

Note d'allocution

La crise liée au coronavirus et ses défis à long terme pour le fédéralisme

Conférence nationale sur le fédéralisme 2021, Bâle, le 27 mai 2021

La Conférence sur le fédéralisme 2021 arrive à point nommé, car depuis longtemps la Suisse n'avait plus débattu aussi vivement du fédéralisme que ces derniers mois. Les critiques ont souvent été acerbes et n'ont cessé de fuser, depuis maintenant un an que les cantons endossent davantage de responsabilités en matière de lutte contre la pandémie. Sont pointés du doigt le manque de cohérence entre les échelons institutionnels, l'esprit de clocher qui veut que chaque canton défend son pré carré, l'opacité et la lenteur des processus décisionnels, ou encore le patchwork réglementaire qui fait obstacle à une gestion de crise cohérente.

Ces critiques ne sont pas toutes infondées. Et la politique aurait tort de les prendre à la légère, car elles sont le reflet de l'opinion et autant de pistes pour des améliorations concrètes. Néanmoins, le champ lexical du fédéralisme semble s'être singulièrement rétréci. Il est frappant de constater que tout est mesuré à l'aune de la centralisation, forcément positive, alors que les différences relèvent systématiquement du registre négatif. Les avantages que peuvent présenter les approches régionales, diverses certes mais coordonnées, sont les grands absents du débat. La vision d'ensemble est faussée. Aussi, bien souvent, le critère retenu pour juger des mesures prises pour gérer la crise est-il de savoir si elles s'appliquent de manière homogène dans toute la Suisse. Dès lors, toute hétérogénéité dans les motifs qui ont présidé aux décisions des cantons est systématiquement interprété comme une défaillance du fédéralisme.

Au fil des mois, une impression générale s'est répandue selon laquelle le fédéralisme n'aurait pas été à la hauteur de la crise. Se pose donc cette question cruciale : serait-il fait pour gouverner par beau temps et serait-il incapable de faire face dès qu'un gros grain s'annonce ? Comprenez bien mon propos : il faut passer la gestion de crise au crible de l'analyse, sans concession. C'est ainsi seulement que nous serons bien préparés pour en affronter d'autres. Mais gardons-nous de tout jeter par-dessus bord.

Personne ne conteste que le fédéralisme est dans l'ADN historique et politique de la Suisse. Pour autant, il n'est pas une vache sacrée de nos institutions, pas plus qu'il n'est gravé à tout jamais dans le marbre. Principe sous-jacent de la structure et de l'action politique et publique, il doit être constamment revu, ajusté et rééquilibré – qu'il s'agisse de l'interaction entre les éléments relevant de la centralisation et de la décentralisation, à savoir la subsidiarité et l'État central, ou encore entre la concurrence et la solidarité. À l'instar des grandes cathédrales, le fédéralisme est un chantier perpétuel riche de nouveaux enjeux à chaque génération.

S'il fallait une illustration de la capacité du fédéralisme helvétique à opérer régulièrement sa mue, il suffirait de citer le projet géant de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Avec cette réforme, nous avons réussi à renforcer les points forts du fédéralisme et à en affaiblir les points faibles. Parmi les points forts figurent la répartition de la charge du pouvoir sur plusieurs épaules, le rapprochement entre les autorités et les responsables politiques et les citoyennes et citoyens et l'élargissement de la participation et de la co-décision politiques.

J'aimerais mettre en avant deux points concernant le débat actuel sur le fédéralisme. Je commencerai par cette opinion souvent unilatérale qui considère à tort le fédéralisme comme un système par nature décentralisé. La Confédération et les cantons sont dépeints jusqu'à la caricature comme un couple antagonique, sur le mode du « je t'aime, moi non plus ». Dans cette optique divisée, les cantons jouent la partition du fédéralisme, la Confédération celle du centralisme. Certes, c'est historiquement fondé, puisque le débat sur le fédéralisme suisse met traditionnellement l'accent sur l'aspect de la décentralisation. Or nous ferions bien de prendre un peu de recul par rapport à ce clivage si nous voulons éviter de mener des débats stériles.

Il s'agit certes d'un lieu commun, mais on ne répétera jamais assez que le fédéralisme implique un État central et des États fédérés liés entre eux par des éléments relevant de la centralisation et de la décentralisation. Si une crise rend nécessaire que la conduite du pays soit plus centralisée, cela s'inscrit parfaitement dans l'esprit du fédéralisme, qui obéit aussi au principe constitutionnel de la subsidiarité. En promulguant la loi sur les épidémies, la Suisse a anticipé la crise. Conséquence : la réaction a pu être très rapide et les mesures mises en place applicables à l'échelle nationale. Cela ne va pas de soi, comme le montre le débat qui s'est récemment enflammé chez notre voisin allemand, fédéraliste lui aussi, sur le dispositif légal baptisé par les médias « freinage d'urgence de l'État central » (*Bundesnotbremse*). C'est donc à tort que l'on fait du fédéralisme ou des cantons des coupables tout désignés, coupables de faire barrage ou de temporiser. Le contraire est vrai : les cantons ont fait preuve d'une souplesse prodigieuse dans leur collaboration avec la Confédération ; de même, à plusieurs reprises, il ne leur a fallu que quelques jours pour mener à bien leurs processus décisionnels.

Le deuxième point que je souhaite mettre en avant, un point négligé dans le débat, est le fait que les décisions politiques reposent en Suisse sur le consensus. Le principe de concordance de notre démocratie veut que toutes les forces politiques soient impliquées, ce qui contraint les parties prenantes à rechercher des compromis viables. Les gouvernements de coalition rassemblent des représentants de plusieurs partis qui formulent des propositions, suivies de consultations à large échelle, puis de délibérations au Parlement et enfin, souvent, de votations populaires. L'exercice vertical du pouvoir, qui est la règle dans d'autres pays, n'existe pas en Suisse – ni à l'échelle de la Confédération ni à celle des cantons. En temps normal, la concordance est un modèle qui fonctionne. La Suisse tient sa qualité de vie, sa prospérité et sa sécurité de cette recherche de compromis. En temps de crise, cette façon de faire peut être un handicap. En effet, peser les différents intérêts et avis prend du temps, et rechercher le compromis nuit parfois à la cohérence dans les solutions politiques. Dès lors, il ne reste du consensus qu'un compromis boiteux ; certes une pénalité en temps de crise, mais qui n'est pas directement liée au fédéralisme.

Dans ce contexte, procéder à une critique radicale du système n'est pas la meilleure chose à faire. Nous devons en revanche évaluer la gestion de la pandémie, discuter ouvertement et sans détours des résultats obtenus.

nus, et apporter des améliorations là où nous le jugeons nécessaire. L'été dernier déjà, la CdC initiait un examen général de la gestion de crise – examen qui a débouché sur l'adoption d'un rapport intermédiaire en décembre 2020. Nous réalisons en ce moment l'évaluation de la période à compter de l'automne. Les résultats, qui sont attendus pour début 2022, se traduiront par des propositions concrètes d'amélioration.

Le bilan intermédiaire montre que les atouts du fédéralisme ont pu être pleinement exploités pour gérer la crise. Régulièrement, un canton ou l'autre a pris les devants en déployant certaines mesures et fait la preuve de sa capacité d'action. Pensez au canton du Tessin, confronté au printemps dernier à une hausse dramatique des cas, qui ordonne en solo la fermeture d'établissements. Ou le canton du Valais, qui a refermé ses restaurants en novembre déjà, afin d'endiguer la progression de l'épidémie. Là comme ailleurs, et les exemples ne manquent pas, les États fédérés ont réagi de manière résolue à des situations qui leur étaient spécifiques.

La gestion de crise dans les cantons a aussi créé des modèles innovants. Ainsi, après la première vague du printemps, Zoug a mis au point un système de signalisation avec des codes couleur transparent et intelligible qui permet d'évaluer quotidiennement la situation épidémiologique. Mon canton, les Grisons, a lancé au début de cette année et de son propre chef, un dispositif de test à large échelle, qui s'est traduit par la stabilisation du taux d'incidence, si bien qu'il a servi de modèle pour la nouvelle stratégie nationale de test.

Il en va de même dans le domaine des mesures de soutien. L'opinion ne retient souvent que celles émanant de la Confédération. Or on oublie que les cantons et les communes ont largement mis la main au porte-monnaie, complétant ainsi les aides allouées par la Confédération tout en tenant compte des spécificités régionales. Citons aussi à titre d'exemple le modèle bâlois prévu pour les baux commerciaux, modèle repris à Zurich, et qui fonctionne ainsi : si le bailleur est prêt à renoncer pendant trois mois à un tiers du loyer, le canton prend à sa charge un autre tiers. Les exemples qu'on pourrait citer sont innombrables et tous permettent de conclure que la gestion de crise sur le mode décentralisé et coordonné a bien fonctionné. Si les médias n'en ont pas pris pleinement acte, cela tient en partie à la concentration des médias sur la politique nationale – une thématique importante, par ailleurs, qui occupe depuis un certain temps la Fondation ch pour la collaboration confédérale.

Les actions qui s'imposent, aux yeux des cantons, touchent d'abord le fondement légal. La loi sur les épidémies exige, en « situation particulière », une délimitation plus précise des attributions entre la Confédération et les cantons. Il s'agit aussi d'accroître la résilience des structures et processus en cas de crise. En outre, les cantons doivent renforcer leur collaboration et se concerter pour apporter des solutions suprarégionales dans la lutte contre la pandémie.

D'une façon générale, des améliorations doivent être opérées dans les organes de crise. À l'avenir, la collaboration entre la Confédération et les cantons devrait passer par un nouvel organe politique, resserré et composé paritairement, qui reproduise de manière adéquate la responsabilité partagée entre les échelons institutionnels. Cet organe pourrait permettre une coordination globale et cohérente, évaluer la situation à intervalles réguliers tout en préparant le terrain pour des décisions claires et rapides de la Confédération et des gouvernements cantonaux.

Autre sujet clé : la numérisation. La pandémie a montré l'importance d'assurer une bonne mise en réseau et une compatibilité systémique entre les administrations de la Confédération, des cantons et des communes. À cet égard, la nouvelle organisation « Administration numérique Suisse » (ANS) soutenue par la Confédération et les cantons pourrait changer la donne. Elle facilitera le pilotage stratégique et la coordination de projets numériques et permettra d'accélérer la transformation numérique pour établir une administration moderne en Suisse.

Il appartient désormais à tous les acteurs de contribuer ensemble aux améliorations qui s'imposent, pour les cantons et pour la Confédération. Dans un monde globalisé, nous avons besoin d'un fédéralisme capable de réagir rapidement à des situations très dynamiques, sans devoir renoncer à ses atouts. Nous avons prouvé ces derniers mois que cela ne relevait pas de la quadrature du cercle. J'ai hâte d'entendre vos idées et d'assister à des discussions animées.

27 mai 2021