (coûts des traitements, coûts d'opportunité, prestations de réserve, dispositifs informatiques communs, vaccination, dépistage, etc.).

2.3. Aides financières

Afin d'atténuer les conséquences socio-économiques des mesures sanitaires, le Conseil fédéral et les cantons ainsi que nombre de communes ont ordonné des mesures de soutien (aides financières). L'objectif de ces mesures « secondaires » était d'éviter des coûts socio-économiques consécutifs encore plus élevés. En l'absence de bases adéquates, il a fallu créer des dispositifs et les mettre en œuvre dans les plus brefs délais ; l'implication des cantons et des communes n'a donc pas pu être réalisée de façon satisfaisante.

Quand bien même les finalités de la LEp (art. 2, al. 2, let. f) peuvent être interprétées dans le sens que le champ d'application de la loi couvre les répercussions de l'épidémie sur la société et les personnes touchées, la loi ne se prononce pas sur les dispositifs prévus pour gérer son impact sur la société, sur l'économie et sur

les autorités. Si ces mesures se fondaient dans un premier temps sur l'art. 185, al. 3, Cst. – ce qui est constitutionnellement contestable –, la loi COVID-19 a créé une base légale pour les mesures secondaires. Or cette loi est uniquement conçue pour l'épidémie actuelle. Le fait qu'un référendum a été lancé deux fois contre la loi engendre des incertitudes considérables.

Compte tenu des incertitudes d'ordre politique et constitutionnel, de la complexité de la matière et de la difficulté de trouver des solutions viables, il convient d'étudier l'opportunité de compléter la LEp en vue de crise future.

Recommandation 3 : La LEp contiendra désormais une section consacrée aux aides financières. Il s'agit de déterminer de façon générale les objectifs, les critères, les procédures, les responsabilités (financières) et les compétences pour l'octroi d'aides financières (indemnités en cas de pertes de gains pour les indépendants et les employés, aides aux entreprises sous la forme de liquidités, mesures pour les cas de rigueur, etc.), éléments s'appliquant de manière contraignante aux situations particulière et extraordinaire selon la LEp. La procédure précisera qu'il faut consulter les cantons formellement dès lors que leur participation financière est attendue.

3. Procédures et processus

3.1. Coordination globale et préparation transsectorielle des prises de décision

En cas de crise épidémique, la Confédération assume une fonction de surveillance et de coordination cruciale (art. 77 LEp) ; les cantons sont, quant à eux, légalement tenus de coordonner leurs mesures de lutte contre l'épidémie (art. 40 LEp). S'il appelle une coordination optimale des mesures, cet impératif ne nécessite pas pour autant une uniformisation des bases légales.

Au début de la pandémie, aucun processus de coordination – ni horizontal ni vertical – n'était prévu. Au niveau national, il n'y avait pas non plus de coordination systématique entre les différentes politiques sectorielles, dans les secteurs de la santé, de l'économie et de l'éducation principalement. Des améliorations ont progressivement vu le jour et les échanges intersectoriels, à la fois politiques et techniques, se sont intensifiés et institutionnalisés à tous les échelons de l'État.

Les gouvernements cantonaux estiment cependant que les relations entre la Confédération et les cantons ont été marquées au niveau politique par l'absence d'échanges transsectoriels réguliers, consacrés plus spécifiquement à des questions de stratégie et de communication. Une vision purement sectorielle s'est imposée, alors qu'il s'agit d'une épidémie complexe aux implications multiples, exigeant une approche globale, intégrant l'ensemble des politiques sectorielles concernées et des instances exécutives. Il aurait été pertinent de davantage anticiper pour envisager des scénarios, et ce plus tôt.

Aussi la Confédération et les cantons doivent-ils garantir des échanges politico-stratégiques réguliers afin d'assurer une gestion de crise transsectorielle, anticipative et cohérente à l'échelon de tout le pays. Au niveau

de la gestion de crise opérationnelle, ils doivent régulièrement évaluer la situation, anticiper les possibles évolutions grâce à des scénarios, assurer une planification à moyen et long termes, définir les éléments clés de la communication de crise et préparer le terrain afin que les instances politiques décisionnelles puissent agir rapidement et de façon cohérente. En cas de divergences entre les enjeux sanitaires et les enjeux socio-économiques, le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux procèdent à une pondération des intérêts.

La recommandation 8 (voir ch. 4.1.) met en lumière comment cet objectif pourrait être réalisé.

3.2. Consultation des cantons et des communes

Si le Conseil fédéral décide, en s'appuyant sur la LEp, de mesures de prévention et de lutte contre des événements épidémiques, les cantons et les communes sont responsables de l'exécution dans leurs domaines de compétences. La loi ne prévoit pas explicitement de consultation des cantons par le Conseil fédéral sur les mesures prises en situation extraordinaire (art. 7 LEp), mais ils doivent l'être sur les mesures prises en situation particulière (art. 6 LEp). Bien que la LEp ne prévoit pas que les communes soient consultées, l'art. 50, al. 2, Cst. oblige la Confédération à tenir compte des conséquences éventuelles de son activité pour les communes, ce qui implique qu'elle connaisse leur situation. Néanmoins, aucun droit de consultation ne découle directement de cet article. L'art. 15a OLOGA exige tout de même de l'administration fédérale qu'elle associe, lorsque cela est opportun, les associations faîtières de communes si un projet touche à leurs intérêts essentiels. Il s'agit d'un élément central en vue de l'exécution.

L'association des cantons a été insuffisante, tout particulièrement en situation extraordinaire au début de la pandémie. À plusieurs reprises, le Conseil fédéral a purement et simplement renoncé à les associer et à les informer. Dans d'autres cas, il les a consultés après que les projets d'ordonnances et décisions étaient arrêtés. Les cantons ont dû faire face à des difficultés majeures pour exécuter et communiquer les mesures. Ils n'ont pas pu suffisamment faire valoir leur expérience en matière d'exécution pendant le processus d'élaboration des mesures, pas plus qu'ils n'ont pu préparer la mise en œuvre et la communication à la population et aux milieux économiques. Le temps gagné en ne consultant pas les cantons dans les situations d'urgence était dès lors perdu, car les mesures n'étaient en partie pas viables ou leur exécution suscitait de trop nombreuses incertitudes. Il en a été de même pour les mesures dont l'exécution incombait aux communes.

À compter du retour à la situation particulière en juin 2020, le Conseil fédéral a systématiquement consulté les cantons sur les mesures qu'il entendait prendre. Cependant jusqu'au mois de mars 2021, les consultations sur les mesures sanitaires ont été adressées à la CDS, et non aux gouvernements cantonaux directement. À noter qu'il est difficile de délimiter clairement les mesures de politique sanitaire des autres dispositifs, puisque même des mesures purement épidémiologiques (fermeture d'écoles ou de restaurants, etc.) affectent souvent d'autres domaines (éducation, économie, etc.).

Fin mars 2021, la procédure de consultation a été modifiée, à la demande des cantons. Il a été précisé que la Confédération doit consulter les gouvernements cantonaux, via leurs chancelleries d'État. L'urgence propre à une épidémie n'a pas permis de consolider les procédures à l'échelon intercantonal, de sorte que les cantons puissent formuler des prises de position communes, soutenues par la majorité d'entre eux et par les différentes politiques sectorielles. Or lorsque les délais sont si serrés, seuls les gouvernements cantonaux sont en

mesure de livrer un point de vue global, raison pour laquelle ils devraient pouvoir transmettre leurs avis au Conseil fédéral directement.

Le droit d'être consultés dont jouissent les cantons oblige implicitement la Confédération à tenir compte de leurs prises de position lorsqu'elle prend des décisions. Cependant, la gestion de la pandémie a parfois donné l'impression que le Conseil fédéral ne le faisait pas – ou pas assez –, ce qui a engendré un manque de clarté dans l'exécution, fait émerger des conflits entre les échelons institutionnels et créé un climat d'incertitude au sein de la population.

Recommandation 4 : Conformément à l'art. 45 Cst., la Confédération doit associer les cantons suffisamment tôt à l'élaboration et à la préparation des décisions, ceci même en situation particulière et extraordinaire au sens de la LEp. Lorsque le Conseil fédéral prévoit des mesures, il consulte les gouvernements cantonaux. Les consultations seront lancées par le département compétent de la Confédération et adressées aux chancelleries d'État. La Confédération évalue elle-même les résultats des consultations et se dote des ressources nécessaires.

En situation particulière (art. 6 LEp), les consultations ont en principe lieu selon la procédure ordinaire au sens de la LCo. Le délai de consultation peut être raccourci si l'urgence de la situation l'exige (art. 7, al. 4, LCo), mais sa durée doit être en règle générale d'au moins cinq jours ouvrables. Si, en situation extraordinaire (art. 7 LEp), cela n'est pas possible en raison d'une urgence absolue – l'art. 7 implique une telle urgence –, la consultation des cantons se fait exceptionnellement par l'intermédiaire des comités des conférences des directeurs concernées, lesquelles décident de la procédure de consultation de ses membres et des autres conférences intéressées. Il s'agira de recueillir une appréciation politique, notamment concernant l'acceptation des mesures et les questions pratiques de mise en œuvre. Si cela est possible, la Confédération consulte les gouvernements cantonaux directement.

Durant une crise, il est attendu de tous les échelons de l'État qu'ils accélèrent leurs procédures en convoquant par ex. des séances extraordinaires ou par voie de consultation écrite, sans que cela se fasse au détriment des actions devant être impérativement engagées. D'où l'importance de la précision des annonces de la Confédération et des cantons, de sorte que ces derniers ainsi que les communes, aient le temps de se préparer. À cela peut s'ajouter le développement d'outils permettant de réaliser des consultations électroniques. De manière générale, lorsqu'elle lance une consultation, la Confédération doit garantir que les cantons puissent procéder à une analyse globale de la situation politique. Il convient en outre de s'assurer que les exigences prévues par la loi sur la consultation et d'éventuelles directives spécifiques aux cantons sont respectées. Enfin, les consultations ne doivent pas entraîner une charge administrative excessive.

Si, en situation particulière, le Conseil fédéral ordonne des mesures à l'encontre de la volonté d'une majorité (qualifiée) de cantons, il est tenu de justifier vis-à-vis des cantons et du public le besoin particulier de le faire – au sens d'un effet contraignant relatif.

La Confédération examine dans quelle mesure les procédures de consultation peuvent être précisées dans la législation sur la consultation.

Recommandation 5 : Au sens de l'art. 50, al. 2 et 3, Cst., et de l'art. 15a OLOGA, la Confédération doit associer les communes, dès lors que les actes législatifs édictés en situation particulière et extraordinaire selon la

LEp affectent des intérêts essentiels des communes. Concrètement, la consultation des communes se fait par l'intermédiaire de l'Union des villes suisses (UVS) et de l'association des villes suisses (ACS) (art. 4, al. 2, let. c, LCo), si la compétence d'exécution leur incombe et/ou qu'elles en assument les conséquences financières. De même, en vertu de leur droit, les cantons veillent à impliquer de manière adéquate l'échelon communal avant de décider de mesures cantonales.

3.3. Légiférer et mettre en œuvre pendant la crise

La pandémie a provoqué une charge législative considérable pour la Confédération et les cantons. Légiférer en période de crise se fait dans des circonstances difficiles, augmentant d'autant le risque de commettre des fautes. Ainsi, les ordonnances édictées par la Confédération ont dû être corrigées plusieurs fois. Les rapports explicatifs contenaient souvent des erreurs ; les versions françaises et italiennes n'ont pas été disponibles suffisamment tôt, ce qui a engendré des incertitudes et des pertes de temps concernant la mise en œuvre. Une partie des difficultés s'explique certainement par le manque de pratique du terrain dont dispose la Confédération. Nombre de corrections apportées après coup aux ordonnances auraient pu être évitées si les cantons et les communes avaient été mieux impliqués.

La pression a aussi conduit à fixer des délais de mise en œuvre irréalistes. Il a parfois été difficile pour les cantons et les communes de mobiliser à si court terme suffisamment de ressources pour assurer la mise en œuvre, compromettant ainsi une préparation sérieuse (modification des plans de protection, application des mesures, etc.) et donnant l'impression que les autorités cantonales et communales d'exécution n'étaient pas prêtes.

Pour garantir que les échelons institutionnels responsables de l'exécution soient associés au processus législatif, aussi quand le temps presse, les processus législatifs doivent être améliorés. Il faut notamment veiller à ce que la pratique et la connaissance de terrain acquises par les échelons cantonal et communal soient directement mises à profit. Les processus seront aussi conçus pour laisser suffisamment de temps à la mise en œuvre. Ainsi, une attention particulière sera accordée à la cadence à laquelle les décisions seront prises : l'échelon supérieur devrait toujours tenir compte du besoin de planification des échelons inférieurs.

Recommandation 6 : La Confédération et les cantons évaluent les processus législatifs qui ont prévalu pendant la pandémie et s'efforcent d'améliorer les directives et les procédures. Sur la base des expériences réalisées, un consensus est créé sur les normes et les processus idoines, afin de mettre à profit dès le début, par l'intermédiaire par ex. des conférences des directeurs, les connaissances acquises en matière d'exécution, et de coordonner au mieux les questions de mise en œuvre entre la Confédération, les cantons et les communes. La gestion du temps les processus afférents seront définis de façon que les cantons et les communes aient des délais aussi réalistes que possible pour planifier la mise en œuvre et l'exécution. Partant de l'évaluation des processus législatifs, il est recommandé de compléter le guide de législation d'un chapitre sur la législation en temps de crise.

3.4. Échange d'informations vertical et horizontal

Les échanges d'informations entre la Confédération et les cantons ont été difficiles, pour deux raisons. Premièrement, la multiplicité des autorités fédérales et le manque de clarté dans les compétences ont rendu compliquée la réception des questions des cantons. Corollaire de cette situation, de nombreuses demandes de la Confédération adressées aux cantons provenaient de multiples canaux, sans coordination. Deuxièmement, en l'absence de plateforme numérique et centralisée, les échelons institutionnels n'ont pas pu partager leurs données de manière groupée ni prendre aisément contact. Ils avaient certes la possibilité de recourir à la présentation électronique de la situation (PES), mais celle-ci n'a pas été utilisée systématiquement. À la place, des plateformes ont été mises sur pied en parallèle (par ex. *dashboard* de l'OFSP), ce qui n'a pas manqué d'engendrer des doublons et des surcharges inutiles, tout en disséminant les informations. La Confédération et les cantons ne pouvaient donc guère avoir de vue d'ensemble, ce qui a eu des répercussions négatives sur la préparation de l'exécution et sur la communication aux médias.

Recommandation 7 : En situation de crise, les cantons ont la possibilité d'adresser à la Confédération leurs demandes d'information en passant uniquement par des guichets clairement définis. Ces derniers transmettent ensuite l'information aux offices et services concernés. Les cantons se dotent eux aussi d'interlocuteurs exclusifs pour la Confédération et les communes. Les conférences intercantionales soutiennent ces échanges verticaux et horizontaux (voir recommandation 10).

En période de crise, la Confédération et les cantons utilisent la PES comme plateforme d'échange commune et l'élargissent en cas de besoin. Aucune autre plateforme n'est créée.

4. Acteurs et organisations

4.1. Organes de crise et échanges politico-stratégiques

Pour gérer la crise, la Confédération a mis en place de multiples organes, états-majors et groupes de travail. Au niveau transversal, deux états-majors étaient impliqués : l'État-major du Conseil fédéral en charge de la crise du coronavirus (EMCC), représenté par tous les départements, la Chancellerie fédérale ainsi que la CdC, et l'État-major fédéral Protection de la population (EMFP), au sein duquel collaborent Confédération et cantons. La Suisse ayant mis fin à la situation extraordinaire, l'EMCC a été dissout en juin 2020 puis remplacé par la *taskforce* COVID-19 de l'OFSP. À noter que l'organe de coordination prévu par la LEp pour encourager la collaboration entre la Confédération et les cantons n'a pas été activé (art. 54 LEp).

L'organisation de crise s'est donc développée au fil du temps. Au niveau technique, les départements fédéraux ont créé des organes et des groupes de travail départementaux ou interdépartementaux spécifiques. Plus de 20 états-majors et *taskforces* étaient à pied d'œuvre aux différents niveaux de la gestion de crise. Les cantons n'ont pas toujours été associés de la même manière à ces différents organes. Au niveau politique également, des échanges ont eu lieu au cas par cas : à partir de l'été 2020, entre le chef du DFI et des membres de la CDS par ex., puis entre les chefs du DFF et du DEFR et les présidents de la CDF et de la CDEP pour les

mesures de soutien destinées à l'économie. La présidente et le président de la Confédération ont été souvent en contact avec le président de la CdC, surtout la première année de la pandémie.

En raison de leur taille et de leur composition hétérogène, les deux états-majors nationaux (EMCC, EMFP) n'ont pas rempli leur rôle pour la préparation des décisions : ils ont surtout fait office de plateforme d'échange d'informations. Les bases décisionnelles politiques n'ont pas été préparées par la structure organisationnelle prévue initialement. Cette tâche a été effectuée par les organes de crise techniques et sectoriels, mis en place de manière ad hoc et auxquels les cantons n'ont pas été systématiquement associés.

La crise a montré que les échanges politiques étaient importants, que ce soit entre les échelons de l'État ou entre les politiques sectorielles. Au début de la crise, il n'était toutefois pas clair sous quelle forme ces échanges devaient avoir lieu. Avec le temps, différents canaux se sont établis, à l'image de celui entre le DFI et la CDS, et entre le DFF, le DEFR, la CDEP et la CDF, mais les échanges sont restés largement sectoriels. Il en a résulté que des domaines politiques importants n'ont pas pu y accéder de manière adéquate, bien qu'ils aient été fortement touchés par les mesures (la formation, par ex.). En préparation à de futures crises, il faut donc définir et régler à l'avance la forme des échanges politiques transsectoriels entre la Confédération et les cantons et spécifier les modalités de l'intégration des principaux domaines.

Les villes et les communes n'ont pas suffisamment été impliquées, alors qu'elles étaient en première ligne de la pandémie (interdiction de rassemblement dans l'espace public, contacts avec les aînés, structures d'accueil extrafamilial, soutien financier aux petits commerces, etc.).

Recommandation 8 : Même en situation particulière ou extraordinaire au sens de la LEp, les décisions politiques sont prises par les exécutifs et les législatifs de chaque échelon institutionnel conformément à leurs domaines de compétence respectifs.

Pour garantir une gestion de crise transsectorielle, anticipative et cohérente à l'échelon de tout le pays, il est impératif que les représentant·es du Conseil fédéral et des gouvernements cantonaux échangent régulièrement sur des sujets d'ordre stratégique, l'idée centrale étant qu'ils partagent mutuellement et suffisamment tôt les informations, et discutent des stratégies et de la planification. Ces échanges transsectoriels participent de la gestion globale de la crise et complètent les décisions de politique sectorielle qui sont souvent prises au jour le jour en temps de crise.

Par souci de transparence et de continuité, les échanges politico-stratégiques doivent s'inscrire dans un cadre plus institutionnel. En vue de potentielles crises futures, le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux veillent par conséquent à ce que les structures existantes garantissent ces échanges et permettent de les renforcer (Dialogue confédéral Confédération-cantons, par ex.).

Au niveau opérationnel, un État-major de crise de la Confédération, permanent et transdépartemental, institué en association avec les représentants cantonaux, veille à la bonne préparation des bases de décisions politiques à l'échelon fédéral. Dans ce contexte, la Confédération réfléchit au rôle et à l'éventuel développement de l'État-major fédéral Protection de la population (EMFP) et adapte le cas échéant les bases légales.

Recommandation 9 : Les cantons veillent à associer les communes, dès le début et de manière appropriée. Ceux qui n'ont pas encore prévu d'associer l'échelon communal en examinent l'opportunité.

4.2. Rôle des conférences nationales gouvernementales et techniques

Le rôle des conférences intercantionales a été différent selon les domaines. Alors que certaines ont échangé de manière intense avec les autorités fédérales aux niveaux politique et technique, d'autres, peu concernées par la crise, sont restées en retrait. Pendant la situation extraordinaire, la coordination technique entre les conférences s'est effectuée à la faveur de rencontres extraordinaires de la Conférence des secrétaires des conférences intercantionales (CoseCo). Le rythme régulier des séances (quatre fois par année) a repris dès la promulgation de la situation particulière (été 2020).

Un aperçu global de la crise a fait défaut au niveau intercantonal. Les concertations entre conférences intercantionales se sont la plupart du temps limitées à des secteurs particuliers. La répartition des tâches et des responsabilités entre les conférences n'a pas toujours été claire. Les séances extraordinaires régulières de la CoseCo ont cessé dès la fin de la situation extraordinaire. En situation particulière, qui par nature appelle une coordination plus poussée, cela a parfois entraîné des hiatus entre les différentes conférences.

Recommandation 10 : Les conférences nationales techniques et la CdC assument leur rôle en toutes circonstances : elles lancent et organisent le partage d'expériences, d'opinions et d'informations dans les domaines qui relèvent de leur compétence et encouragent la collaboration intercantonale ainsi que la collaboration avec la Confédération. En tant qu'organes de coordination, elles facilitent la cohésion, l'élaboration de positions communes et l'action concertée, de sorte à coordonner les échelons technique et politique. En leur qualité d'organes d'harmonisation, elles peuvent prendre des décisions, adopter des recommandations et conclure des conventions.

En cas de crise, les conférences intercantionales mettent en place un organe de coordination permanent à l'échelon technique, qui soutient l'échange d'informations et la coordination entre les conférences et entre les conférences et les cantons, afin de gérer la crise de manière globale. Cet organe sera un comité CoseCo regroupant les conférences concernées au premier chef par une crise.

À l'échelon intercantonal, la Confédération s'adresse aux conférences des directeurs et à la CdC. Si besoin est, les conférences nationales associent leurs conférences techniques régionales.

4.3. Rôle des conférences régionales gouvernementales et techniques

Même si, dans plusieurs régions, les échanges au sein des conférences régionales gouvernementales et techniques ont été intenses, le potentiel de ces conférences pour une coordination efficace dans les régions a parfois été trop peu exploité par les cantons. En effet, dans leurs prises de décisions, les gouvernements cantonaux ne se sont pas appuyés systématiquement sur les efforts de coordination de leurs conférences régionales. Il ne faut cependant pas oublier que ces dernières ne sont pas établies de façon similaire dans toute la Suisse, et qu'un certain temps est nécessaire pour s'organiser au début d'une crise. En outre, la situation épidémiologique ne coïncide pas nécessairement avec le périmètre géographique couvert par une seule conférence. Enfin, la forte pression du temps rend difficile une coordination dans les régions.

Recommandation 11 : Les gouvernements cantonaux passent par les conférences régionales gouvernementales et techniques dès lors qu'une région spécifique est concernée, afin d'appuyer les échanges et la coordination dans les régions. Si la nécessité de se coordonner à l'échelle régionale se fait jour, les gouvernements cantonaux tiendront compte dans leurs décisions des efforts de coordination consentis par les conférences régionales.

5. Communication

5.1. Communication externe

La communication de crise destinée à la population a globalement bien fonctionné, surtout pendant la situation extraordinaire, et les principes définis dans le plan de pandémie ont été appliqués. Comme prévu, la Chancellerie fédérale a joué dès le début le rôle principal qui lui est dévolu et appliqué les consignes du plan de pandémie (par ex. conférences de presse du Conseil fédéral, points de presse en présence de spécialistes). L'association des cantons à l'échelon opérationnel à travers les conférences téléphoniques hebdomadaires du porte-parole du Conseil fédéral avec les responsables de la communication des cantons a renforcé la cohérence de la communication vers l'extérieur.

La communication de crise a été évaluée plus sévèrement après le passage à la situation particulière. Éparses pendant la première phase, les critiques des médias sont devenues plus virulentes, pointant du doigt l'interaction entre la Confédération et les cantons. Les défis en termes de communication n'étaient pas clairement définis dans le plan de pandémie. Parmi les points les plus critiqués : le manque de concertation entre les échelons institutionnels, l'opacité et la lenteur des processus décisionnels, la disparité des mesures prises pour gérer la crise. Les médias et l'opinion publique ont souvent parlé de *patchwork* réglementaire et d'esprit de clocher (*Kantönligeist*), des notions présentées comme des obstacles à une gestion de crise cohérente, par les experts aussi. Dans le débat public, le succès des mesures a été évalué à l'aune de leur uniformité à l'échelle du pays.

L'application des mesures n'est pas identique d'un canton à l'autre ou d'une commune à l'autre ; de telles différences résultent parfois de consignes légales trop imprécises. Il convient d'en faire état dans la communication. En outre, il faut prendre en compte la gestion des attentes dans la communication. Ainsi, la Confédération ne doit pas, dans ses relations publiques, formuler vis-à-vis des cantons des exigences irréalistes, comme cela a notamment été le cas au début de la campagne vaccinale. Le rôle de la *taskforce* scientifique, qui a très souvent communiqué, n'était pas défini clairement. Or, ce *modus operandi* risque de saper la crédibilité des autorités et la confiance de la population dans la gestion de crise.

De manière générale, l'anticipation du passage de la situation extraordinaire à la situation particulière a été pratiquement inexistante dans la stratégie de communication ; à noter aussi qu'aucune discussion préalable n'a été menée afin de définir clairement les rôles respectifs de la Confédération et des cantons. Le plan de pandémie précise que la Chancellerie fédérale devrait conduire les activités de communication également pendant la situation particulière.

À partir de novembre 2020, le DFI et la CDS, avec le soutien de la Chancellerie fédérale, ont été les moteurs de la communication de crise (conférences de presse communes du chef DFI et du président CDS). Dictée par les circonstances, celle-ci était essentiellement axée sur les facteurs sanitaires et épidémiologiques. Les cantons ont déploré que les effets sur l'économie et la société aient été trop peu pris en compte. D'où les tensions entre les politiques sectorielles, surtout pour celles dont la Confédération n'a pas de responsabilité directe : ainsi, les suggestions formulées par les domaines de l'éducation, des affaires sociales et de la culture n'ont pas eu droit au même traitement dans la communication de crise en général.

Recommandation 12 : La communication externe de la Confédération, des cantons et des communes doit être améliorée :

En temps de crise, la Confédération, les cantons et les communes communiquent autant que possible en se fondant sur des éléments de langage similaires. L'objectif de la Confédération et des cantons est de mettre au point une stratégie, de formuler ensemble des messages clés et d'arrêter conjointement des mesures de communication, auxquels les communes se réfèrent. La prudence est de mise lorsqu'il s'agit de formuler publiquement des attentes d'un échelon envers un autre. Cela suppose une coordination permanente. S'accorder sur des décisions de communication implique avant tout de s'entendre sur une stratégie commune et sur la répartition des activités d'évaluation de la situation et des mesures, et exige de faire preuve de transparence sur les divergences. Aussi, la Confédération et les cantons devraient-ils mener des échanges réguliers à l'échelon politique et stratégique (voir recommandation 8).

La Confédération et les cantons examinent ensemble comment transposer les bases conceptuelles de la lutte contre les pandémies (LEp, plan de pandémie) dans la communication de crise (rôles et tâches des différents échelons institutionnels) et quelle forme donner à leurs interactions. Les conférences intercantonales complètent la réglementation-cadre sur la collaboration entre la CdC, les conférences des directeurs et la Conférence des chanceliers d'État par des directives visant à assurer une communication cohérente.

Les cantons mettent en place les bases conceptuelles de leur communication de crise ou les évaluent si elles existent déjà. Les canaux de communication, attributions et interfaces doivent être clairement définis avant qu'une crise n'éclate. Les bases conceptuelles de la communication de crise sont testées à intervalles réguliers, vérifiées et, le cas échéant, adaptées par chacun des échelons de l'État et dans le cadre par exemple d'exercices avec le Réseau national de sécurité (RNS).

Recommandation 13 : La Confédération précise le mandat de la *taskforce* scientifique (TFS) s'agissant de sa composition, de son rôle, de ses tâches et de la communication au public. Parmi les possibles champs d'action de la TFS figurent le traitement de connaissances scientifiques, l'évaluation de données, l'élaboration de scénarios et la formulation de recommandations à l'intention des décideurs politiques.

5.2. Communication interne

La communication entre l'administration fédérale et les cantons a, elle aussi, présenté des points faibles : ainsi, les cantons ont critiqué le fait d'avoir certes été impliqués à l'échelon opérationnel mais pas à l'échelon

gouvernemental. À noter que durant la première vague de la pandémie, ils ont souvent été informés des décisions du Conseil fédéral très tardivement, de sorte qu'ils n'avaient pas le temps de préparer leur communication spécifique.

Avant de communiquer des informations ou des décisions vers l'extérieur, il convient d'en informer les acteurs et autorités concernés au premier chef, et ce à tous les échelons. Les cantons étant appelés à mettre en œuvre une grande partie des mesures arrêtées par la Confédération, il est impératif qu'ils soient informés par les autorités fédérales avant la population et les médias. La crise sanitaire a montré que les outils numériques se prêtent tout à fait à ce type de situation (appel vidéo, par exemple).

Recommandation 14 : Avant de communiquer au public, la Confédération informe les cantons – quelle que soit la situation et même en cas d'urgence. Le délai est, dans la mesure du possible, calculé de sorte à permettre aux cantons d'engager avec les communes les premières mesures de communication, avant que la population ne soit informée. Le même principe vaut dans le cas inverse : si un canton décide de mesures susceptibles d'avoir un impact au-delà de ses frontières, il en informe la Confédération et les autres cantons avant de le faire savoir officiellement. Afin d'assurer l'information mutuelle sur les mesures déployées, la Confédération et les cantons désignent des services faisant office d'interlocuteurs.

5.3. Avantages du fédéralisme

Dans un État fédéral, chaque échelon est sollicité pour gérer une crise. Le fédéralisme repose sur l'action conjuguée de la Confédération, des cantons et des communes. Les crises mettent en lumière l'importance de l'interaction entre des structures locales et régionales fortes et la nécessité que les différents échelons puissent agir de manière autonome et responsable.

Même si une crise exige une approche uniforme pour toute la Suisse, comme cela s'est régulièrement produit durant la pandémie, le système fédéral présente bien des atouts : il est le trait d'union entre la Confédération – qui propose des solutions nationales – et les structures cantonales et communales en charge de l'exécution. Ces dernières disposent de l'expérience pratique nécessaire à l'application des mesures nationales et sont proches de la population et de l'économie. La confiance dans les autorités et l'adhésion aux mesures sont renforcées. Dans ce contexte, il serait erroné de remettre fondamentalement en question le système fédéral sous prétexte qu'une approche uniforme est nécessaire. Le fédéralisme est consubstantiel du système politique suisse. Il est dans l'intérêt de la Confédération, des cantons et des communes de démontrer que la Suisse est solidement armée pour surmonter les crises, grâce à ses structures fédérales (structures locales fortes, prise en compte des particularités locales, « baromètre de confiance », processus courts aux niveaux cantonal et communal, etc.).

Recommandation 15 : La prise en compte de l'interaction entre la Confédération, les cantons et les communes devrait figurer parmi les défis de la communication mentionnés dans le Plan de pandémie (objectifs, messages).

Annexes :

- Annexe I : Rapport intermédiaire « *COVID-19 : gestion de la crise durant la première vague, le point de vue des cantons* » (18 décembre 2020)
- Annexe II : Rapport sur les résultats du questionnaire en ligne et des interviews avec des acteurs clés (automne 2020 – été 2021) (29 octobre 2021)
- Annexe III : Évaluation de l'enquête auprès des organes de conduite cantonaux (9 décembre 2021)
- Annexe IV : Synthèse des évaluations menées dans les cantons (état au 25 mars 2022)
- Annexe V : Organisation de projet