

Prise de position du Conseil fédéral sur le rapport final de la CdC « Collaboration Confédération-cantons durant l'épidémie de COVID-19 : conclusions et recommandations »

1 Contexte

En mai 2020, le Bureau de la CdC a décidé de procéder à une évaluation de la gestion de crise en collaboration avec la Conférence des directeurs. En décembre 2020, la CdC a publié un rapport intermédiaire sur la gestion de crise durant la première vague de COVID-19, qui analyse la période de février à septembre 2020. Toujours en décembre 2020, la CdC a décidé de poursuivre les travaux et de résumer les résultats dans un rapport final sur la collaboration entre la Confédération et les cantons durant la pandémie de COVID-19. Lors de l'élaboration de ce rapport, des acteurs des cantons, des conférences des directeurs nationales, de l'Union des villes suisses (UVS), de l'Association des Communes Suisses (ACS), et de certaines communes ainsi que d'experts individuels ont été interrogés. Les employés de l'administration fédérale n'ont pas été invités à s'exprimer dans le cadre de la récolte et de l'analyse des données.

Le premier projet de rapport final de la CdC a toutefois été discuté le 16 décembre 2021 avec le chancelier de la Confédération Walter Thurnherr, les deux vice-chanceliers et le secrétaire général du Département fédéral de l'intérieur (DFI), Monsieur Lukas Gresch. En outre, un dialogue confédéral extraordinaire s'est tenu le 4 avril 2022 en présence du conseiller fédéral Alain Berset et du chancelier de la Confédération Walter Thurnherr, dont l'objectif était de discuter des résultats du premier projet. Le rapport final de la CdC et ses recommandations ont ensuite été légèrement adaptés de manière à tenir compte des avis exprimés par la Confédération et par les cantons. La version définitive du rapport contient quinze recommandations, dont douze concernent principalement la Confédération et trois, les cantons. Le rapport final a été publié et présenté lors d'une conférence de presse à Zurich le 6 mai 2022.

2 Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral remercie la CdC pour son rapport final sur la collaboration entre la Confédération et les cantons durant la pandémie de COVID-19. Les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG), la Chancellerie fédérale (ChF) et l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) ont également évalué la manière dont l'administration fédérale a géré la crise induite par la pandémie de COVID-19, en parallèle à l'évaluation menée par la CdC. Les deux rapports d'évaluation de la ChF ont été élaborés sur mandat du Conseil fédéral. Le 11 décembre 2020, celui-ci a pris connaissance du rapport d'évaluation de la ChF sur la première phase de l'épidémie. La ChF a soumis le rapport sur la deuxième phase de l'épidémie au Conseil fédéral le 22 juin 2022. Ce dernier a accepté les recommandations des deux rapports et a confié des mandats de mise en œuvre basés sur celles-ci aux départements et à la ChF. Les auteurs des deux rapports ont notamment analysé la collaboration entre l'administration fédérale et les cantons, de même que le fonctionnement du système fédéral suisse. Ils ont demandé aux représentants de l'administration fédérale, des cantons et à des tiers d'évaluer ces aspects. Dans son évaluation de la gestion de crise de COVID-19, l'OFSP a également analysé certains aspects de la collaboration entre la Confédération et les cantons et a, lui aussi, interrogé à cet effet des représentants de l'administration fédérale, des cantons et des tiers.

À l'instar des rapports d'évaluation de la Confédération et des CdG sur la gestion de crise lors de la pandémie de COVID-19, le rapport final de la CdC met en évidence des possibilités d'optimiser la collaboration entre les acteurs du système fédéral et fait des propositions concrètes dans ce sens. Le Conseil fédéral exprime ici son avis sur le rapport de la CdC et sur les différentes recommandations que celui-ci contient. Il se s'appuie sur les résultats des évaluations de la ChF concernant la collaboration entre la Confédération et les cantons et propose, le cas échéant, des mesures d'amélioration.

Appréciation générale du Conseil fédéral sur le rapport de la CdC

Sur le principe, le Conseil fédéral regrette que l'avis des employés de l'administration fédérale et celui d'autres parties intéressées n'aient pas été pris en compte dans le rapport final de la CdC. Ceux-ci n'ont pas été consultés lors de la collecte des données ni lors de l'évaluation des résultats. Les réserves fondamentales exprimées dans le cadre du dialogue confédéral n'apparaissent pas dans le rapport final. Celui-ci n'examine pas de manière critique le rôle joué par la CdC dans la gestion de crise ni de manière détaillée les possibilités d'amélioration de la collaboration intercantonale. Or, l'examen de ces questions s'impose de toute urgence, surtout si l'on considère que la Suisse se trouve, au regard de la loi sur les épidémies, dans une situation normale depuis le 1^{er} avril 2022. Or, en temps normal, la responsabilité de la gestion de la pandémie incombe principalement aux cantons. Si le nombre de cas devait à nouveau augmenter en automne/hiver 2022/2023, une meilleure coordination entre les cantons et une action rapide seraient absolument nécessaires. Or, c'est précisément cet aspect qui est largement ignoré dans le rapport de la CdC, bien que le Conseil fédéral estime qu'il existe un important potentiel d'amélioration sur ce point (cf. avis sur la recommandation 1). Une évaluation de la CdC sur la gestion de crise pendant la pandémie de COVID-19 devrait se concentrer davantage sur la question de la collaboration intercantonale.

En outre, le rapport n'aborde que de manière superficielle les progrès réalisés en matière de collaboration entre la Confédération et les cantons depuis le rapport intermédiaire de la CdC ou depuis la première évaluation de la ChF sur la gestion de crise de la Confédération (les deux rapports datent de décembre 2020). Certaines recommandations portent sur des dysfonctionnements qui ont déjà été corrigés ou qui ne sont plus perçus comme problématiques. Les processus d'information et de consultation entre l'administration fédérale et les cantons ont par exemple été améliorés entre fin 2020 et mi-2022 : les procédures, les responsabilités et les interlocuteurs sont désormais clairs des deux côtés.

Appréciation du Conseil fédéral sur les recommandations

Les sections 2.1. à 2.4. ci-dessous présentent l'avis du Conseil fédéral sur les recommandations formulées dans le rapport de la CdC.

2.1 Recommandations sur les cadres politique et juridique

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 circulation et la mobilité des frontaliers et des habitants qui ont 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.).

La loi sur les épidémies (LEp ; RS 818.101) prévoit un système progressif à trois échelons (situation normale, situation particulière et situation extraordinaire). Les compétences et les responsabilités varient en fonction de la situation. Le système progressif prévoit que la Confédération et les cantons partagent la responsabilité de la politique en matière de pandémie lors des situations particulières. Dans ce cas, la responsabilité de prendre des mesures de protection incombe principalement aux cantons, pour autant qu'aucune mesure n'ait été édictée par la Confédération. Toutefois, le Conseil fédéral fixe les objectifs et les stratégies de dépistage, de surveillance, de prévention et de lutte contre les maladies transmissibles en situation particulière comme en situation normale. Un document stratégique d'octobre 2020, élaboré conjointement par le DFI-OFSP et la CDS, a précisé quelles mesures seraient prises au niveau fédéral en cas de situation particulière¹. La deuxième évaluation de la ChF sur la gestion de crise lors de la pandémie de COVID-19 a également montré que la coordination entre la Confédération et les cantons devrait être améliorée et qu'il est nécessaire d'agir à cet égard. Elle est parvenue à la conclusion que la collaboration entre la Confédération et les cantons n'a pas été assez efficace, en particulier à l'automne 2020, après le passage de la situation extraordinaire à la situation particulière. Malgré les précisions du document de base stratégique de la CDS et du DFI-OFSP, le partage des responsabilités entre la Confédération et les cantons n'était pas assez clair ou n'a pas été respecté à cette époque. De nombreux cantons ont hésité à prendre des mesures, parfois malgré les sollicitations de membres du Conseil fédéral, ou ne se sont pas suffisamment concertés sur les mesures à prendre avec les cantons environnants. La situation épidémiologique s'est détériorée jusqu'à ce que la Confédération décide de prendre de nouvelles mesures. À cet égard, il convient de mentionner que, quelques mois auparavant, les cantons avaient fait pression pour passer de la situation extraordinaire à la situation particulière et qu'ils voulaient par conséquent avoir eux-mêmes la responsabilité d'ordonner des mesures.

Selon le Conseil fédéral, la situation particulière a montré qu'il n'y avait pas seulement un besoin d'amélioration de la coordination des mesures entre la Confédération et les cantons, mais aussi et surtout de la coordination entre les cantons. La coordination permet de garantir que des mesures uniformes sont prises au niveau régional pour lutter contre la pandémie. Elle fait en sorte que les différentes mesures cantonales sont harmonisées, évitant ainsi que différentes mesures soient prises dans différents cantons, ce qui est difficilement compréhensible pour la population². Il est donc important que les cantons coordonnent leurs mesures et les harmonisent autant que possible. Cela implique également que les cantons disposent d'instruments adéquats pour légiférer rapidement et mettre en œuvre des mesures harmonisées dans les meilleurs délais. La recommandation concernant des mesures plus strictes au niveau cantonal est obsolète. En effet, les cantons peuvent déjà ordonner des mesures plus strictes que celles de la Confédération si la situation particulière l'exige. Le Conseil fédéral rejette la recommandation selon laquelle il doit pouvoir prendre les mesures nécessaires en cas de fermeture des frontières, afin de garantir la liberté de déplacement et la mobilité de certains groupes de personnes. La pandémie de COVID-19 a montré que la Confédération peut s'appuyer sur la législation existante pour édicter des règles d'exception, par exemple pour les frontaliers, afin que ces derniers puissent tout de même passer la frontière si celle-ci est fermée. La Confédération n'a qu'une influence limitée sur les mesures prises par les pays voisins.

¹ OFSP et CDS : [Gestion du COVID-19 – stratégie commune de la CDS et de l'OFSP-DFI en matière de politique sanitaire](#) (22 octobre 2020)

² Le fait que certains cantons aient décidé de fermer les restaurants alors que d'autres ne l'ont pas fait a, par exemple, suscité de nombreuses critiques et de l'incompréhension.

La question de savoir si et comment le système progressif à trois échelons peut être optimisé est actuellement examinée dans le cadre de la révision de la LEp. Il s'agit notamment d'analyser si les tâches, les responsabilités et les compétences de la Confédération et des cantons doivent être définies plus clairement lors du passage d'une situation à une autre. Il convient en outre de préciser les notions juridiques trop vagues, de développer des règles plus précises pour le passage d'une situation à une autre et d'édicter des prescriptions relatives à la responsabilité de la direction stratégique dans les situations particulières. Il faut également trouver des solutions pour éviter que des mesures cantonales ne soient pas neutralisées par des décisions prises au niveau fédéral³.

La modification de l'art. 6 LEp proposée par la CdC entraînerait un transfert de compétences vers la Confédération en cas de situation particulière. Une telle modification abolirait en grande partie la distinction entre situation particulière et situation extraordinaire. Prendre des mesures au niveau régional serait pratiquement impossible en cas de situation particulière. Le Conseil fédéral ne voit pas comment une telle mesure améliorerait la gestion de crises par la Confédération ou la collaboration entre la Confédération et les cantons. Il comprend le besoin exprimé par les cantons (et les autres acteurs) de disposer de critères clairs et valables en tout temps pour définir l'entrée en situation particulière et la sortie de celle-ci durant une pandémie. Toutefois, il estime qu'il est impossible dans la pratique d'établir des critères fixes et universels pour toutes les formes de pandémies à venir. La question des compétences du Conseil fédéral en cas de situation extraordinaire est examinée dans le cadre de la révision de la LEp. Ces compétences doivent être clairement définies, tout en laissant au Conseil fédéral une marge de manœuvre suffisante pour pouvoir réagir de manière flexible à la spécificité de chaque situation de crise lors de futures pandémies. La pandémie de COVID-19 a montré qu'il est impossible de prévoir l'ensemble des développements et des conséquences d'une pandémie. Par conséquent, il est important de formuler les prescriptions de manière suffisamment large pour pouvoir recourir à toutes les formes d'action requises par les circonstances. Des prescriptions trop strictes empêcheraient le Conseil fédéral et l'administration fédérale de réagir avec souplesse.

Le Conseil fédéral estime que l'implication des cantons dans la gestion de crise de l'administration fédérale revêt une grande importance. Il souhaite la renforcer en appliquant la recommandation relative à l'organisation de crise formulée dans la deuxième évaluation de la ChF sur la gestion de crise pendant la pandémie de COVID-19. Dans ce cadre, la ChF élabore actuellement, en collaboration avec le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et les autres départements, des variantes pour l'organisation de crise de la Confédération, qui se distinguent par différentes formules de collaboration au niveau opérationnel et stratégique. Ces variantes seront présentées d'ici mars 2023. La collaboration avec les cantons doit surtout être améliorée au niveau stratégique. Des représentants des cantons participent au groupe d'accompagnement et sont ainsi associés à l'exécution du mandat.

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.).*

³ Une telle situation s'est notamment produite en Suisse romande. Les cantons de Vaud et de Genève avaient décidé d'assouplir leurs mesures cantonales et de rouvrir leurs restaurants fin novembre / début décembre 2020, avant que la Confédération n'ordonne leur fermeture au niveau fédéral quelques jours plus tard.

Les mesures prises pendant la pandémie de COVID-19 ont lourdement pesé sur les finances de l'administration fédérale. La Confédération a en effet clôturé l'année 2021 avec un déficit de 12,2 milliards de francs en raison des mesures de protection et des mesures d'atténuation financières qu'elle a adoptées cette année-là. Le premier objectif du Conseil fédéral était d'atténuer le plus possible les répercussions de la pandémie sur la santé publique, l'économie et la société. Cette "limitation des dégâts" a également été perçue comme une stratégie supérieure par des personnes clés de la gestion de crise des cantons, de la Confédération et de tiers⁴. Le fait que la Confédération a soutenu le système de santé avec des mesures ciblées a fait économiser aux cantons des coûts de santé supplémentaires élevés. Sans mesures de lutte contre la pandémie, le nombre de malades atteints de COVID-19 aurait fortement augmenté, ce qui aurait entraîné une hausse des coûts de santé, principalement supportés par les cantons. Les mesures prises par la Confédération étaient donc aussi dans l'intérêt financier des cantons.

Le Conseil fédéral estime qu'il est juste que la Confédération et les cantons participent ensemble aux coûts engendrés par la lutte contre les pandémies. La Confédération assume déjà l'essentiel de la charge financière de la gestion de la pandémie et prend également déjà en charge de nombreux frais d'exécution qui devraient en fait être supportés par les cantons. À titre d'exemple, on peut citer les coûts des solutions informatiques pour l'enregistrement des vaccinations, pour les campagnes nationales de vaccination, pour le traçage des contacts (projets informatiques) ou pour les tests. Compte tenu de la répartition asymétrique des coûts entre la Confédération et les cantons, le Conseil fédéral estime qu'il faut agir sur cette répartition. Pour des raisons financières, le Conseil fédéral s'oppose à une participation financière encore plus importante de la Confédération aux coûts de la gestion de la pandémie de COVID-19, ce qui entraînerait une augmentation de la dette de cette dernière. La lutte contre la pandémie et les mesures d'atténuation ont entraîné d'importantes dépenses supplémentaires et des pertes pour la Confédération, alors que de nombreux cantons ont pu présenter des comptes annuels équilibrés, voire excédentaires, ces dernières années.

Le Conseil fédéral est prêt à mener une discussion sur les principes de la responsabilité en matière de financement. En ce qui concerne l'orientation, la Confédération n'est toutefois pas tant préoccupée par le transfert des coûts des cantons à la Confédération envisagé par la CdC que par une répartition plus équitable des charges entre la Confédération et les cantons, compte tenu des compétences en temps "normal" sans pandémie. Le principe de l'équivalence fiscale ("celui qui ordonne paie") ne peut pas signifier que la Confédération, lorsqu'elle prend temporairement le relais en cas de crise sur la base de la LEp, doit également assumer le financement intégral de toutes les mesures prises, qui sont dans l'intérêt sanitaire et financier de la Confédération et des cantons. En outre, il convient d'examiner comment le principe de subsidiarité peut être mieux pris en compte, même en temps de crise, en faisant en sorte que les cantons assument davantage la responsabilité de la mise en œuvre des mesures, y compris de leur financement.

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.*

Dans le cadre de la révision de la LEp, la question de savoir si la loi doit être complétée par un chapitre sur les aides financières respectivement sur les règles d'indemnisation en cas de mesures sanitaires pour la population sera examinée. Il faut toutefois tenir compte du fait que des dispositions dans la LEp

⁴ Rapport concernant l'évaluation de la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la pandémie de COVID-19 (2^e phase / août 2020 - octobre 2021)

par rapport aux aides financières ou aux indemnisations ne s'appliqueraient qu'en cas de nouvelle pandémie et non en cas de crise d'un autre type. De manière générale, il pourrait être difficile d'adopter un ensemble de règles à titre préventif pour des aides financières destinées à faire face à des situations de crise. Chaque crise se caractérise par des affectations, des mesures et des événements différents, et les éventuelles aides financières doivent être adaptées en conséquence. En outre, il est nécessaire de coordonner étroitement les mesures d'atténuation avec les actes législatifs spéciaux correspondants, afin d'utiliser au mieux les structures d'exécution existantes pour une mise en œuvre rapide (AC, APG, coopératives de cautionnement). Une réglementation générale de l'aide financière dans la loi sur les épidémies ne devrait donc pas être très efficace. Dans le cadre de la révision de la LEp, il faudra également examiner si des indemnisations générales en cas de crise (indépendamment du type de crise) doivent faire l'objet d'une législation. L'examen portera aussi sur la question de savoir si et comment il est possible de garantir qu'aucune incitation inopportune ne soit donnée aux bénéficiaires potentiels et que les entreprises se préparent suffisamment aux crises à l'avenir également. Les éventuelles bases légales devraient en outre contenir des prescriptions visant à éviter le détournement d'objectifs ainsi que des mécanismes de contrôle et de sanction efficaces.

2.2 Recommandations sur les processus et les procédures

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.*

Fondamentalement, le Conseil fédéral considère qu'il est important et judicieux de consulter les cantons avant de prendre des mesures. La consultation matérielle permet de déterminer si un projet de la Confédération est matériellement correct, exécutable et susceptible d'être bien accepté. Dans la mesure du possible, les consultations sont organisées même en cas de crise, conformément à la loi sur la consultation (LCo ; RS 172.061). À cet effet, la Commission des institutions politiques du Conseil national propose, dans son rapport du 27 janvier 2022 intitulé « Améliorer la capacité d'action du Parlement en situation de crise / Utilisation des compétences en matière de droit de nécessité et contrôle du droit de

nécessité édicté par le Conseil fédéral en temps de crise », une modification de la LCo pour mettre en œuvre les initiatives parlementaires 20.437 et 20.438 (FF 2022 301). Celle-ci est en cours de traitement au Parlement. Elle prévoit d'adapter l'art. 3a LCo et de compléter la LCo par un nouvel art. 10⁵. Ainsi, en cas d'urgence, il sera possible de renoncer à la procédure consultation formelle pour les projets de lois ou d'ordonnances fédérales directement fondées sur la Constitution et uniquement mener une consultation auprès des gouvernements cantonaux et des milieux tout particulièrement concernés par le projet. Le nouvel art. 10 ne prévoit pas de délai pour les consultations. Le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas nécessaire de préciser davantage la procédure de consultation dans la LCo.

Le Conseil fédéral a conscience que les délais de consultation étaient souvent courts pour de nombreux acteurs (Parlement, commissions, cantons et autres acteurs) durant la pandémie de COVID-19 en raison de l'urgence des affaires à traiter. Ce point ressort également de la première évaluation de la ChF de la gestion de crise durant la pandémie de COVID-19 et de son suivi. Il a aussi été soulevé dans une enquête menée en avril 2021 auprès des chancelleries d'État cantonales et dans un atelier organisé par la ChF en novembre 2021 où les cantons étaient représentés. L'atelier a cependant également montré que les cantons se sont habitués à des délais de consultation courts. Ainsi, lors de l'atelier, les cantons ont fait preuve de compréhension pour le fait que le délai de consultation de cinq jours peut inclure les samedis et les dimanches et qu'il faut également travailler le week-end en cas de crise. C'est la seule manière de procéder pour que le Conseil fédéral puisse ouvrir une consultation lors d'une séance et prendre une décision lors de la séance suivante. En situation de crise ou lors d'une crise prolongée, il n'est pas possible d'accorder à l'administration fédérale, aux cantons ou aux autres acteurs intéressés le temps nécessaire pour mener une analyse politique complète. Malgré les délais courts imposés par l'urgence de la situation, le Conseil fédéral a toujours pris soin de laisser un temps suffisant aux cantons pour que ces derniers puissent se former une opinion fondée. En règle générale, les cantons ont disposé de plusieurs jours pour mener une analyse et pour exprimer leur avis sur les mesures proposées, tandis qu'il ne restait souvent au Conseil fédéral que 24 heures pour se forger une opinion et prendre une décision. Le souhait des cantons d'obtenir des délais de consultation plus longs ne pourrait être satisfait qu'au détriment de la capacité du Conseil fédéral à prendre des décisions rapides.

Au début de la pandémie, les consultations des gouvernements cantonaux ont d'abord eu lieu par la CDS, conformément aux accords du document stratégique de base de l'automne 2020 du DFI-OFSP et de la CDS⁶. La CdC a approuvé cette procédure. Lors de ces consultations, la CDS a rédigé un résumé fort utile des avis exprimés par les cantons, dans lequel elle a consigné les principales propositions de modifications et d'améliorations. À partir du printemps 2021, à la demande expresse de la CdC et malgré les réserves exprimées par la Confédération, les consultations ont été menées par la voie ordinaire, par le biais des chancelleries d'État des cantons⁷. Les cantons étaient alors consultés avant même que les mesures ne soient soumises au Conseil fédéral. De nombreuses indiscretions ont imposé l'abandon de cette procédure ; les consultations ont ensuite été lancées non plus par le DFI, mais par le Conseil fédéral lui-même. Le temps nécessaire à la prise de décision s'en est trouvé allongé, puisque les objets ont dès lors dû être soumis deux fois au Conseil fédéral : une fois lors de l'ouverture de la consultation et une fois pour la prise de décision. Le fait d'annoncer à l'avance les éventuelles mesures à prendre présente des avantages et des inconvénients. Un avantage réside par exemple dans le fait que la population, les gouvernements cantonaux, mais aussi les villes, les communes ou les groupes d'intérêts, puissent se préparer à toute éventualité et que le Conseil fédéral puisse prendre connaissance de nombreux avis avant de prendre une décision. Un inconvénient, dans celui que la durée de la consultation doit être brève afin que le Conseil fédéral puisse tout de même décider rapidement des mesures à prendre.

⁵ Rapport du 27 janvier 2022 de la Commission des institutions politiques du Conseil national intitulé « Améliorer la capacité d'action du Parlement en situation de crise / Utilisation des compétences en matière de droit de nécessité et contrôle du droit de nécessité édicté par le Conseil fédéral en temps de crise » ; FF 2022 433

⁶ OFSP et CDS : [Gestion du COVID-19 – stratégie commune de la CDS et de l'OFSP-DFI en matière de politique sanitaire](#) (22 octobre 2020)

⁷ Lettre du chancelier de la Confédération à la CdC du 16 avril 2021

Le Conseil fédéral estime que le passage d'une procédure où les cantons exprimaient un avis consolidé par la CdC à une consultation séparée des gouvernements cantonaux a entraîné un affaiblissement de la position des cantons et un surcroît de travail considérable pour l'administration fédérale. En outre, les avis émis séparément par ces derniers n'ont à l'ordinaire pas apporté d'éléments utiles supplémentaires susceptibles de contribuer à la prise de décision du Conseil fédéral. Il s'agissait fréquemment d'évaluations politiques de la situation plutôt que de propositions concrètes. Une solution informatique est en cours de développement pour faciliter le processus de consultation et en raccourcir les délais⁸. Conformément à une recommandation de la deuxième évaluation de la ChF de la gestion de crise de l'administration fédérale, cette solution devra nécessairement aussi pouvoir être utilisée lors de procédures de consultation accélérées. Le Conseil fédéral rejette la recommandation consistant à fixer exigences plus élevées en matière de justification lorsqu'il ordonne des mesures à l'encontre de la volonté d'une majorité qualifiée des cantons. En effet, il veille toujours à communiquer de manière transparente lorsque ses décisions contredisent la volonté de la majorité des cantons ou l'avis des commissions compétentes.

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.*

Le Conseil fédéral soutient cette recommandation par principe. Cependant, les premiers interlocuteurs de l'administration fédérale sont les cantons, et non les villes ou les communes. Il appartient donc à ceux-là de demander l'avis de leurs villes et communes s'ils le jugent utile ou approprié. Dans le cadre des discussions sur la loi COVID-19, le Parlement a refusé d'associer l'UVS et l'ACS à l'élaboration de mesures concernant les compétences de ces dernières.

Néanmoins, les villes et les communes jouent un rôle important dans le système fédéral suisse, notamment dans la mise en œuvre de mesures nationales ou cantonales. La consultation des villes et des communes est importante pour la prise en compte de la perspective de l'échelon d'exécution. L'UVS et l'ACS figurent sur la liste des destinataires consultés systématiquement de la ChF, ce qui garantit que les avis de ces deux associations sont pris en compte lors des procédures de consultation.

En dehors d'une consultation ordinaire, les deux associations doivent être impliquées si elles ou leurs membres sont concernés par les projets en question. En ce qui concerne les lois fédérales urgentes ou les ordonnances directement fondées sur la Constitution, le Conseil fédéral renvoie à la solution prévue avec le nouvel art. 10 LCo proposé par la Commission des institutions politiques du Conseil national (cf. avis sur la recommandation 4, p. 6).

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.*

⁸ Cyberconsultation / projet : consultations

Le Conseil fédéral ne partage pas fondamentalement l'avis de la CdC concernant la qualité des processus législatifs. Les procédures ont généralement très bien fonctionné pendant la pandémie de COVID-19, et ce malgré une pression temporelle élevée. Compte tenu du rythme soutenu auquel les dispositions ont été adaptées, il y a eu peu d'erreurs et de corrections ultérieures⁹. Malgré des circonstances difficiles, les ordonnances étaient en règle générale d'une qualité élevée à très élevée. Les deux évaluations de la ChF sur la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la pandémie de COVID-19 ont relevé ce point. Ainsi, tous les acteurs interrogés, y compris les employés des cantons, ont considéré que la législation édictée par la Confédération pendant la pandémie était globalement bonne. Le Conseil fédéral estime que la gestion de la pandémie de COVID-19 a démontré que l'administration fédérale était en mesure, en temps de crise, d'élaborer et d'appliquer la législation nécessaire rapidement et de manière hautement satisfaisante.

L'implication des gouvernements cantonaux doit être améliorée par une optimisation de l'organisation de la gestion de crise de l'administration fédérale (cf. avis sur la recommandation 1, p. 4). Selon la recommandation 1 de la deuxième évaluation de la ChF sur la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la pandémie de COVID-19, l'organisation de crise doit être adaptée de manière à garantir la communication entre les acteurs fédéraux et des tiers concernant les questions stratégiques et à améliorer l'échange d'information à l'échelle nationale. Une plus grande implication des conférences des directeurs spécialisés dans la gestion de crise de l'administration fédérale constitue pour cette dernière une opportunité d'accéder aux connaissances des acteurs en charge de l'exécution des mesures. Le Conseil fédéral estime toutefois que la légitimité des conférences des directeurs devrait être renforcée. Il appartient aux cantons de décider de l'opportunité d'un tel renforcement. Par ailleurs, le Conseil fédéral prend acte du fait que les délais fixés pour l'exécution des mesures devraient être réalistes. Il attire néanmoins l'attention sur la nécessité de mettre en oeuvre certaines mesures le plus rapidement possible afin de pouvoir faire face à des événements extraordinaires, raison pour laquelle des délais très courts sont parfois inévitables. Il convient encore de préciser que la plupart des mesures prises durant la pandémie de COVID-19 ont fait l'objet d'une consultation préalable, ce qui a permis aux cantons de se préparer à leur application.

Le Conseil fédéral comprend le souhait de compléter le guide de législation de la Confédération par un chapitre distinct sur la législation en temps de crise. Néanmoins, il ne lui semble guère possible d'écrire un chapitre qui soit suffisamment pertinent et pratique, applicable à tout type de crise et non seulement aux pandémies (la gestion juridique de celle-ci s'étant inscrite dans le cadre particulier de la loi sur les épidémies). Le Conseil fédéral estime en outre qu'un chapitre supplémentaire n'est pas nécessaire, étant donné que les sujets pertinents pour les situations de crise ont déjà été traités ailleurs (p. ex. bases légales constitutionnelles et spéciales, publications urgentes, procédures de consultation abrégées ou extraordinaires, implication des commissions parlementaires). Les enseignements tirés de la pandémie de COVID-19 et les résultats des différentes évaluations seront toutefois pris en compte dans la nouvelle édition du guide de législation, tout comme le seront les modifications juridiques qui seront discutées dans le cadre des initiatives parlementaires actuellement en traitement.

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.*

⁹ L'ordonnance COVID-19 situation particulière, par exemple, a été adaptée 38 fois.

Le souhait d'établir un point de contact défini tant du côté des cantons que de la Confédération (un « *Single Point of Contact* » SPOC) est également apparu dans le cadre de la première évaluation de la ChF sur la gestion de crise pendant la pandémie de COVID-19. Dans le cadre de l'atelier de la ChF sur la collaboration entre la Confédération et les cantons en période de crise, qui s'est tenu en novembre 2021 avec des représentants de l'administration fédérale, des cantons, des conférences des directeurs cantonaux spécialisés et de la CdC, il est apparu clairement que le souhait d'établir un SPOC avait perdu en importance au cours de la crise. Au fil du temps, les flux d'information se sont établis et les différents acteurs savaient pertinemment qui étaient leurs interlocuteurs respectifs. L'atelier a également fait ressortir que les cantons utilisaient souvent la ChF comme SPOC lorsqu'ils ne savaient pas précisément à qui s'adresser. Les participants ont grandement apprécié le fait que la Section Communication de la ChF a toujours transféré les questions techniques au service concerné.

Le souhait d'établir un SPOC est compréhensible. L'introduction d'un SPOC dans les administrations organisées de manière départementale, telles qu'on les rencontre au niveau de la Confédération comme au niveau des cantons, n'est toutefois pas facile à mettre en œuvre. Ainsi, en cas de crise, aucun office, service ou département n'est généralement en mesure d'être le SPOC pour toutes les demandes et tous les échanges d'informations de l'ensemble des interlocuteurs. Un SPOC ne peut servir que d'intermédiaire et le fait de mettre en contact plusieurs acteurs prend du temps. Les experts cantonaux, tels que les médecins cantonaux, ont toutefois besoin d'un accès direct aux autorités fédérales. Inversement, les experts de la Confédération doivent savoir à qui s'adresser directement au niveau cantonal pour obtenir rapidement des renseignements spécialisés. L'utilisation d'un SPOC pour diffuser des informations n'a pas été très utile lors de la pandémie de COVID-19. Le Conseil fédéral et l'administration fédérale ont été souvent critiqués pour n'avoir fourni des informations qu'à certaines conférences gouvernementales au lieu de les diffuser largement¹⁰. La mise en place d'un tel canal de communication entre les acteurs ne garantit pas que toutes les parties prenantes soient informées. Afin d'assurer une circulation fluide de l'information, il semble plus approprié de mettre en place et d'assurer une bonne collaboration au sein des politiques sectorielles. Les réseaux spécialisés à tous les niveaux de l'État servent entre autres à entretenir les contacts, ce qui permet aux acteurs de savoir qui est responsable de quelle tâche et qui peut être contacté en cas de besoin. Ces réseaux peuvent ensuite servir à échanger des informations en situation de crise. La manière dont l'échange national d'informations peut être encore amélioré en cas de crise sera déterminée dans le cadre de la mise en œuvre de la recommandation sur l'organisation de la gestion de crise, issue de la deuxième évaluation de la ChF sur la gestion de crise de l'administration fédérale pendant de la pandémie COVID-19 (cf. avis sur la recommandation 6, p. 9).

Le Conseil fédéral salue expressément le fait que la présentation électronique de la situation (PES) soit utilisée comme plateforme d'échange commune et qu'aucune autre plateforme d'échange ne soit créée en parallèle. Le but de la PES est de garantir un échange d'informations et de données complet et rapide entre les autorités. La PES a déjà été largement utilisée pour la gestion de crise nationale et cantonale lors de la pandémie de COVID-19, mais elle pourrait l'être encore davantage à l'avenir.

2.3 Recommandations sur les acteurs et les organisations

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 représentants 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*

¹⁰ Par exemple de la part de la CDIP à propos des mesures concernant les écoles et les universités

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.

Le Conseil fédéral estime qu'un échange entre la Confédération et les cantons sur la stratégie et la planification de la gestion de crise est important et judicieux. Pendant la pandémie de COVID-19, le Conseil fédéral et les cantons ont communiqué par la voie de plusieurs structures et canaux (p. ex. les conférences de directeurs cantonaux spécialisées, la CdC ou des échanges directs avec certains conseillers d'État ; en outre, des sommets thématiques et des visites dans les cantons ont également eu lieu). De plus, la CDS était membre du comité de pilotage rattaché au SG DFI. Les secrétaires généraux des départements, les représentants de la ChF et la CDS y ont échangé leurs points de vue sur les décisions et les projets de décision du Conseil fédéral. Celui-ci convient que les modalités actuelles de l'implication des cantons dans la gestion stratégique des crises au niveau national doivent être examinées et, le cas échéant, adaptée. Cet examen sera effectué dans le cadre des travaux en cours sur l'organisation de crise de l'administration fédérale, en tenant compte des résultats des évaluations de la ChF sur la pandémie de COVID-19 (voir l'avis sur la recommandation 1, p. 4).

La recommandation relative à l'organisation de crise issue de la deuxième évaluation de la ChF sur la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la pandémie de COVID-19 indique qu'il faut présenter les différentes options permettant de garantir la connectivité des acteurs du système fédéral et les tiers au niveau stratégique. Des représentants des cantons participeront à l'élaboration et l'évaluation des options. Le développement de l'État-major fédéral de la Protection de la population (EMFP) et celui de la cellule de crise ad hoc du Conseil fédéral se feront également dans le cadre de la mise en œuvre de la recommandation sur l'organisation des crises. Le modèle proposé par la CdC sera également examiné dans ce cadre ; celui-ci consiste en la mise en place d'une cellule de crise permanente et interdépartementale au niveau opérationnel, à laquelle participeront les gouvernements cantonaux. En ce qui concerne la mise en place d'une cellule de crise permanente, il convient toutefois de garder à l'esprit que, compte tenu de la diversité et de la complexité des crises actuelles, une organisation de crise doit être flexible, pour pouvoir réagir de manière ciblée à la situation.

Le Conseil fédéral s'oppose à ce qu'un échange stratégique sur la gestion nationale des crises ait lieu directement entre des représentants du Conseil fédéral et des gouvernements cantonaux. Le modèle proposé soulève des questions fondamentales concernant le fédéralisme et la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. Lorsqu'un organe stratégique composé de représentants de la Confédération et des cantons prend la direction de la gestion nationale des crises, quel niveau étatique décide et assume la responsabilité? À cela s'ajoute le fait que les cantons avaient souvent du mal à consolider leurs positions pendant la pandémie de COVID-19. Il n'est pas clair dans quelle mesure il serait possible de garantir que les représentants des cantons puissent faire valoir la position de tous les cantons au sein d'une telle structure.

Pendant la pandémie, il est en outre apparu que de nouveaux organes, tels que l'état-major du Conseil fédéral chargé de gérer la crise du coronavirus, avaient souvent du mal à assumer leur rôle dans la gestion de crise¹¹. Le Conseil fédéral salue donc la proposition de renforcer les structures existantes. En effet, la gestion de crise lors de la pandémie de COVID-19 a été la plus efficace lorsqu'il a été possible

¹¹ L'évaluation de la ChF concernant la gestion de crise pendant la pandémie Covid-19 (1ère phase / février à août 2020) et le rapport de la CdG sur l'organisation de crise de la Confédération pour la gestion de la pandémie de Covid-19 (janvier à juin 2020) ont notamment démontré que le EMCC et le EMFP n'ont pas pleinement assumé leurs tâches, compétences et responsabilités. Le comité de pilotage de l'OFSP peut être considéré, entre autres, comme une exception. Il représente un organe de crise nouvellement créé, qui a joué un rôle central dans la gestion de la crise.

de continuer à travailler dans des structures existantes et bien établies. Le rôle et le recours à des organes de crise, uniquement créés pour faire face à des événements particuliers, seront donc réexaminés dans le cadre des travaux en cours. Le Conseil fédéral propose, après qu'il aura pris une décision sur l'orientation de la future organisation de crise de l'administration fédérale en mars 2023, de discuter dans le cadre du Dialogue confédéral la question de savoir si le rôle des organes de crise doit être encore renforcé et, si oui, comment il peut l'être.

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.*

Le Conseil fédéral soutient cette demande et partage l'avis selon lequel les cantons doivent garantir l'implication des communes. Il convient d'impliquer tous les niveaux de l'État dans la gestion nationale des crises.

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.*

Le Conseil fédéral soutient cette demande. Il convient d'encourager l'échange et la coordination entre les gouvernements cantonaux et entre les conférences cantonales des directeurs spécialisés. La crise du COVID-19 a montré que la concertation et la coordination des mesures entre les cantons doivent être améliorées. Le Conseil fédéral estime que la CdC aurait dû davantage mettre en avant cet aspect dans son rapport final.

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.*

Le Conseil fédéral soutient cette demande. Il estime que la CdC aurait également dû davantage analyser et mettre en avant cet aspect dans son rapport final.

2.4 Recommandations sur la communication

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 intercantionales 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.

Pour gagner la confiance de la population dans les mesures à adopter, la Confédération et les cantons doivent communiquer de manière coordonnée. Le Conseil fédéral salue donc la demande de la CdC et convient également que la communication de la Confédération et des cantons devrait être aussi uniforme que possible pendant une crise. La communication des décisions du Conseil fédéral ne peut pas être préparée avant ses décisions. Elle ne peut donc pas être fixée à l'avance à tous les échelons de l'État. Le Conseil fédéral considère comme un obstacle le fait que, dans le cadre des consultations, les cantons communiquent leur avis sur ses propositions manière offensive, en organisant par exemple des conférences de presse.

Il n'est pas non plus réaliste de définir au préalable des éléments de langage communs pour les nombreuses unités de l'administration fédérale et des administrations cantonales et communales. De plus, la communication se fait généralement lors de conférences de presse non en définissant des éléments de langage communs.

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.*

Le mandat de la Swiss National COVID-19 Science Task Force (STF) a pris fin le 1^{er} avril 2022, à la demande de cette dernière. Celle-ci a alors présenté un rapport final. Du point de vue du Conseil fédéral, il convient de noter que le mandat de la STF s'est considérablement amélioré au cours de la pandémie en ce qui concerne sa composition, son rôle, sa mission et sa communication au public. La deuxième évaluation de la ChF sur la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la pandémie de COVID-19, l'évaluation de la gestion de crise COVID-19 jusqu'à l'été 2021 de l'OFSP et le rapport final de la STF confirment cette appréciation¹². Plusieurs options sont à l'étude dans le cadre de la mise en œuvre du postulat Michel 20.3280¹³, de manière à pouvoir intégrer les connaissances scientifiques dans les processus de prise de décision politique également lors de crises futures, le but étant d'institutionnaliser cette activité. Conformément à la recommandation de la deuxième évaluation de la ChF sur la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la pandémie de COVID-19, la ChF, en collaboration avec le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), et l'OFSP du DFI et en accord avec les autres départements, doivent présenter ces options au Conseil fédéral d'ici la fin de l'année. Les expériences acquises dans le cadre de la collaboration avec la STF seront prises en compte dans l'élaboration des options.

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*

¹² [Rapport final de la National COVID-19 Science Task Force \(NCS-TF\) du 29 mars 2022](#)

¹³ [Postulat Michel 20.3280 : Mettre à profit le potentiel scientifique en période de crise](#)

mesures déployées, la Confédération et les cantons désignent des services faisant office d'interlocuteurs.

En cas de crise, il n'est pas possible pour des raisons de temps d'informer les cantons à l'avance des décisions du Conseil fédéral concernant les mesures à prendre. Les conférences de presse au cours desquelles les mesures décidées par le Conseil fédéral sont communiquées ont toujours lieu immédiatement après la séance de ce dernier. Pendant la pandémie de COVID-19, les cantons ont reçu les décisions et les documents le plus rapidement possible après que le Conseil fédéral a pris ses décisions. Ils ont souvent pu bénéficier d'un court délai d'anticipation avant que les médias ne communiquent les décisions.

Lors de l'atelier de la ChF sur la collaboration entre la Confédération et les cantons en cas de crise de novembre 2021, les représentants des cantons ont fait preuve de compréhension par rapport au fait qu'il est impossible d'informer les cantons à l'avance. À l'inverse, il semble que les cantons ne soient généralement pas non plus toujours en mesure d'informer préalablement l'administration fédérale lorsque des décisions concernant des mesures cantonales déploient des effets au-delà de leurs frontières.

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).*

Le nouveau Plan de pandémie est un outil de planification important pour se préparer à faire face à d'éventuelles pandémies déclenchées par différents agents pathogènes. Le Conseil fédéral estime que le Plan de pandémie n'est pas le document approprié pour présenter les opportunités de coopération supplémentaires offertes par l'interaction entre les acteurs des différents échelons fédéraux. Toutefois, les enseignements et les résultats des différentes évaluations seront abordés dans le cadre de la réorientation en cours du plan et les changements effectués y seront dûment mentionnés. La présentation des opportunités de coopération supplémentaires entre les échelons fédéraux peut toutefois être intégrée, par exemple, dans le message sur la révision de la LEp. Mais là encore, il convient de préciser que ce thème ne peut être abordé que par rapport aux crises futures ayant trait aux maladies transmissibles et que d'autres types de crises ne pourront pas être pris en compte.

3 Perspectives et suite des travaux

La Confédération a pris et prendra diverses mesures pour améliorer la collaboration entre la Confédération et les cantons en cas de crise à moyen et à long terme.

- **Mise en oeuvre du postulat Cottier 20.4522**¹⁴. Le Conseil fédéral a été chargé d'élaborer un rapport dans lequel il analyse le fonctionnement des mécanismes du fédéralisme pendant la crise du COVID-19. Il s'agit de montrer quels sont les avantages et les inconvénients des structures fédérales et quelles améliorations organisationnelles peuvent être apportées dans le cadre de la lutte contre une pandémie ou d'autres types de crises nationales. Le rapport doit également présenter la perspective des cantons et de la CdC. Il doit être présenté au Conseil fédéral d'ici fin 2023.
- **Atelier de la ChF sur la collaboration entre la Confédération et les cantons en cas de crise.** Depuis 2021, la ChF organise une fois par an un atelier consacré à diverses thématiques relatives à la collaboration entre la Confédération et les cantons en cas de crise. Cet atelier permet aux services de la Confédération et des cantons impliqués dans la gestion de crise d'échanger directement leurs points de vue et de discuter de problèmes concrets. Le prochain atelier aura lieu le 26 octobre 2022. Il sera consacré aux questions soulevées par le postulat Cottier.

¹⁴ [Postulat Cottier 20.4522 : Le fédéralisme à l'épreuve des crises. Les leçons à tirer de la crise du COVID-19.](#)

- **Atelier de la ChF sur la collaboration entre la Confédération et les cantons en matière de communication de crise.** Depuis 2015, la ChF organise une réunion, qui se tient en principe chaque année, avec les chancelleries d'État, les porte-parole des gouvernements cantonaux et les responsables de la communication de crise des cantons. La Conférence des services d'information de la Confédération (CSIC) y représente l'administration fédérale. L'atelier sert à échanger des informations et des expériences. Le prochain atelier aura lieu en 2023.
- **Mise en œuvre de la recommandation sur l'organisation de la gestion de crise issue de la deuxième évaluation de la ChF sur la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la pandémie de COVID-19.** L'objectif de la recommandation est de renforcer la gestion de crise de l'administration fédérale aux niveaux stratégique et opérationnel et de définir une forme d'organisation qui puisse être appliquée à tous les types de crises. Dans le cadre de la mise en œuvre de cette recommandation, la ChF élabore, en collaboration avec le DDPS et les autres départements, diverses options pour l'organisation de la gestion de crise de la Confédération. Celles-ci seront soumises au Conseil fédéral d'ici fin mars 2023. Il s'agit d'améliorer la collaboration avec les cantons au niveau stratégique et de garantir le flux d'information. Des représentants des cantons participent au groupe d'accompagnement et sont ainsi associés à l'exécution du mandat. Un premier atelier avec le groupe de suivi est prévu pour novembre 2022.
- **Révision de la LEp.** Les demandes de modification concernant l'amélioration de la collaboration entre la Confédération et les cantons pendant une épidémie sont actuellement examinées dans le cadre de la révision de la LEp. Il s'agit notamment d'analyser si les tâches, les responsabilités et les compétences de la Confédération et des cantons doivent être définies plus clairement lors du passage d'une situation à une autre et, dans l'affirmative, si le système progressif à trois échelons peut être optimisé. La révision concerne entre autres la précision de notions juridiques floues figurant à l'art. 6 LEp, le passage d'un échelon de situation à un autre et la responsabilité de la conduite stratégique en cas de situation particulière.
- **Réorientation du Plan national de pandémie.** Fin 2021, la Commission fédérale pour la préparation et la gestion en cas de pandémie (CFP) a présenté une esquisse sommaire du futur plan général de pandémie. Celle-ci prévoit une réorientation visant à prendre en compte tous les agents pathogènes pouvant déclencher une pandémie. Les travaux de révision en cours sont coordonnés avec d'importants projets de révision relatifs à la préparation aux pandémies, qui concernent par exemple les bases légales, la gestion de crise ou l'approvisionnement en biens critiques.

La collaboration entre la Confédération et les cantons en cas de crise doit toutefois déjà être améliorée à court et moyen terme, compte tenu de la situation tendue actuelle et des situations de crise qui se profilent. Le Conseil fédéral regrette que des divergences fondamentales subsistent entre la Confédération et les cantons concernant les mesures à prendre, étant donné qu'une situation épidémiologique difficile peut à nouveau apparaître lors de l'automne et de l'hiver prochain. La coordination des mesures au niveau cantonal ne semble pas être suffisamment préparée non plus. Une analyse critique du rôle de la CdC dans la gestion de crise et un examen détaillé de la collaboration intercantonale lors des vagues de pandémie précédentes seraient absolument nécessaires pour éviter de répéter les erreurs du passé. Le Conseil fédéral regrette que le rapport de la CdC n'ait pas abordé ces points.

Le Conseil fédéral est convaincu qu'une bonne collaboration entre les différents échelons de l'État est une condition essentielle pour prévenir et maîtriser les crises efficacement. Le Conseil fédéral tient à souligner que l'administration fédérale est toujours disposée à poursuivre les discussions pour améliorer la collaboration entre la Confédération et les cantons et éliminer les divergences de manière pragmatique. Il estime que ces discussions devraient être entamées le plus rapidement possible. En outre, les cantons devraient immédiatement clarifier la manière dont ils vont se coordonner et se concerter pour prendre des mesures et s'assurer qu'ils peuvent les mettre en œuvre juridiquement dans les meilleurs délais.

Afin d'améliorer la coopération à moyen terme, le Conseil fédéral propose de renforcer le rôle et d'élargir la fonction du Dialogue confédéral. Cette proposition figure également dans les recommandations de la CdC. La manière dont le Dialogue confédéral peut être amélioré fera l'objet d'une discussion commune lors d'une prochaine édition.