

Pandémie de COVID-19 : évaluation de la gestion de crise par les cantons (automne 2020 - été 2021)

**Rapport sur les résultats de l'enquête en ligne et des interviews
réalisées avec les acteurs clés
Destinataires : Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)
et groupe de pilotage**

Lucerne, le 29 octobre 2021

| Auteurs

Christof Schwenkel, Interface
Vera Hertig, Interface
Andreas Balthasar, Interface
Adrian Ritz, KPM

| INTERFACE Politikstudien Forschung Beratung GmbH

Seidenhofstrasse 12
CH-6003 Luzern
Tel +41 (0)41 226 04 26

Rue de Bourg 27
CH-1003 Lausanne
Tel +41 (0)21 310 17 90

www.interface-pol.ch

| Kompetenzzentrum für Public Management Universität de Berne

Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Berne
Tel. +41 31 684 53 11

kpm@kpm.unibe.ch

| Mandante

Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)

| Groupe de pilotage

Martin Bühler (canton des Grisons), Nicole Gysin (CdC), Susanne Hardmeier (CDIP), Michael Jordi (CDS), Thomas Minger (CdC), Aline Rampazzo (canton de Vaud), Matthias Schnyder (CDEP)

| Citation

Schwenkel, Christof; Hertig, Vera; Balthasar, Andreas; Ritz, Adrian (2021) : Pandémie de COVID-19 : évaluation de la gestion de crise par les cantons (automne 2020 - été 2021). Rapport sur les résultats de l'enquête en ligne et des interviews réalisées avec les acteurs clés. Destinataires : Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et groupe de pilotage.

| Période d'enquête

Enquête en ligne : 21 juin – 11 juillet 2021
Interviews : 7 juillet – 17 août 2021

| Référence

Numéro de projet : 21-029

Résumé	4
1. Contexte et objectifs	8
2. Déroulement et répondants	9
2.1 Enquête en ligne	9
2.2 Interviews de plusieurs acteurs clés	11
3. Résultats de l'enquête en ligne	12
3.1 Cadre juridique, répartition des compétences et responsabilités financières	12
3.2 Organisation de crise fédérale, préparation et gestion de crise	20
3.3 Interactions entre la Confédération, les cantons et les communes pendant la crise	24
3.4 Collaboration intercantonale et intercommunale pendant la crise	33
3.5 Communication externe	37
4. Résultats des interviews réalisées avec les acteurs clés	43
4.1 Processus de coordination	43
4.2 Organes	45
4.3 Cadre juridique et institutionnel, législation en temps de crise	47
4.4 Communication	49

Résumé

La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) a évalué la gestion de crise durant la première vague de la pandémie de COVID-19, soit jusqu'à octobre 2020. L'évaluation a été reconduite durant la seconde vague, sous la forme d'une enquête en ligne et de sept interviews guidées. Le bureau de conseil et de recherche politiques Interface a réalisé l'enquête en ligne et les interviews à l'été 2021 pour le compte du Secrétariat général de la Conférence des gouvernements cantonaux (SG CdC). L'enquête en ligne a été menée auprès de collaborateurs et collaboratrices de tous les cantons et de représentants des conférences intercantionales et de plusieurs villes/communes et associations de communes. Au total, 117 personnes ont rempli le questionnaire, soit un taux de retour de 55 %. Au moins une personne de chaque canton a répondu. Sept acteurs clés des cantons, des conférences cantonales et des villes/communes ont par la suite été interviewés. L'évaluation de ces deux étapes (questionnaire en ligne et interviews) a porté sur une année, de juin 2020 à juin 2021. Le présent résumé propose un aperçu des résultats obtenus pour les cinq thématiques sélectionnées, ainsi qu'une appréciation de propositions formulées dans le rapport intermédiaire rédigé par le SG CdC en décembre 2020.

I Résultats sur le cadre juridique, sur la répartition des compétences et sur les responsabilités financières

L'enquête en ligne montre que le cadre juridique défini par la Confédération pour faire face à la crise était, de l'avis des cantons, adéquat. Chaque canton disposait en outre de ses propres bases juridiques. Déclarer la situation particulière au sens de la loi sur les épidémies était nécessaire pour affronter la crise. Cependant, une majorité des participants a estimé que la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons durant la situation particulière n'était pas suffisamment bien réglée dans la loi sur les épidémies. Par conséquent, l'une des propositions d'amélioration la plus fréquemment citée est une répartition plus précise des tâches et des compétences. Les personnes interviewées ont souligné la nécessité de réviser la loi sur les épidémies et de mieux associer les acteurs concernés au processus législatif.

Selon une majorité des représentants cantonaux, les cantons n'ont pas eu à céder trop de leurs compétences à la Confédération, exception faite de celles concernant les réglementations applicables à la restauration dans les domaines skiabiles. Dans ce cas précis, un peu plus de 50 % des représentants cantonaux sont d'avis qu'ils ont dû céder trop de compétences à la Confédération. La majorité estime avoir été suffisamment associée à la préparation des décisions prises par la Confédération pour l'ensemble des événements clés importants depuis l'été 2020 (à l'exception des domaines skiabiles). L'ordonnance sur les cas de rigueur et la campagne de vaccination recueillent une appréciation particulièrement positive. Selon une nette majorité des répondants, les cantons ont disposé d'une marge de manœuvre suffisante pour mettre au point des solutions ad hoc. Cette observation vaut également pour la majorité des acteurs clés interviewés individuellement.

Une majorité des représentants communaux considère que les cantons n'ont (plutôt) pas suffisamment associé les villes et les communes à la préparation des décisions. Cela s'applique à la mise en œuvre par les communes des mesures décidées par les cantons.

La moitié des participants estiment que l'impact financier des décisions arrêtées par la Confédération a été (plutôt) trop élevé pour les cantons. À noter que les représentants de Suisse alémanique sont moins critiques en la matière que ceux de Suisse latine.

I Résultats sur l'organisation de crise fédérale, sur la préparation et sur la gestion de crise

Les cantons livrent une appréciation positive de leur organisation de crise, alors qu'ils sont plus critiques à l'endroit de la Confédération. La majorité d'entre eux étaient dotés de plans de pandémie que de nombreux participants ont jugé (plutôt) pas utiles. 69 % sont d'accord avec l'affirmation selon laquelle leur canton était (plutôt) suffisamment bien préparé au retour à la situation particulière en juin 2020. Le point faible de la gestion de crise par les cantons le plus fréquemment cité est le manque de ressources (humaines et financières) pour faire face à la charge de travail. Autres points faibles à relever : le manque de préparation à la gestion d'une telle crise et une répartition trop peu précise des compétences et des rôles à l'intérieur du canton. Les acteurs prépondérants de la gestion de crise cantonale étaient, selon les cantons, les organes cantonaux de conduite, le gouvernement, le département et les services cantonaux de la santé.

Les acteurs clés interviewés portent eux aussi un regard critique sur les organes de crise mis en place par la Confédération (État-major du Conseil fédéral en charge de la crise du coronavirus [EMCC] et État-major fédéral Protection de la population [EMFP]). Cela s'explique notamment par le fait que ces organes n'ont pas assumé les fonctions prévues, alors que les cantons auraient été prêts à s'adapter aux structures envisagées par la Confédération. Ils relèvent également un nombre trop élevé d'organes fédéraux. Enfin, ils souhaitent une réflexion sur la manière de simplifier les échanges entre la Confédération et les cantons en cas de crise.

I Résultats sur les interactions entre la Confédération, les cantons et les communes pendant la crise

Les délais de consultation fixés par la Confédération sont jugés trop courts et constituent par conséquent le problème central de l'interaction Confédération/cantons. Tel est l'un des constats de l'enquête en ligne et des interviews menées avec les acteurs clés. Les répondants font cependant remarquer que le soutien accordé par la Confédération aux cantons en charge de l'exécution s'est amélioré tout au long de la crise. La majorité des représentants cantonaux considère que la coordination entre la Confédération et les cantons (à la faveur de contacts directs ou par l'intermédiaire des conférences des directeurs et de la CdC) a (plutôt) bien fonctionné. La majorité des personnes interrogées estime que la consultation des cantons par les conférences des directeurs en situation particulière a elle aussi (plutôt) fait ses preuves. La majorité des acteurs clés approuvent quant à eux la procédure de consultation ordinaire. La consultation par questionnaires en ligne est rejetée au même titre que la consolidation des avis par les conférences. Argument avancé : les gouvernements de plusieurs cantons ont un devoir de transparence vis-à-vis de leur population, que seule une procédure publique permet de garantir. Les interlocuteurs considèrent également que les consultations organisées par la Confédération au printemps 2021 ont plutôt servi d'alibi. En effet, il n'a pas été tenu compte des retours des cantons qui avaient demandé à une très forte majorité la même modification.

Les représentants cantonaux et communaux évaluent positivement les interactions entre les cantons et les communes. Moins de 20 % des représentants cantonaux estiment que les communes n'ont pas été suffisamment prises en compte dans la gestion de crise. Seuls 40 % des représentants communaux pensent que les communes n'ont pas été suffisamment prises en compte dans la gestion de crise des cantons, alors que la majorité d'entre eux trouvent que les cantons n'ont (plutôt) pas suffisamment associé les villes et les communes à la préparation des décisions. La majorité des représentants communaux qui ont participé à l'enquête en ligne estiment ne pas avoir été suffisamment pris en compte dans la gestion de crise de la Confédération.

La majorité des personnes qui ont participé à l'enquête en ligne considère que le rôle joué par les acteurs et les organisations dans la gestion de crise de la Confédération, des cantons et des communes était adéquat. Les représentants cantonaux (essentiellement des représentants des secteurs de la sécurité et du droit) auraient souhaité que l'État-major fédéral Protection de la population joue un rôle plus important. À l'inverse, ils auraient souhaité un rôle moins important pour la *Swiss National COVID-19 Science Task Force* (SN-STF).

Les délais fixés pour les procédures de consultation recèlent le plus fort potentiel d'amélioration. Dans l'ensemble, les représentants cantonaux sont souvent d'avis que l'on aurait pu mieux tirer parti de leurs compétences d'exécution.

I Résultats sur la collaboration intercantonale et intercommunale pendant la crise

La majorité des cantons et des communes considère que les cantons auraient dû mieux se coordonner à l'échelle nationale et régionale. La majorité des répondants estime en revanche que la coordination des cantons par contact direct et par l'intermédiaire des conférences des directeurs a (plutôt) bien fonctionné. Par contre, une majorité pense que la coordination par la CdC n'a (plutôt) pas bien fonctionné. Les acteurs clés soulignent quant à eux l'importance de l'échange d'informations au sein des conférences cantonales, lequel s'est avéré très utile au niveau opérationnel.

Il ressort de l'enquête en ligne que les cantons ont su tirer parti d'expériences réalisées dans d'autres cantons, et en particulier dans ceux de la même région. La majorité est d'avis que le partage d'expériences a été utile dans le cas des tests et des mesures de soutien à l'économie. En revanche, les participants considèrent que le manque de cohérence concernant les mesures destinées à réduire les contacts (par ex. : fermeture des restaurants ou des commerces) et le port du masque obligatoire n'a pas été judicieux. Dans l'ensemble, 60 % des représentants cantonaux pensent que les solutions cantonales et régionales sont peu utiles en cas de crise nationale. Les cantons estiment qu'il aurait été judicieux de réduire la concurrence et de davantage harmoniser les décisions au niveau régional ou entre voisins.

La majorité des représentants des villes et des communes qui ont participé à l'enquête ne pense pas qu'il aurait fallu davantage de coordination intercommunale. La coordination entre les villes et les communes – que ce soit par des contacts directs ou par les associations – a bien fonctionné.

I Résultats sur la communication externe

Il ressort de l'enquête en ligne et des interviews que la communication externe de la Confédération a bien fonctionné, du point de vue des cantons. 86 % des représentants cantonaux estiment qu'elle a (plutôt) bien fonctionné. Les répondants sont cependant nettement plus critiques concernant la communication externe de la CdC et des conférences des directeurs : 50 % seulement pensent qu'elle a (plutôt) bien fonctionné. Les interviews montrent que c'est après le retour à la situation particulière, à l'été 2020, que la collaboration entre la Confédération et les cantons a été la plus difficile. En revanche, les conférences de presse communes (Conseil fédéral et présidences des conférences cantonales) sont plébiscitées.

Une majorité des représentants cantonaux répond par la négative à la question de savoir si les communes auraient dû être davantage associées à la communication de crise de la Confédération. Un point de vue que les représentants des communes ne partagent pas : ils sont en effet favorables à une plus large association des communes à la communication de crise de la Confédération et des cantons.

Les représentants cantonaux estiment que la communication entre les cantons, entre les conférences intercantionales ou entre les conférences et la Confédération mériterait d'être améliorée. Il ressort notamment des interviews que la Confédération aurait dû fournir aux cantons et aux communes toutes les informations importantes avant ses conférences de presse, afin qu'ils soient en mesure de répondre rapidement et correctement aux questions de la population.

I Résultats sur la validation des propositions formulées dans le rapport intermédiaire

Dans son rapport intermédiaire sur la gestion de la crise, la CdC propose la création d'une plateforme uniforme d'échange de données et d'informations, une association renforcée des cantons à la communication stratégique de la Confédération, la création d'un organe de coordination technique des conférences des directeurs, une coopération plus intense et plus contraignante entre cantons voisins et d'une même région et la mise sur pied d'un organe politique, resserré et composé paritairement, pour la collaboration entre la Confédération et les cantons en temps de crise. Une majorité des répondants estime que ces propositions sont toutes (plutôt) pertinentes. Arrive en tête la création d'une plateforme uniforme d'échange de données et d'informations : plus de 90 % y seraient (plutôt) favorables. En comparaison, la création d'un organe politique, resserré et composé paritairement suscite moins d'intérêt : 60 % trouvent cette proposition (plutôt) pertinente. Si les acteurs clés saluent l'idée de simplifier les échanges entre la Confédération et les cantons pendant une crise, une majorité émet des réserves concernant la proposition de la CdC, arguant notamment qu'il ne serait pas judicieux d'un point de vue démocratique de déléguer des décisions à un organe supracantonal.

I Conclusion

La Confédération tout comme les cantons étaient dotés des bases nécessaires pour surmonter la crise, tel est le constat de l'enquête en ligne et des interviews. Les cantons estiment judicieux le fait que les décisions aient été prises par la Confédération après l'été 2020, comme le prévoit la loi sur les épidémies. Les participants considèrent que l'association des cantons et des communes à la prise de décisions a, en règle générale, bien fonctionné sur la période couverte par la présente enquête, quand bien même certains ont parfois eu l'impression que les consultations servaient d'alibi. Les cantons insistent sur la nécessité de pouvoir à l'avenir mieux se préparer à l'exécution des décisions prises par la Confédération, ce qui implique qu'ils en soient informés avant l'opinion publique. La majorité des participants considère que la coordination horizontale entre les cantons a bien fonctionné, quand bien même ils estiment que les cantons auraient dû davantage se concerter. Une minorité seulement des représentants cantonaux pense que les solutions régionales ou cantonales peuvent présenter un avantage en cas de crise nationale. Les cantons ont avant tout profité des échanges sur les questions liées aux tests ou à la répartition des aides à l'économie. La majorité des participants juge de manière positive la communication de la Confédération et de certains cantons. Ils sont plus critiques concernant la communication de la CdC et des conférences des directeurs, et souhaitent une meilleure harmonisation de la communication entre les cantons. Une majorité soutient l'ensemble des recommandations formulées par la CdC dans son rapport intermédiaire. La création d'une plateforme uniforme d'échange de données et d'informations reçoit le plus fort soutien des représentants cantonaux interrogés (plus de 90 %). La mise sur pied d'un organe politique, resserré et composé paritairement, dédié à la collaboration entre la Confédération et les cantons est soutenu par 60 % des représentants cantonaux.

1. Contexte et objectifs

Le Secrétariat général de la Conférence des gouvernements cantonaux (SG CdC) a évalué la gestion de la crise du COVID-19 durant la première vague pandémique (jusqu'à la fin 2020)¹. Il a publié un rapport intermédiaire mettant au jour les failles identifiées pendant cette première vague et les points qui gagneraient à être améliorés. Puisque la pandémie est loin d'être contenue, les conclusions ne sauraient être définitives.

L'Assemblée plénière CdC du 18 décembre 2020 a pris acte du rapport intermédiaire et chargé le SG CdC de poursuivre l'évaluation à partir d'octobre 2020, afin de mettre en lumière les forces, les faiblesses et les potentiels d'optimisation de la gestion de crise du point de vue des cantons et des conférences intercantionales. Par la suite, sur la base des résultats de cette analyse, le SG CdC devra formuler, à l'intention des gouvernements cantonaux, des conclusions politiques et des recommandations servant à améliorer la gestion de crise dans les différents domaines. Les travaux de la CdC devront être terminés d'ici à mars 2022 et recenser les faits marquants qui ont jalonné la crise entre février 2020 et l'été 2021.

La CdC a été épaulée dans cette tâche par le bureau de conseil et de recherche politiques Interface et le Centre de compétences en management public de l'Université de Berne (KPM). Ils ont dans un premier temps mené une enquête en ligne au cours de l'été 2021 auprès des représentants des cantons, des conférences intercantionales et des communes/associations de communes. Dans un second temps, sept interviews qualitatives avec des acteurs clés ont été réalisées.

Le présent rapport expose les résultats de l'enquête en ligne et des interviews. Il a servi de base à la CdC pour élaborer des documents de synthèse, lesquels ont ensuite été utilisés dans cinq ateliers organisés dans le but de formuler des conclusions et des recommandations. Le chapitre 2 résume les informations relatives à l'envoi de l'enquête, aux retours et aux participants. Les résultats de l'enquête en ligne figurent au chapitre 3 et ceux des interviews au chapitre 4.

¹ Conférence des gouvernements cantonaux (2020) : *COVID-19 : gestion de crise durant la première vague, le point de vue des cantons*. Rapport intermédiaire à l'intention de l'Assemblée plénière CdC du 18 décembre 2020.

2. Déroulement et répondants

Ce chapitre présente les méthodes suivies pour l'enquête en ligne et pour les interviews, ainsi que les (groupes de) répondants.

2.1 Enquête en ligne

Le lien vers l'enquête a été envoyé par Interface le 21 juin 2021, avec un délai de réponse au 11 juillet, suivi d'un courriel de rappel. Les cantons avaient eu la possibilité, en amont, d'indiquer à la CdC les personnes de leurs rangs qui avaient été en première ligne dans la lutte contre la pandémie et qui semblaient donc indiquées pour participer. Des représentants de certaines villes et communes ainsi que d'associations de communes avaient également été sollicités.

Sur les 211 personnes contactées, 117 (78 hommes, 27 femmes, 2 autres) ont répondu, soit un taux de retour de 55 %. À noter toutefois que plusieurs cantons ont fait savoir qu'ils avaient indiqué plusieurs interlocuteurs pour l'enquête en ligne mais qu'au final, seules une ou deux personnes y ont effectivement participé en envoyant des réponses consolidées. Le taux de retour le plus élevé vient des conférences cantonales et le plus faible des représentants de l'échelon communal.

Parmi les *représentants cantonaux* qui ont répondu, 84 travaillent pour un canton et 17 pour une conférence intercantonale.

- Au moins un représentant de chacun des 26 cantons a pris part à l'enquête. 62 % des participants (52 personnes) travaillent pour un canton germanophone, 19 % (16 personnes) pour un canton francophone, 18 % (15 personnes) pour un canton bilingue et une personne pour le canton du Tessin.
- 44 % des représentants cantonaux (37 personnes) qui ont répondu à l'enquête travaillent pour un canton de moins de 200 000 habitants, 56 % (47 personnes) pour un canton de plus de 200 000 habitants.

Parmi les *représentants communaux* qui ont répondu, sept travaillent pour une commune et neuf pour une association de communes.

- Deux personnes représentent une ville ou une commune de moins de 50 000 habitants et cinq représentent une ville de plus de 50 000 habitants.
- Trois personnes représentent une association de communes à l'échelon communal et six une association de communes à l'échelon national.

Les participants travaillent dans *différents domaines* (ils pouvaient cocher plusieurs réponses), les plus fréquents étant la santé (27), l'économie (23), l'instruction (21), la sécurité (21), la communication (20), les affaires sociales (19) et le domaine juridique (18). Les domaines des finances et de la culture sont également représentés (12 chacun)². Les domaines les plus représentés à l'échelon cantonal sont la santé et l'économie, alors qu'il s'agit des affaires sociales et de la sécurité à l'échelon communal.

Le tableau ci-après offre un aperçu des données concernant les personnes contactées (total) et les participants effectifs (échantillon).

D 2.1 : Comparatif total et échantillon

	Total (100 %)	Échantillon (55 %)**
Activité principale pendant la période observée*		
Pour une conférence intercantonale	22	17 (77 %)
Pour un canton	149	84 (56 %)
Pour une commune	40	16 (40 %)
Activité exercée pour un canton		
Argovie	6	2
Appenzell RE	6	1
Appenzell RI	2	2
Bâle-Campagne	7	3
Bâle-Ville	6	3
Berne	9	6
Fribourg	8	5
Genève	6	2
Glaris	4	3
Grisons	5	3
Jura	6	5
Lucerne	8	3
Neuchâtel	7	5
Nidwald	7	6
Obwald	7	1
Saint-Gall	5	3
Schaffhouse	5	4

² 14 personnes ont indiqué un autre domaine, par ex. marché du travail, assurances, état-major, sécurité alimentaire, affaires extérieures.

	Total (100 %)	Échantillon (55 %)**
Schwytz	5	2
Soleure	7	3
Thurgovie	6	5
Tessin	5	1
Uri	4	3
Vaud	6	4
Valais	7	4
Zoug	2	2
Zurich	3	3

Source : Enquête en ligne d'Interface/KPM (2021)

Légende : * = de mi-2020 à juillet 2021 ; ** = sont également pris en compte les questionnaires qui n'ont pas été entièrement remplis (mais au moins à 80 %).

Interface et KPM ont conçu deux questionnaires – l'un pour les cantons, l'autre pour les communes, redirigés grâce à un système de filtre – qu'ils ont ensuite soumis à la CdC et au groupe de pilotage opérationnel.

2.2 Interviews de plusieurs acteurs clés

En juillet et août 2021, des interviews ont eu lieu sur Zoom avec les personnes ci-après, choisies avec la CdC.

- Lorenzo Brancher : secrétaire général suppléant de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP ; membre du groupe de pilotage)
- Martin Bühler : chef de l'Office de la protection militaire et civile et chef de l'État-major de crise COVID-19 du canton des Grisons (membre du groupe de pilotage)
- Lukas Engelberger : conseiller d'État du canton de Bâle-Ville, chef du Département de la santé, président de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS)
- Susanne Hardmeier : secrétaire générale de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP ; membre du groupe de pilotage)
- Sami Kanaan : chef du Département de la culture et de la transition numérique de la ville de Genève, vice-président de l'Union des villes suisses (UVS)
- Christoph Niederberger : directeur de l'Association des Communes Suisses (ACS)
- Aline Rampazzo Jaquier : adjointe au chef de l'Office des affaires extérieures, canton de Vaud (membre du groupe de pilotage)

Parmi les personnes interviewées, quatre sont membres du groupe de pilotage opérationnel mis sur pied par la CdC afin d'accompagner le travail d'évaluation. Les discussions ont été menées et consignées selon une structure prédéfinie.

3. Résultats de l'enquête en ligne

Le présent chapitre met en lumière les résultats de l'enquête en ligne, organisés en cinq sous-chapitres thématiques. Les résultats concernant la collaboration intercantonale et la validation des propositions formulées dans le rapport intermédiaire de la CdC sont exposés dans des sections dédiées (ch. 3.4.4 et 3.5.3). Les réponses de l'échelon cantonal (cantons et conférences intercantionales) et de l'échelon communal (villes, communes et associations de communes) sont présentées séparément.

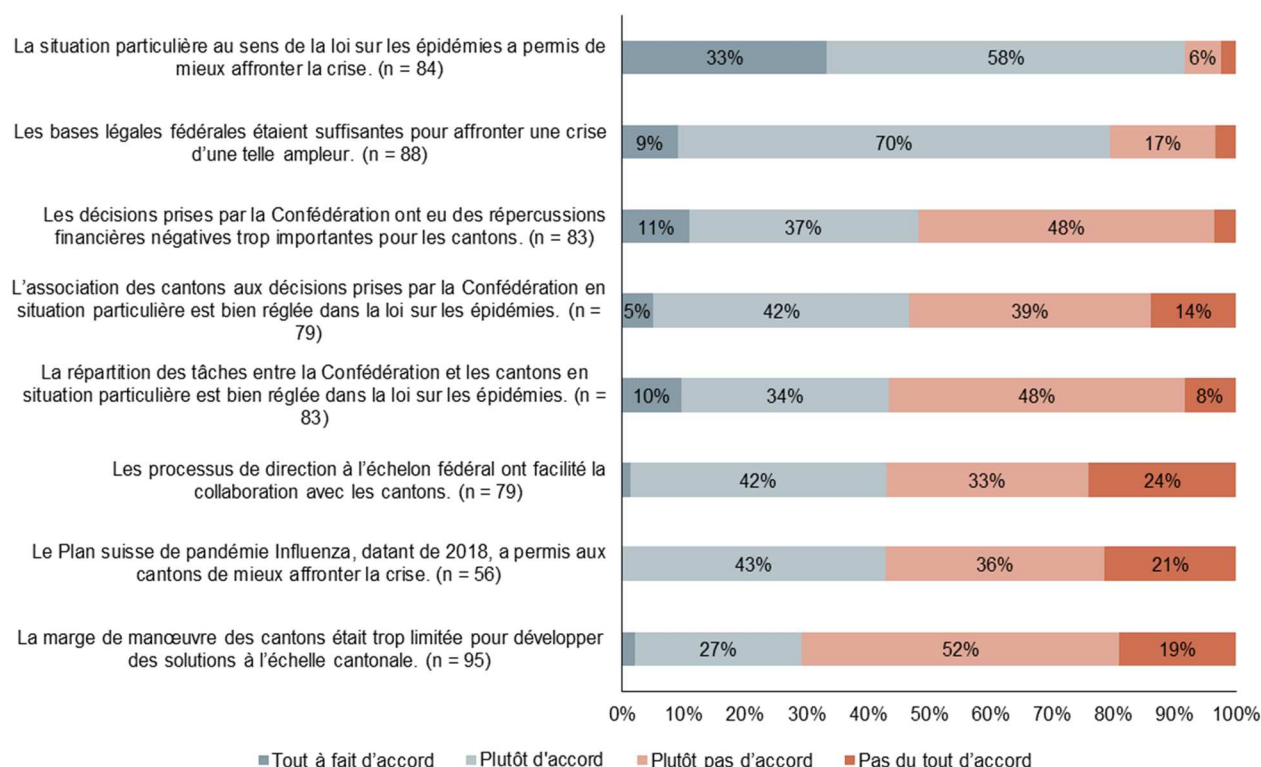
3.1 Cadre juridique, répartition des compétences et responsabilités financières

3.1.1 Évaluation générale

I Évaluation par les représentants cantonaux

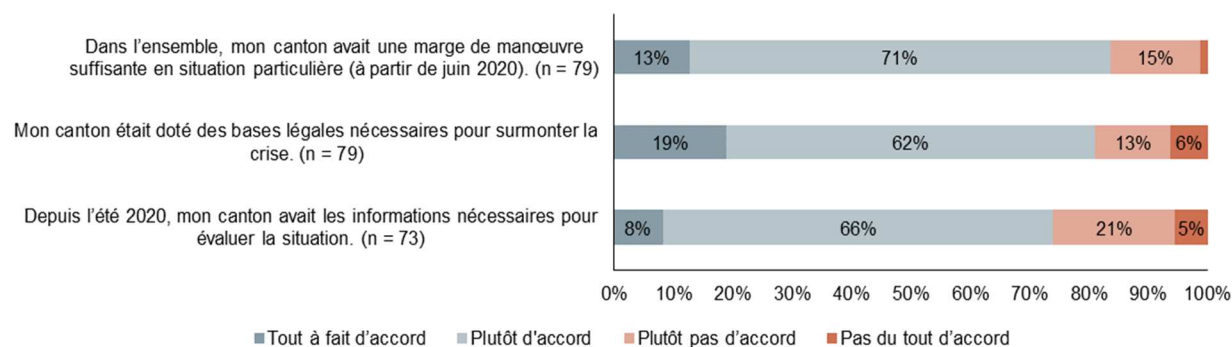
Il a été demandé aux représentants cantonaux de donner leur avis sur un certain nombre d'affirmations concernant le cadre juridique, la répartition des compétences et les responsabilités financières, à l'aide d'une échelle allant de « Tout à fait d'accord » à « Pas du tout d'accord ». Voici une synthèse des résultats.

D 3.1 : Évaluation du cadre juridique, de la répartition des compétences et des responsabilités financières (représentants cantonaux)



Source : Enquête Interface/KPM (2021), question 2.1 (questionnaire destiné aux cantons)

D 3.2 : Évaluation du cadre juridique, de la répartition des compétences et des responsabilités financières au sein de son propre canton (représentants cantonaux)



Source : Enquête Interface/KPM (2021), question 2.2 (questionnaire destiné aux cantons)

Voici ce qu'il ressort des graphiques D 3.1 et

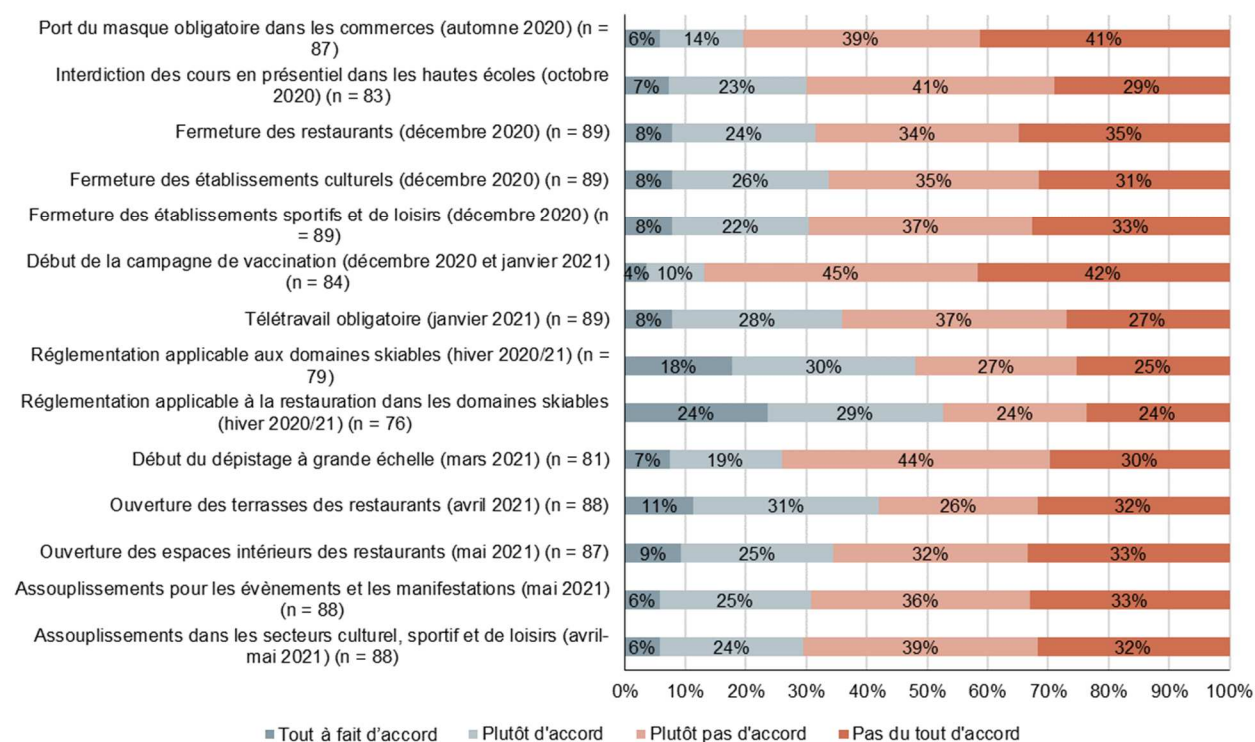
D 3.2.

- *Cadre juridique* : Une large majorité des répondants (80 %) est (plutôt) d'accord sur le fait que les bases légales fédérales étaient suffisantes. 81 % sont aussi d'avis que leurs cantons respectifs étaient dotés des bases légales nécessaires pour surmonter la crise. Une légère minorité estime quant à elle que l'association des cantons aux décisions prises par la Confédération en situation particulière d'une part et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons d'autre part sont bien réglées dans la loi sur les épidémies (respectivement 47 % et 44 %). Seuls 43 % jugent que le Plan suisse de pandémie Influenza a permis aux cantons de mieux affronter la crise.
- *Répartition des compétences* : Une large majorité des répondants (92 %) est d'accord sur le fait que la situation particulière au sens de la loi sur les épidémies a permis de mieux affronter la crise et 42 % estiment que les processus de pilotage à l'échelon fédéral ont facilité la collaboration avec les cantons. Une nette majorité (84 %) considère que les cantons ont eu une marge de manœuvre suffisante ; si l'on considère les cantons de Suisse latine uniquement, ce chiffre chute toutefois à 68 %.
- *Responsabilités financières* : Les avis sur les répercussions financières négatives trop importantes des décisions de la Confédération (pour les cantons) sont partagés. 48 % des répondants sont (plutôt) d'accord tandis que 52 % ne sont (plutôt) pas d'accord. Il semble y avoir ici une vraie fracture entre régions linguistiques : en effet, les Suisses alémaniques ont tendance à considérer les répercussions financières comme bien moins négatives.

Il a ensuite été demandé aux représentants cantonaux d'indiquer, à partir des principaux événements survenus pendant la pandémie, s'ils estiment que les cantons ont été contraints de céder de trop nombreuses compétences à la Confédération.

D 3.3 : Évaluation de la répartition des compétences selon les principaux évènements (représentants cantonaux)

« Les cantons ont dû céder de trop nombreuses compétences à la Confédération ».



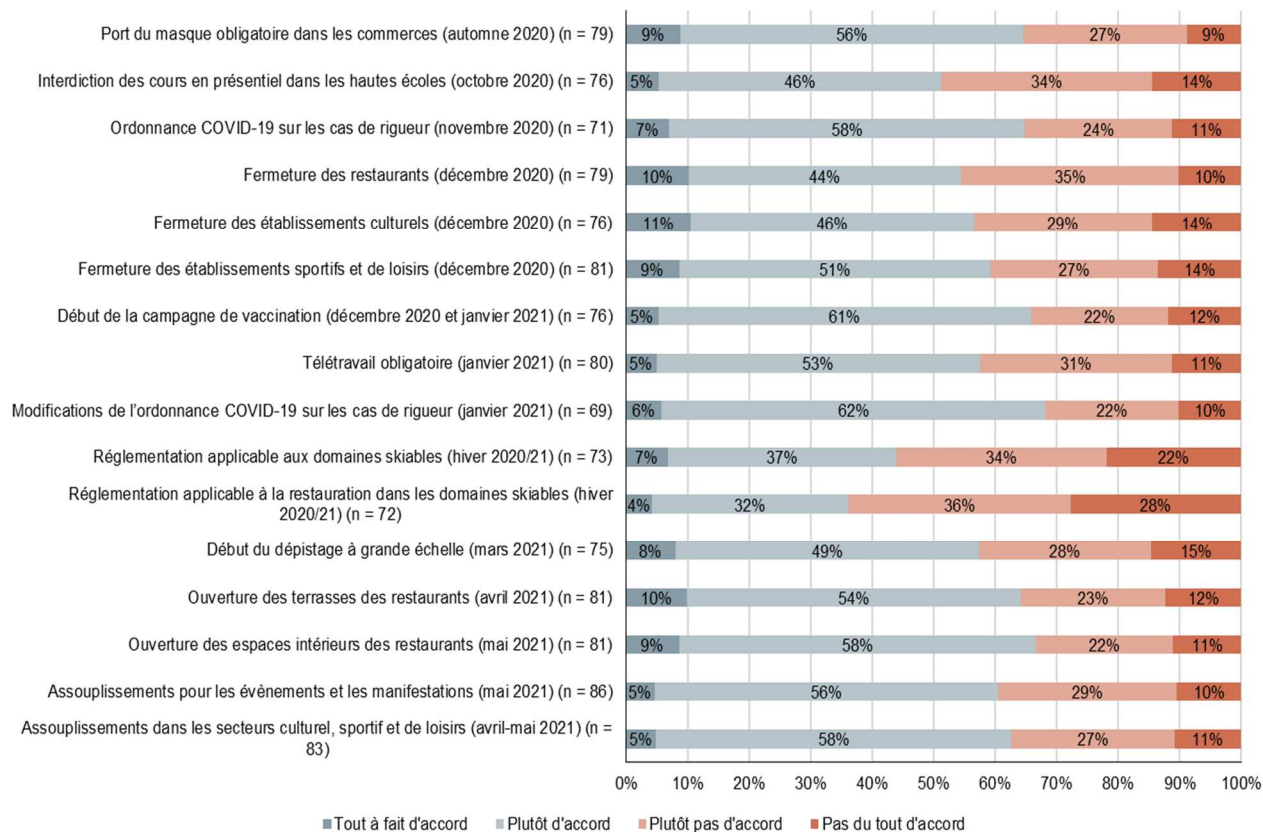
Source : Enquête Interface/KPM (2021), question 2.3 (questionnaire destiné aux cantons)

Pour la plupart des évènements survenus pendant la pandémie, la majorité des répondants ne considère pas que les cantons ont été contraints de céder de trop nombreuses compétences à la Confédération – et cela vaut tant pour le durcissement des mesures (port du masque obligatoire, fermeture des restaurants, etc.) que pour l'assouplissement (ouverture des terrasses et des restaurants, par ex.). Aucune variation majeure ne se profile entre les différentes vagues à partir de l'été 2020. L'évènement le moins cité est le début de la campagne de vaccination. La critique principale porte sur la réglementation des domaines skiabiles et de la restauration sur les domaines, puisque dans les deux cas une courte majorité des répondants estime que les cantons ont dû céder de trop nombreuses compétences. Concernant la fermeture des restaurants, les petits cantons sont plus sévères que la moyenne avec la Confédération ; concernant les réglementations des domaines skiabiles, les cantons alémaniques sont plus sévères.

Les représentants cantonaux ont ensuite dû donner leur avis sur l'affirmation « Les cantons ont été suffisamment associés à la préparation des décisions fédérales concernant l'exécution des mesures », à partir des principaux évènements survenus pendant la pandémie.

D 3.4 : Évaluation de l'association des cantons à la préparation des décisions fédérales concernant l'exécution des mesures (représentants cantonaux)

« Les cantons ont été suffisamment associés à la préparation des décisions fédérales concernant l'exécution des mesures ».



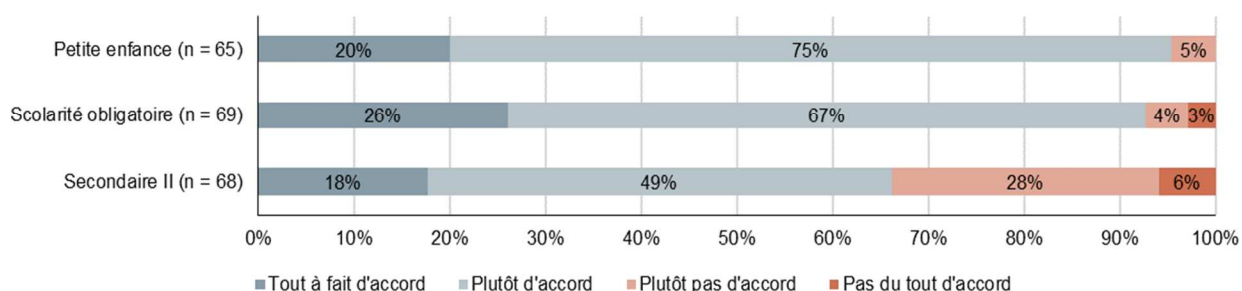
Source : Enquête Interface/KPM (2021), question 2.4 (questionnaire destiné aux cantons)

Les répondants considèrent que les cantons ont été suffisamment associés lors de la plupart des événements importants – et cela vaut tant pour le durcissement des mesures que pour leur assouplissement. Au lancement de la campagne de vaccination et au début du dépistage à grande échelle aussi, une majorité des cantons estime avoir été suffisamment associée à la préparation des décisions fédérales concernant l'exécution des mesures. Néanmoins, plus de la moitié des répondants ne s'est pas sentie associée (ou pas assez) à deux reprises : en ce qui concerne la réglementation applicable aux domaines skiables et à la restauration sur les domaines. Aucune tendance nette ne se dessine au fil du temps. Dans l'ensemble, les représentants de la Suisse latine se sentent plus souvent assez associés – l'écart entre régions linguistiques est particulièrement marqué en ce qui concerne le port du masque obligatoire, les domaines skiables et l'ouverture des terrasses des restaurants.

S'agissant du domaine de l'éducation, il a été demandé aux représentants cantonaux s'ils avaient eu une marge de manœuvre suffisante pour développer leurs propres solutions.

D 3.5 : Évaluation de la marge de manœuvre des cantons dans le domaine de l'éducation

« Dans le domaine de l'éducation, les cantons avaient une marge de manœuvre suffisante pour développer leurs propres solutions ».



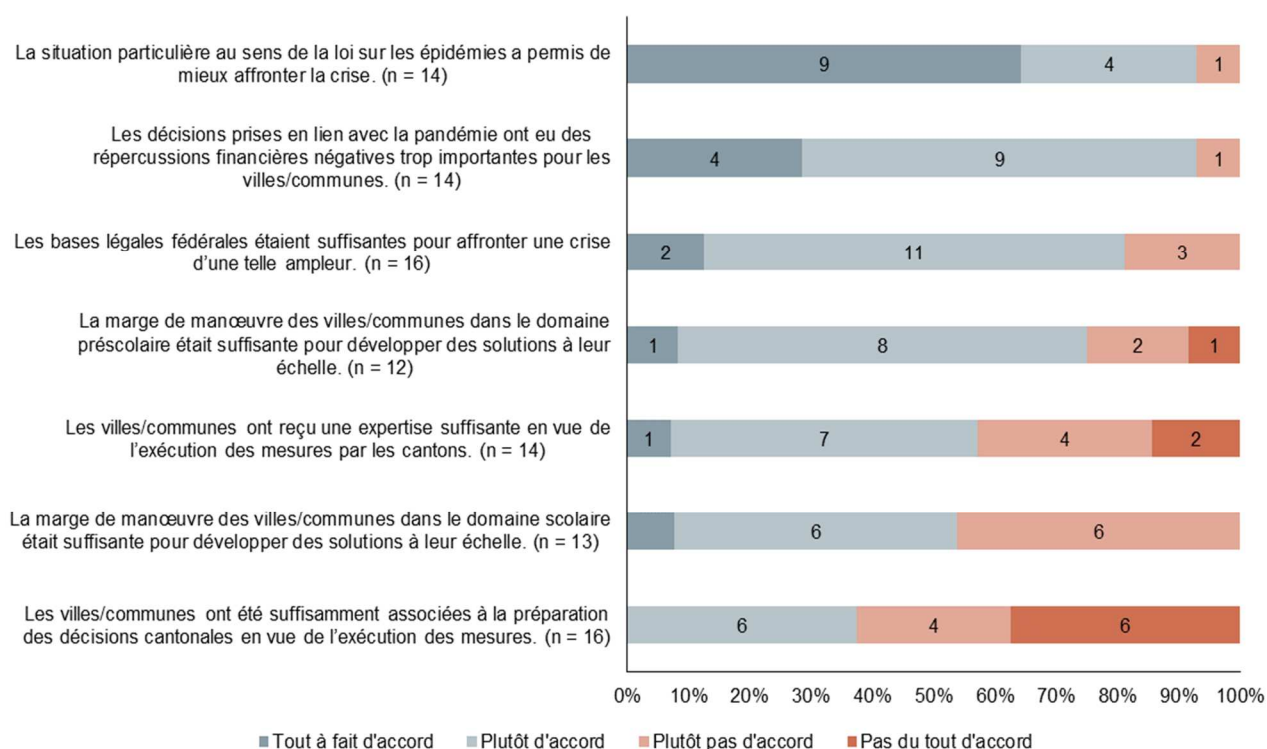
Source : Enquête Interface/KPM (2021), question 2.5 (questionnaire destiné aux cantons)

Une majorité considère que la marge de manœuvre des cantons a été suffisante dans tous les degrés scolaires (petite enfance, scolarité obligatoire, secondaire II). À noter toutefois que le secondaire II suscite le plus de critiques, puisque 34 % des représentants cantonaux sont (plutôt) pas d'accord avec cette affirmation.

Évaluation par les représentants communaux

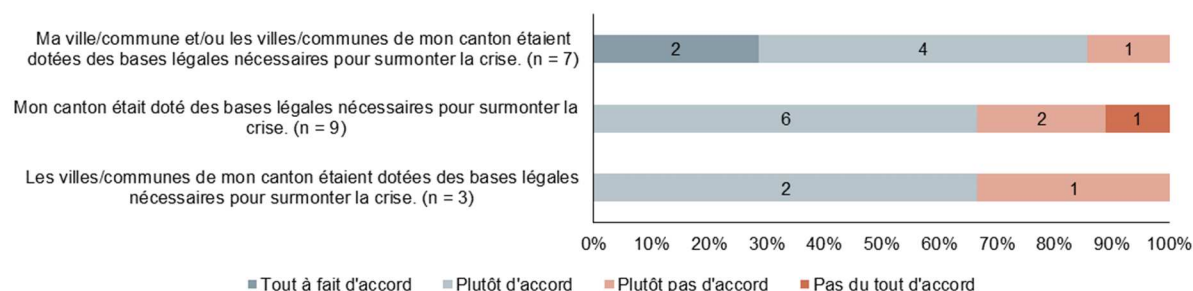
Les représentants communaux ont eux aussi été interrogés sur le cadre juridique et sur la répartition des compétences et des responsabilités financières.

D 3.6 : Évaluation du cadre juridique, de la répartition des compétences et des responsabilités financières (représentants communaux)



Source : Enquête Interface/KPM (2021), question 2.2 (questionnaire destiné aux communes)

D 3.7 : Évaluation du cadre juridique, de la répartition des compétences et des responsabilités financières au sein de son propre canton et de sa propre commune



Source : Enquête Interface/KPM (2021), question 2.2 (questionnaire destiné aux communes)

Comme il ressort du graphique ci-avant, les représentants communaux portent un regard légèrement plus positif que les représentants cantonaux.

- *Cadre juridique* : Une majorité des représentants communaux considère que les bases légales aux niveaux fédéral, cantonal et communal étaient suffisantes et adaptées pour surmonter la crise.
- *Répartition des compétences* : Une majorité (63 %) est critique ou plutôt critique concernant l'affirmation que les villes/communes ont été suffisamment associées à la préparation des décisions cantonales en vue de l'exécution des mesures. La marge de manœuvre des villes/communes pour développer des solutions à leur échelle est considérée comme moins bonne dans le domaine scolaire (obligatoire) que dans le domaine préscolaire.
- *Responsabilités financières* : Presque tous les représentants communaux (93 %) sont d'avis que les décisions prises en lien avec la pandémie ont eu des répercussions financières négatives trop importantes pour les villes/communes.

3.1.2 Potentiel d'amélioration

Évaluation par les représentants cantonaux

S'agissant de la répartition des tâches et des responsabilités financières, il a été demandé aux représentants cantonaux d'indiquer les améliorations qu'ils préconiseraient pour la collaboration *Confédération-cantons* en situation particulière au sens de la loi sur les épidémies. Les réponses ont été regroupées par catégorie et sont présentées ci-après. Seuls les éléments cités deux fois au moins ont été retenus.

D 3.8 : Potentiel d'amélioration dans la collaboration Confédération-cantons (représentants cantonaux)

Bases légales et conceptuelles	Occurrences
Dans le plan de pandémie national, définir les obligations (en lieu et place de recommandations) auxquelles sont soumises les cantons (par ex. stockage des réserves de matériel médical)	2
Dans les plans de pandémie cantonaux, élaborer des directives concernant le stockage de matériel de protection, de respirateurs et de médicaments	
Dans la loi sur les épidémies, régler les répercussions des restrictions économiques de grande ampleur (par ex. mesures pour les cas de rigueur en cas de fermeture prolongée des entreprises)	2
Introduire une compétence de tarification par la Confédération, pour les cas où les partenaires tarifaires ne parviennent pas à s'entendre sur les forfaits de vaccination (pas uniquement compétence d'approbation des tarifs)	2
Définir des indicateurs plus précis pour le monitoring de la pandémie	2

Répartition des tâches et compétences	Occurences
Préciser/désenchevêtrer la répartition des tâches/compétences, énoncer plus clairement quelles mesures sont du ressort de la Confédération/des cantons (par ex. à la faveur d'un concept global)	9
Mettre en œuvre des réglementations fédérales plus uniformes dans certains domaines (par ex. économie, assurances sociales, clause des cas de rigueur, « parapluie de protection », transports publics, déplacements frontaliers)	9
Mettre en œuvre des solutions uniformes au niveau régional au moins (par ex. Mittelland, Suisse centrale, Suisse romande)	2
Laisser plus de marge de manœuvre au niveau cantonal (par ex. école, culture)	2
Tirer au clair au niveau fédéral le rôle des groupes de travail et du Parlement (Conseil national, Conseil des États)	2
Mettre sur pied un seul et unique état-major de conduite au niveau fédéral (similaire aux états-majors cantonaux)	2
Association des cantons, soutien aux cantons	Occurences
Associer les cantons au plus tôt dans la définition des mesures/la prise de décision, mieux tenir compte de leurs propositions lors de la consultation	11
Fixer des délais de consultation suffisamment longs (par ex. plus de temps pour l'analyse des nouvelles bases légales et les prises de position y afférentes, pas de consultations lancées sur le week-end uniquement)	8
Consulter directement les gouvernements cantonaux (ne pas passer uniquement par les conférences intercantionales)	2
Prendre en compte les processus législatifs propres aux différents cantons (par ex. lorsque des bases légales doivent être posées par le législateur cantonal)	2
Définir clairement les interlocuteurs des cantons à l'échelon fédéral et les procédures de demande de soutien	2
Créer des groupes de travail/organes de conduites conjoints (Confédération-cantons)	2
Communication	Occurences
Améliorer la communication entre la Confédération et les cantons, informer les cantons au plus tôt (par ex. les prévenir des décisions prises par le Conseil fédéral sur le point d'être annoncées en conférence de presse)	5
Assurer une communication officielle claire au sujet de la répartition des tâches et des compétences entre la Confédération et les cantons (notamment mieux expliquer les raisons qui sous-tendent la marge de manœuvre dont disposent les cantons)	2
Institutionnaliser le dialogue entre le politique et l'exécution (l'administration), garantir l'association des parlementaires cantonaux dans les structures cantonales	2

Source : Enquête Interface/KPM (2021), question 2.6 (questionnaire destiné aux cantons)

Il a ensuite été demandé aux représentants cantonaux d'indiquer *quelles améliorations ils préconiseraient pour la collaboration cantons-communes*. Les réponses à cette question ouverte n'ont pas été nombreuses et certaines indiquaient qu'aucune amélioration n'était nécessaire. Seuls les éléments cités deux fois au moins ont été retenus.

- Établir des voies de communication plus directes et plus fluides entre les cantons et les communes ; améliorer les échanges d'informations, dans la mesure où les communes

sont bien souvent les premières interlocutrices pour les questions de la population et des milieux économiques, sportifs et culturels (3 occurrences)

- Préciser et désenchevêtrer les compétences incombant aux cantons et aux communes en matière de contrôle des mesures de protection (2 occurrences)
- Régler au préalable la participation des communes aux coûts assumés par leur canton (2 occurrences)

I Évaluation par les représentants communaux

S'agissant de la répartition des tâches et des responsabilités financières, il a été demandé aux représentants communaux d'indiquer quelles améliorations ils préconisaient pour la *collaboration Confédération-cantons-communes* en situation particulière au sens de la loi sur les épidémies. Voici certaines des réponses :

- Meilleure association des villes au moment de définir et de mettre en œuvre des mesures dont elles porteront la charge principale d'exécution (par ex. obligation de porter le masque en zones piétonnes, interdiction des manifestations)
- Davantage de prescriptions fédérales et moins de fédéralisme en matière d'exécution
- Restreindre la communication directe du Conseil fédéral à la population, privilégier de passer par les cantons et les communes
- Communication et coordination rapides au sein de chaque canton, reposant sur une collaboration étroite entre l'état-major de crise et l'association de communes
- Garantir la participation des communes à l'état-major de crise de leur canton

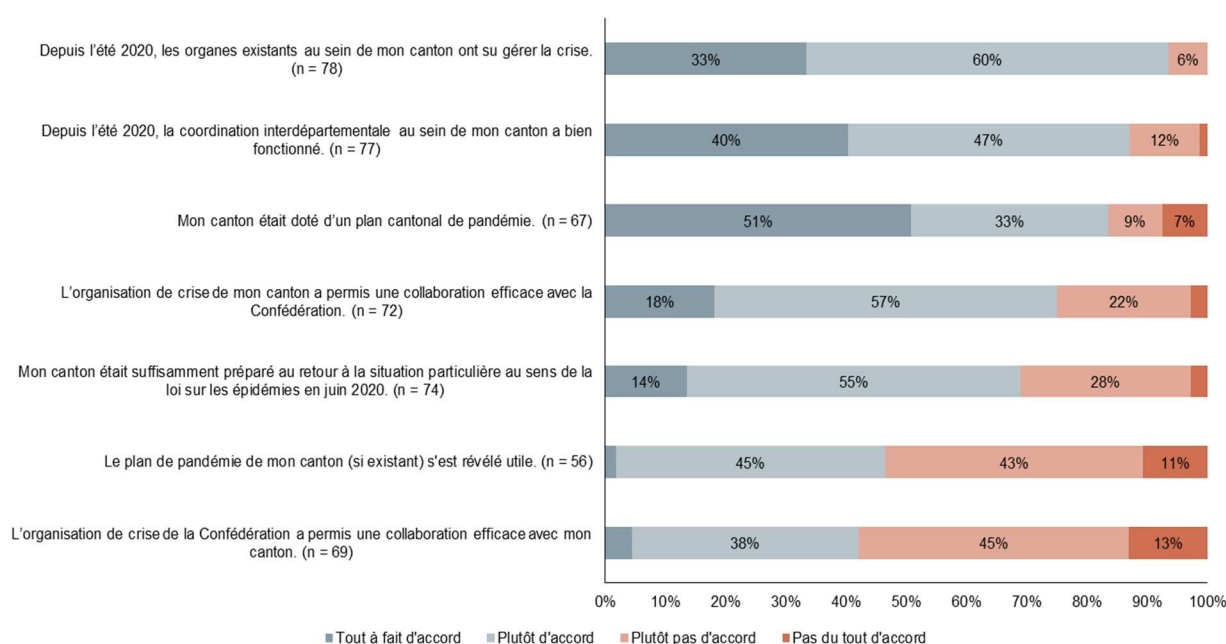
3.2 Organisation de crise fédérale, préparation et gestion de crise

3.2.1 Évaluation globale

I Évaluation par les représentants cantonaux

Les représentants cantonaux ont dû indiquer dans quelle mesure ils étaient d'accord avec certaines affirmations.

D 3.9 : Évaluation de l'organisation de crise fédérale, de la préparation et de la gestion de crise (représentants cantonaux)



Source : Enquête Interface/KPM (2021), question 3.3 (questionnaire destiné aux cantons)

Voici ce qui ressort du graphique ci-avant :

- La plupart des répondants indiquent qu'un *plan de pandémie* existait dans leur *canton*. Seuls 11 d'entre eux, issus de 8 cantons différents, disent que cela n'était (plutôt) pas le cas. Néanmoins, une majorité (54%) relève que le plan de pandémie cantonal n'a (plutôt) pas été probant.
- Trois-quarts des répondants affirment que l'*organisation de crise cantonale* a (plutôt) permis une collaboration efficace avec la Confédération. L'organisation de crise de la Confédération recueille un écho moins favorable, puisque seuls 42 % estiment qu'elle a permis une collaboration efficace avec leur canton. L'évaluation est plus positive en Suisse alémanique qu'en Suisse latine.
- À une large majorité (respectivement 94 % et 87 %), les répondants sont d'avis que les *organes cantonaux* ont bien fonctionné dans leur canton, de même que la *coordination transdépartementale*. Une majorité (69 %) souscrit (plutôt) à l'affirmation que leur canton était *suffisamment préparé au retour* à la situation particulière, en juin 2020.

Les représentants cantonaux ont ensuite indiqué les *trois plus gros points faibles et points forts* de leur canton dans la gestion de la crise. Les réponses ont été classées par catégorie. Seuls les éléments cités au moins trois fois ont été retenus.

D 3.10 : Points forts et points faibles de la gestion de crise cantonale (représentants cantonaux)

Points faibles	Occurrences
Manque de moyens (personnels et financiers) pour venir à bout de la charge de travail ; pas de personnel supplémentaire mobilisé (par ex. pour conduire la gestion de crise, mettre en œuvre la stratégie de vaccination, répondre aux questions du public, contrôler la mise en œuvre des mesures)	19
Manque d'anticipation/de préparation à la pandémie (par ex. manque de matériel de protection), aussi avant la deuxième vague ou l'aggravation de la situation	12
Flou dans l'attribution des compétences et des rôles (par ex. entre l'état-major de crise et le gouvernement, entre celui-ci et le Parlement, entre les autorités du canton)	10
Manque de coordination/de circulation de l'information à l'intérieur de l'administration cantonale (par ex. entre les départements)	4
Gestion politique insuffisante de la part du canton	4
Processus décisionnels cantonaux trop lents	3
Délais de consultation trop brefs pour les cantons, association insuffisante des cantons par la Confédération	3
Collaboration insuffisante avec l'échelon communal (surtout au début)	3
Mise en œuvre lacunaire de la stratégie de vaccination, pénurie de vaccins	3
Manque d'expérience des situations de crise, formation lacunaire en gestion de crise	3
Administration numérique pas suffisamment mise en place (par ex. possibilités pour le télétravail)	3

Points forts	Occurrences
Réactivité grâce à la rapidité des canaux de communication et de prise de décision	15
Soutien réciproque, collaboration et coordination à l'intérieur de l'administration et avec le législatif	11
Mise à disposition rapide des moyens financiers ou des ressources en personnel (grâce aux bases légales existantes et à la volonté politique)	11
Communication ouverte, proactive et transparente envers les médias et la population	11
Démarche et mise en œuvre pragmatique de la part de la politique et de l'administration	8
Implication de toutes les parties prenantes et échanges étroits entre elles (par ex. représentants de l'économie et des branches, partenaires sociaux)	7
Engagement et souplesse des collaborateurs et collaboratrices concernés et d'autres personnes	6
Collaboration facilitée grâce aux contacts directs à l'intérieur de l'administration	5
Bonne organisation et gestion par l'état-major de crise cantonal	5
Conseil d'État en position de leader n'hésitant pas à prendre des décisions	4
Recours aux structures et organisations cantonales qui ont fait leurs preuves	3
Collaboration et délégation de compétences entre le législatif et l'exécutif	3
Mise en œuvre rapide et préservant les ressources concernant les cas de rigueur, indemnités RHT	3

Source : Enquête Interface/KPM (2021), questions 3.1 et 3.2 (questionnaire destiné aux cantons)

Les répondants ont dû aussi indiquer quels ont été les *trois acteurs principaux* de la gestion de crise dans leur canton, depuis l'été 2020. Les réponses ont été regroupées par catégorie. Seuls les éléments cités cinq fois au moins ont été retenus.

D 3.11: Acteurs principaux de la gestion de crise (représentants cantonaux)

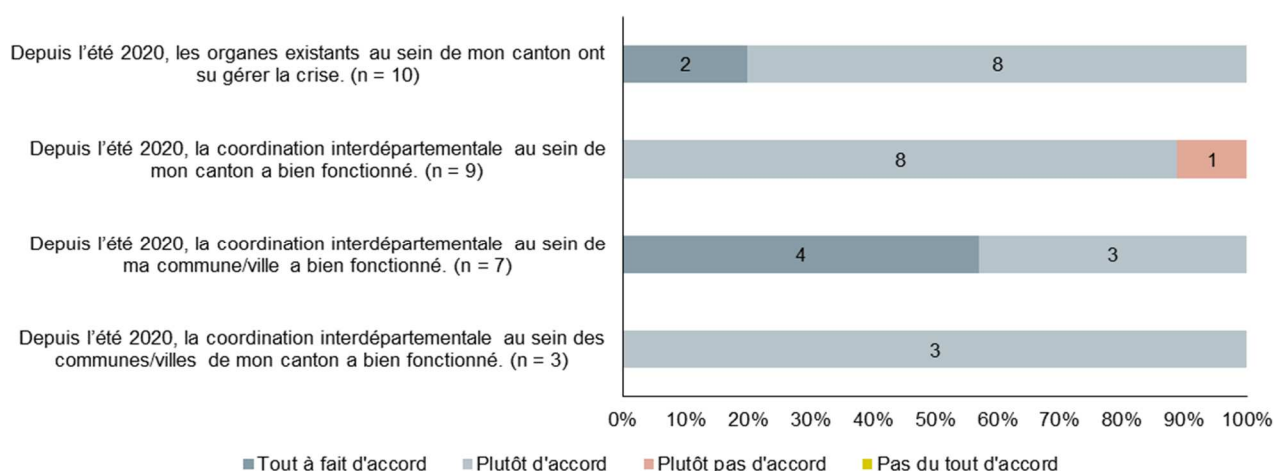
Acteurs principaux	Occurrences
États-majors de crise cantonaux/OCC/direction état-major de crise	37
Gouvernement cantonal	30
Direction/département de la santé et des affaires sociales	29
Services du médecin cantonal/service de santé publique	28
Direction/département de l'économie publique	18
Hôpitaux	8
Police cantonale	6

Source : Enquête Interface/KPM (2021), question 3.4 (questionnaire destiné aux cantons)

I Évaluation par les représentants communaux

Les répondants ont aussi donné leur avis sur un certain nombre d'affirmations concernant l'organisation de crise, la préparation et la gestion de crise.

D 3.12 : Évaluation Organisation de crise fédérale, préparation et gestion de crise (représentants communaux)



Source : Enquête Interface/KPM (2021), question 3.1 (questionnaire destiné aux communes)

Tout comme les représentants cantonaux, les représentants communaux sont (majoritairement) d'avis que les organes existants au sein de leur canton ont su gérer la crise et que la coordination transdépartementale a bien fonctionné. Tous les répondants ont estimé qu'il en allait de même pour la coordination à l'échelon des villes/communes.

Il a été demandé aux représentants communaux d'indiquer quels avaient été les trois plus grands *points faibles* et *points forts* de leur canton dans la gestion de la crise. Seuls les éléments cités deux fois au moins ont été retenus.

- *Points faibles* : publication tardive de bases légales (ordonnances et rapports explicatifs) par le Conseil fédéral lors de la première vague, communication insuffisante entre les échelons de l'État, manque d'exercice au sein des états-majors, répartition des compétences floue (par ex. les responsabilités concernant la réalisation des mesures) et manque de leadership de l'exécutif ou différences entre la gestion cantonale et la gestion régionale/locale.
- *Points forts* : position claire et affirmée de l'exécutif (conseil municipal), bonne collaboration entre tous les échelons de direction, réactivité aux changements de situation, état-major de crise opérationnel et communication rapide au sein de l'administration.

3.2.2 Nouvelles formes de collaboration entre départements

I Évaluation par les représentants cantonaux

70 % des répondants (56 sur 80 occurrences) ont estimé que de nouvelles formes de collaboration entre départements de leur canton ont émergé. En voici une énumération.

- Beaucoup de répondants (21) indiquent que la *transversalité entre départements et services* de même que l'*interdisciplinarité* se sont renforcées pendant la crise – en partie de manière *ad hoc* pour certains dossiers, en partie au sein de *structures et d'organes de coordination créés pour l'occasion* (par ex. *task force* transdépartementale, groupes de travail, collaboration juridique lors de la mise en œuvre des décisions de la Confédération, etc.). Sont mentionnés en particulier les organes de coordination de l'interface entre les niveaux stratégique (Conseil d'État) et opérationnel (cellules de

crise, administration), ou entre l'état-major technique et les structures ordinaires (au sein de l'administration, mais aussi avec les autres parties prenantes que sont les cercles de l'économie et les prestataires médicaux).

- On dénombre dix occurrences en faveur de la *création d'un état-major Pandémie ou COVID-19* en sus de l'organe (de coordination) de l'état-major cantonal regroupant des représentants de l'administration cantonale, impliquant partiellement des représentants communaux ou des tiers (par ex. spécialistes du domaine médical, de l'économie). Tout aussi plébiscitée (10 occurrences) est la création de *groupes de task force dédiés à un sujet* (par ex. tests, vaccination, tourisme, manifestations).
- Enfin, de *nouvelles formes et instruments de collaboration* semblent avoir émergé pendant la crise. Y figure une collaboration plus directe et à plus court terme (5 occurrences), souvent basée sur des contacts et des relations personnelles avec des spécialistes à l'intérieur ou hors de l'administration (3 occurrences), grâce à des instruments comme la visioconférence ou des plateformes de classement de documents (4 occurrences).

I Évaluation par les représentants communaux

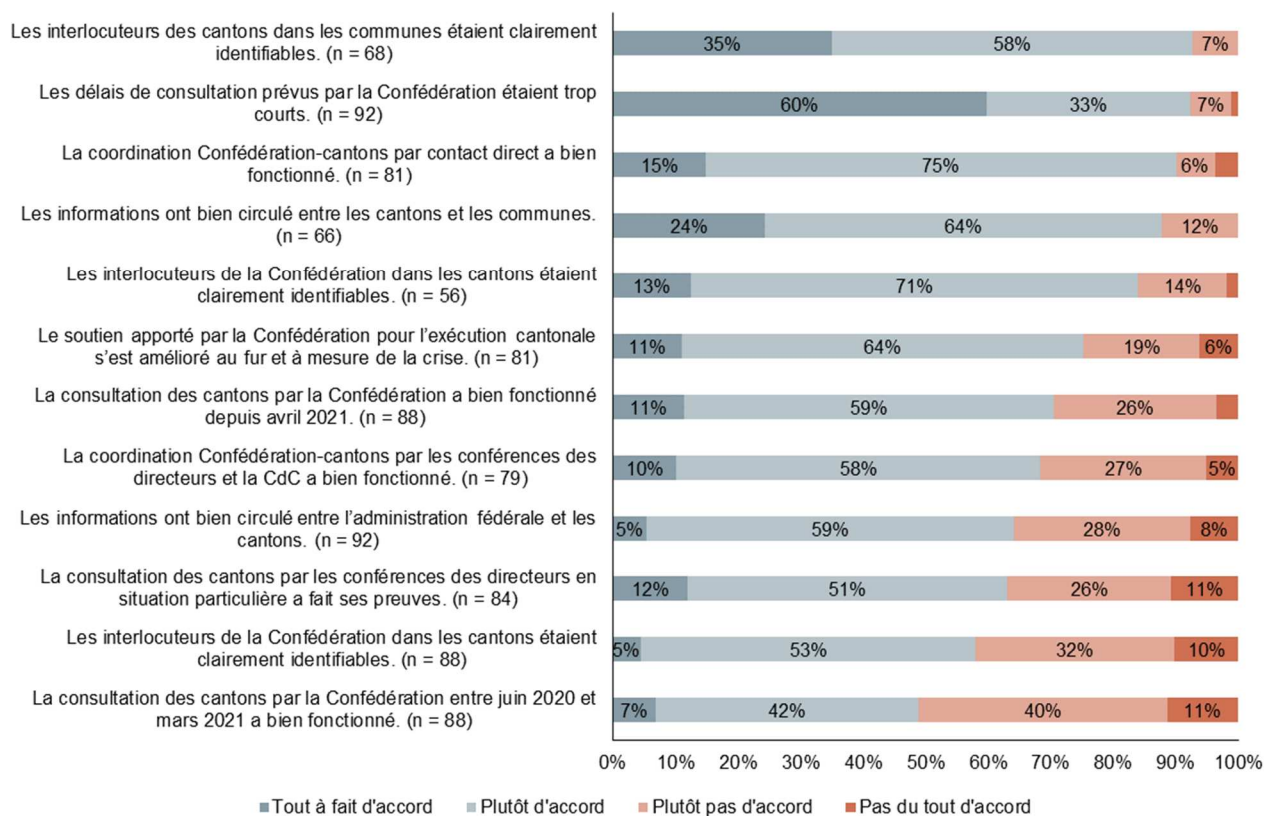
Six sur dix répondants ont déclaré que de nouvelles formes de collaboration avec les communes avaient émergé. Y figurent la participation de leur commune/ville à des états-majors de crise ou à des états-majors dédiés cantonaux (« L'importance d'impliquer des représentants communaux au sein de l'état-major de crise cantonal a été reconnue »), de même que la création d'autres enceintes partenariales de collaboration entre cantons et communes. Autre point relevé : les communes se sont concertées sur certains dossiers.

3.3 Interactions entre la Confédération, les cantons et les communes pendant la crise

3.3.1 Évaluation générale

I Évaluation par des représentants de l'échelon cantonal

Les répondants se sont prononcés sur un certain nombre d'affirmations concernant les interactions entre la Confédération, les cantons et les communes.

D 3.13 : Évaluation de l'interaction entre la Confédération, les cantons et les communes pendant la crise (représentants cantonaux)


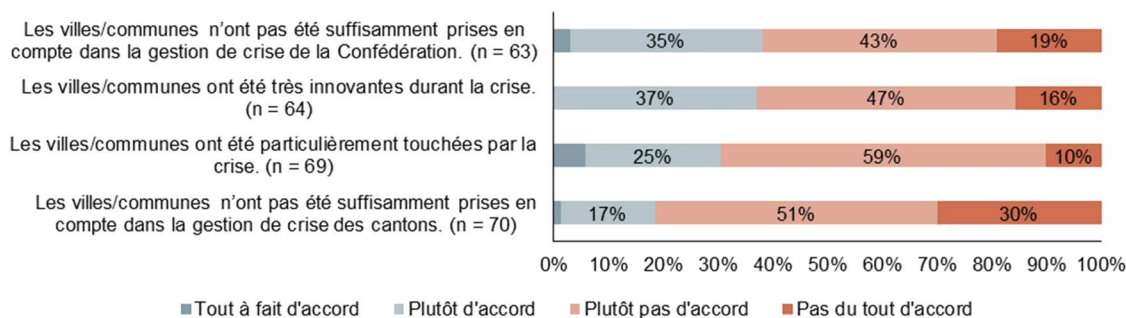
Source : Enquête Interface/KPM (2021), question 4.1 (questionnaire destiné aux cantons)

Voici ce qui ressort du graphique ci-avant :

- *Soutien et consultation des cantons* : Une nette majorité des répondants est d'avis que le soutien apporté par la Confédération pour l'exécution cantonale s'est amélioré au fur et à mesure de la crise (75 %). Presque tous les répondants (93 %) considèrent que les délais fixés par la Confédération sont trop serrés. Il convient par ailleurs de relever que les avis sont plus positifs concernant la période qui a débuté en avril 2021 que celle entre juin 2020 et mars 2021. Pour près de 36 %, la consultation par les conférences des directeurs en situation particulière a (plutôt) fait ses preuves. À noter que le taux de satisfaction est nettement plus élevé en Suisse latine qu'en Suisse alémanique (68 % contre 56 %). Les répondants des conférences réservent par ailleurs un accueil plus positif à cette procédure que ceux des cantons (75 % contre 60 %).
- *Coordination* : Une large majorité (90 %) souscrit (plutôt) à l'affirmation selon laquelle la coordination Confédération-cantons par contact direct a bien fonctionné. Dans une moindre proportion (68 %), la coordination par les conférences des directeurs et la CdC est considérée comme (plutôt) positive, les petits cantons étant plus nombreux à la plébisciter que les grands.
- *Circulation de l'information entre la Confédération et les cantons* : Elle a été appréciée par une majorité (64 %) ; de même, 58 % des répondants des cantons ont estimé que la Confédération avait (plutôt) clairement défini les interlocuteurs.

L'évaluation de l'interaction entre les cantons et les communes se conclut par un résultat très positif : une nette majorité des répondants des cantons souscrit (plutôt) à l'affirmation selon laquelle les interlocuteurs désignés par les communes étaient clairement identifiables (92 %) et la circulation de l'information entre les cantons et les communes a bien fonctionné (86 %).

D 3.14 : Évaluation du rôle des communes (représentants cantonaux)



Source : Enquête Interface/KPM (2021), question 4.8 (questionnaire destiné aux cantons)

Ce tableau montre que seule une minorité de répondants est d'avis que les communes n'ont pas été suffisamment prises en compte dans la gestion de crise des cantons (19 %) et de la Confédération (38 %). De même, la plupart des répondants estiment que les communes n'ont pas été particulièrement touchées par la crise (69 %) ni particulièrement innovantes (63 %).

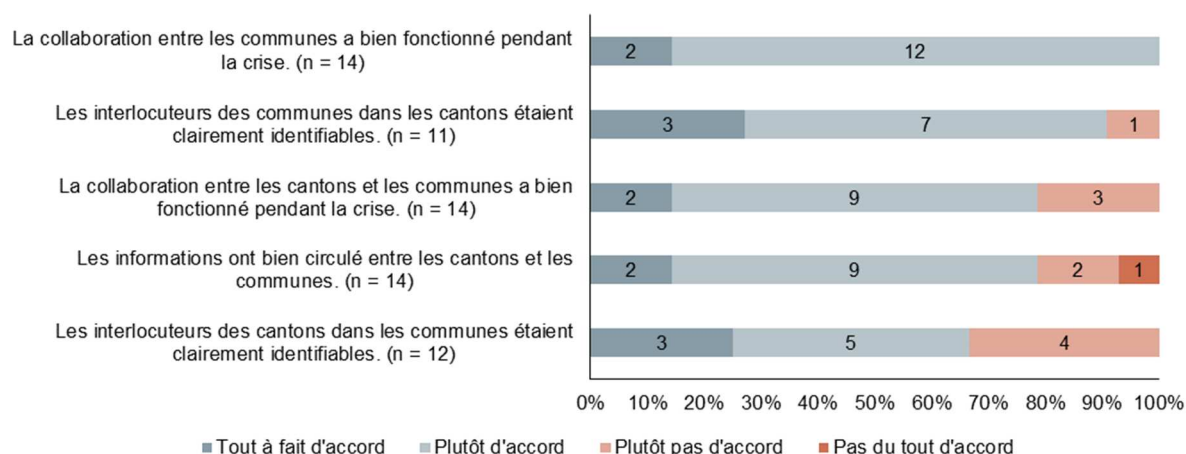
Les réponses font ressortir les différences suivantes selon les régions linguistiques et la taille des cantons :

- Les personnes issues de cantons germanophones indiquent plus fréquemment (44 %, 15 occurrences sur 34) que celles issues de cantons latins (25 %, 5 occurrences sur 20) que les communes n'ont pas été suffisamment prises en compte dans la gestion de crise de la Confédération. Le même constat vaut pour les petits cantons (47 %, 10 occurrences sur 21) et les grands cantons (31 %, 10 occurrences sur 32).
- Les personnes issues de cantons latins jugent plus positivement (85 %, 11 occurrences sur 19) la capacité d'innovation des communes pendant la crise que celles issues de Suisse alémanique (15 %, 7 occurrences sur 46). Le même constat s'applique pour les grands cantons (39 %, 12 occurrences sur 31) et les petits cantons (25 %, 6 occurrences sur 24).
- Les personnes issues de cantons latins affichent plus fréquemment (48 %, 10 occurrences sur 21) que celles issues de cantons germanophones (11 %, 8 occurrences sur 41) l'opinion selon laquelle les communes ont été particulièrement touchées par la crise.

I Évaluation par des représentants de l'échelon communal

Les répondants se sont prononcés sur un certain nombre d'affirmations concernant les interactions entre les cantons et les communes.

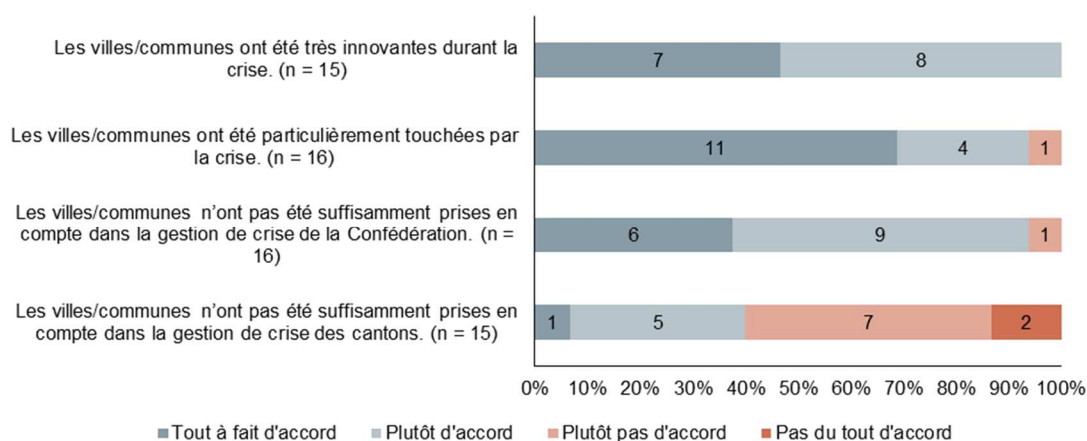
D 3.15 : Évaluation de l'interaction entre les cantons et les communes pendant la crise (représentants communaux)



Source : Enquête Interface/KPM (2021), question 4.1 (questionnaire destiné aux communes)

Ce tableau montre que l'évaluation par les représentants communaux de *l'interaction entre les cantons et les communes* – comme celle des représentants cantonaux – est très positive. Néanmoins, les interlocuteurs des communes dans les cantons ne semblent pas avoir été clairement identifiables (4 sur 12 n'ont pas vraiment souscrit à cette affirmation).

D 3.16 : Évaluation du rôle des communes (représentants communaux)



Source : Enquête Interface/KPM (2021), question 4.4 (questionnaire destiné aux communes)

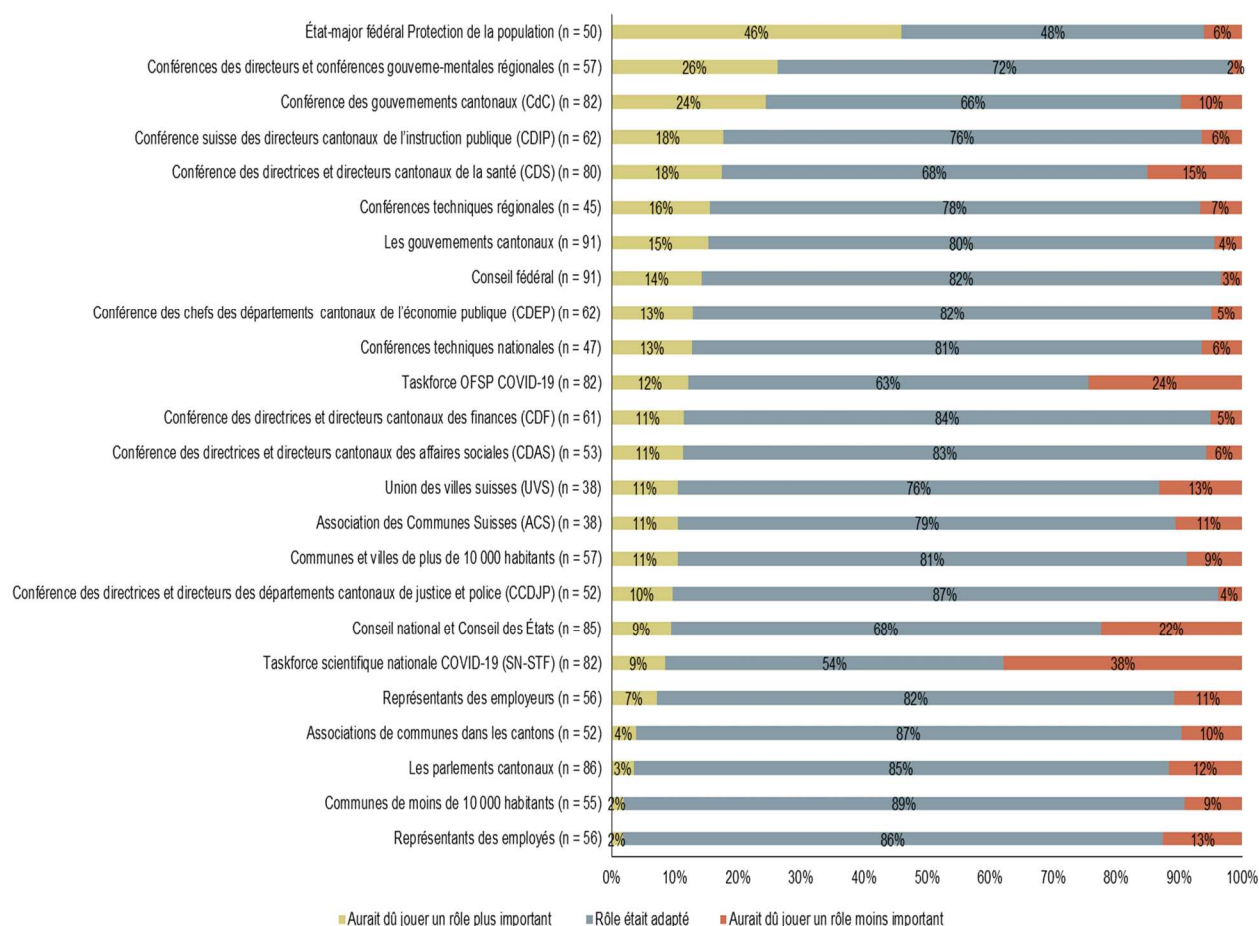
Contrairement aux représentants cantonaux (voir présentation D 3.14), la plupart des représentants communaux estiment que les villes/communes n'ont pas été suffisamment prises en compte dans la gestion de crise de la Confédération. Une faible majorité (60 %) déclare que cette affirmation ne s'applique pas aux cantons. Contrairement aux représentants cantonaux, ils approuvent sans équivoque l'affirmation selon laquelle les villes/communes ont été très innovantes durant la crise et qu'elles ont été particulièrement touchées par la crise.

3.3.2 Rôle joué par différents acteurs, institutions et organisations

Évaluation par des représentants de l'échelon cantonal

Les répondants se sont exprimé sur le rôle joué par différents acteurs, organisations et institutions dans la gestion de la crise et sur la question de savoir s'ils auraient dû jouer un rôle plus ou moins important.

D 3.17 : Évaluation du rôle joué par différents acteurs, institutions et organisations (représentants cantonaux)



Source : Enquête Interface/KPM (2021), question 4.5 (questionnaire destiné aux cantons)

Ce tableau montre que seuls quelques acteurs sont considérés d'un œil critique concernant leur rôle pendant la crise :

- *Conférences des directeurs et conférences gouvernementales régionales* : 26 % des répondants auraient souhaité que les conférences régionales jouent un rôle plus important.
- *État-major fédéral Protection de la population* : Près de la moitié des répondants (46 %) est d'avis que le rôle dévolu à l'état-major fédéral Protection de la population aurait dû être plus important. Les répondants dont le secteur d'activité relève de la sécurité (police/protection civile) ou du droit et de la législation ont été 92 % (12 occurrences sur 13), respectivement 71 % (5 occurrences sur 7), à indiquer dans une proportion supérieure à la moyenne que l'état-major aurait dû jouer un rôle plus important.
- *Task Force OFSP* : 24 % des répondants estiment que cet organe aurait dû jouer un rôle moins important.

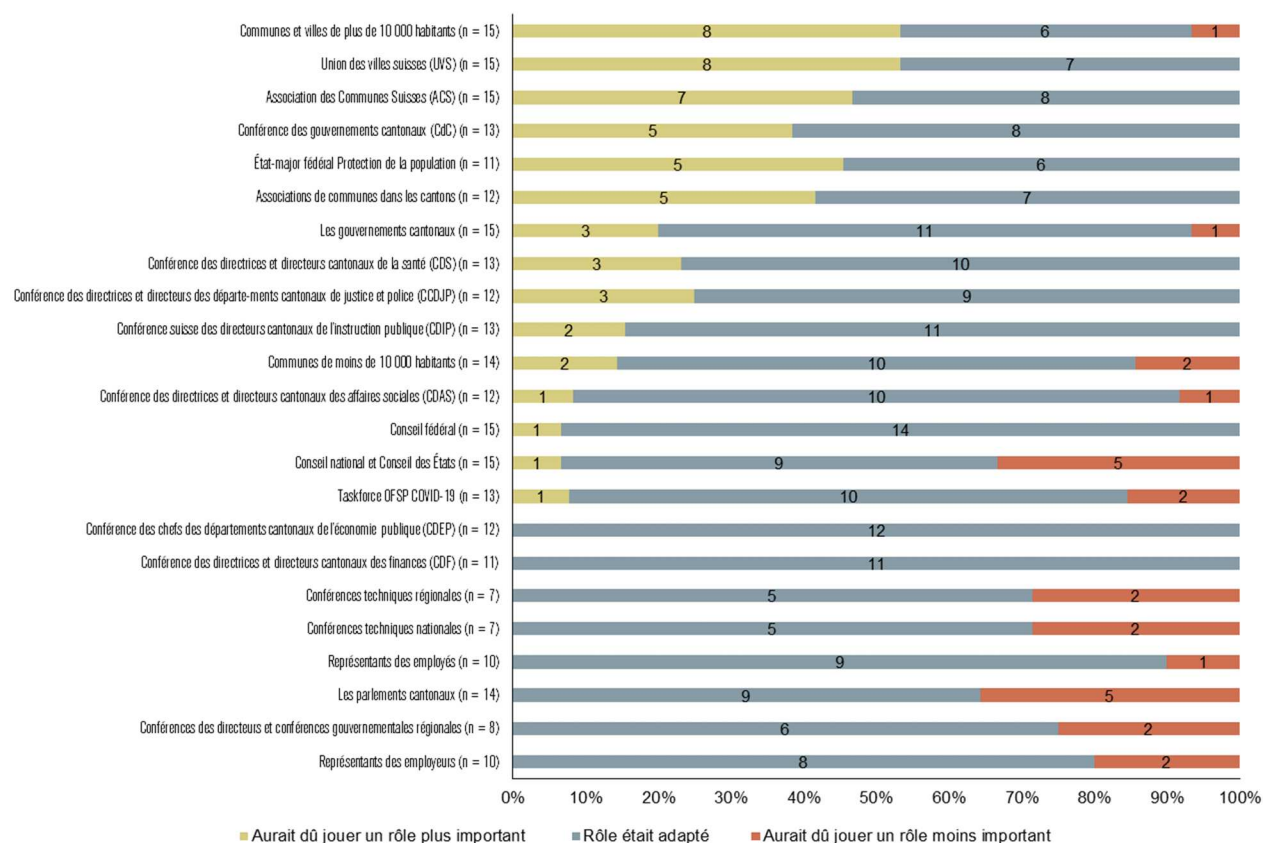
- *Swiss National COVID-19 Science Task Force (SN-STF)* : 38 % des représentants cantonaux sont d’avis que la SN-STF aurait dû jouer un rôle moins important.

À la question de savoir quels autres acteurs auraient dû jouer un rôle ou s’il faudrait définir plus clairement leurs attributions, les réponses suivantes ont été le plus fréquemment données : l’armée et la protection civile (5 occurrences), les associations de branches (« Aurait dû avoir un rôle plus central et mieux mutualiser les intérêts de leurs membres », 3 occurrences) et le groupe technique Chefs d’état-major des cantons (2 occurrences). De plus, trois répondants ont indiqué que ce n’est pas le nombre d’acteurs qui a fait défaut mais qu’il aurait fallu, au contraire, qu’il y en ait moins et qu’ils soient dotés de davantage de compétences décisionnelles concernant la gestion de crise.

I Évaluation par des représentants de l’échelon communal

Les répondants se sont prononcés sur le rôle joué par différents acteurs, organisations et institutions dans la gestion de la crise.

D 3.18 : Évaluation du rôle joué par différents acteurs, institutions et organisations (représentants communaux)



Source : Enquête Interface/KPM (2021), question 4.2 (questionnaire destiné aux communes)

Plus d’un tiers des représentants communaux estime que certains acteurs auraient dû jouer un *rôle plus important*. Ils citent l’Union des villes suisses (UVS) et les grandes communes/villes, l’Association des Communes Suisses (ACS), l’état-major fédéral Protection de la population, les associations de communes cantonales et la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC). Cités par plus d’un tiers des répondants, les parlements cantonaux ainsi que le Conseil national et le Conseil des États figurent parmi les acteurs qui auraient dû jouer un *rôle moins important*.

À la question de savoir quels autres acteurs auraient dû jouer un rôle ou s'il faudrait définir plus clairement leurs attributions, les réponses suivantes ont été données : les associations de branches (du secteur économique, par ex.), soins médicaux de base et associations professionnelles nationales des prestataires (pharmaciens, médecins généralistes, soins à domicile).

3.3.3 Potentiel d'amélioration

I Évaluation par des représentants de l'échelon cantonal

Les répondants se sont prononcés sur les moyens d'améliorer la procédure de consultation des cantons par la Confédération en cas de crise future. Les réponses les plus fréquentes (à partir de quatre occurrences) ont été regroupées par catégorie et sont présentées ci-après.

D 3.19 : Potentiel d'amélioration de la procédure de consultation des cantons par la Confédération (représentants cantonaux)

Amélioration de la procédure de consultation	Occurrences
Prévoir de délais de réponse plus réalistes – selon l'urgence de la décision (4 jours au moins en cas d'urgence maximale, week-ends exclus)	32
Privilégier les consultations directes via les chancelleries d'État/gouvernements cantonaux (et non via CDS, CDEP)	8
Laisser une marge de manœuvre pour des propositions ou des amendements, questions ouvertes plutôt que fermées (oui/non)	7
Mieux prendre en compte les souhaits et les avis des cantons lors des prises de décision	7
Développer et utiliser un outil de consultation électronique adapté	6
Informier suffisamment tôt des procédures de consultation et d'autres projets (mettre au point un calendrier à long terme)	6
Associer suffisamment tôt les cantons aux travaux précédant une consultation, surtout pour des décisions qui prennent du temps (par ex. par des groupes de travail ou un comité de pilotage à composition paritaire)	5
Améliorer la préparation et la communication des résultats de la consultation, fournir des explications de façon transparente si une proposition n'a pas été retenue	5

Source : Enquête Interface/KPM (2021), question 4.2 (questionnaire destiné aux cantons)

Il a par ailleurs été demandé aux répondants de se prononcer sur le soutien que pourrait apporter la Confédération aux cantons dans la mise en œuvre en cas de crise future et si certaines tâches exécutées par les cantons pendant la crise étaient en réalité du ressort de la Confédération. Voici les réponses les plus fréquemment données (à partir de deux occurrences).

D 3.20 : Potentiel d'amélioration concernant le soutien de la Confédération aux cantons dans la mise en œuvre (représentants cantonaux)

Améliorations du soutien de la Confédération aux cantons dans la mise en œuvre	Occurrences
Solliciter à temps le savoir-faire et recenser les besoins des cantons en matière de mise en œuvre, prendre en compte la mise en œuvre et l'impact des mesures dès la phase préparatoire des décisions (procédure de consultation)	10
Donner des indications plus précises et plus précoces concernant la mise en œuvre de mesures/décisions (par ex. directives modèles, explications sur des actes législatifs), publication des guides pour la mise en œuvre en même temps que les ordonnances	7
Échange plus régulier et ciblé et coordination avec les cantons (par ex. via des forums d'échange, des lignes téléphoniques)	6
Prévoir des délais plus raisonnables pour la mise en œuvre des mesures	5
S'assurer que la Confédération soit clairement le chef de file dans la prise de décision et que les consignes soient si possible les mêmes dans toute la Suisse (pour les problèmes qui la concernent dans son entier)	5
Mieux régler le financement de la mise en œuvre ; financement de toutes les dépenses des cantons induites par les décisions de la Confédération	3
Développer et appliquer des solutions informatiques et logicielles uniformes à l'échelle suisse	3
Informers suffisamment tôt les cantons et les communes sur les décisions afin qu'ils puissent se préparer aux questions d'exécution	3
Tâches dont l'exécution serait en réalité du ressort de la Confédération	Occurrences
Programme/mesures de soutien aux cas de rigueur	3
Mise au point et mise à disposition d'outils numériques utilisés par tous les cantons (par ex. pour le traçage des contacts)	2
Stockage et distribution centralisés de matériel de protection	2
Coordination entre les cantons (par ex. transferts de patients, fermeture d'institutions)	2

Source : Enquête Interface/KPM (2021), questions 4.3 et 4.4 (questionnaire destiné aux cantons)

Les répondants se sont ensuite prononcés sur les améliorations qu'ils préconiseraient en cas de crise future, que cela concerne la collaboration Confédération-cantons ou la collaboration cantons-communes.

Voici les réponses les plus fréquemment données (au moins deux occurrences).

D 3.21 : Potentiel d'amélioration de la collaboration (représentants cantonaux)

Amélioration de la collaboration Confédération-cantons	Occurrences
Meilleure association des cantons et de leur expérience en matière d'exécution dans le processus décisionnel et l'élaboration de mesures (par ex. dans les groupes de travail/groupes techniques)	9
Communication plus coordonnée et plus harmonisée à l'interne et vers l'extérieur (par ex. stratégie de communication commune, site Internet centralisé regroupant toutes les informations)	6
Informers les cantons suffisamment tôt et en toute transparence sur les décisions de la Confédération (avant les conférences de presse)	6
Intensification des relations/contacts directs, aussi hors des périodes de crise	4
Utiliser mieux et de façon plus harmonisée les technologies numériques (par ex. canaux de communication numériques, logiciel de traçage des contacts, saisie des données de contact)	4
Meilleur usage à faire des procédures et structures probantes (par ex. EMFP)	4
Associer les cantons à l'état-major de crise à l'échelon de la Confédération (par ex. création d'un organe de coordination et de pilotage politique regroupant des représentants du Conseil fédéral, de la CdC, des présidents de gouvernement/conférences gouvernementales régionales et de conférences spécialisées)	3
Mieux se préparer et acquérir la compétence de gérer des situations de crise	3
Davantage de coordination entre les cantons et les régions afin d'assurer une mise en œuvre globale et éviter un manque d'homogénéité (par ex. par le service central de coordination de la Confédération)	3
Leadership de la Confédération clairement défini et consignes plus strictes et plus homogènes (en particulier concernant les mesures pour les cas de rigueur)	3
Meilleur échange d'informations intersectoriel et concertations entre les cantons et entre les régions et les conférences des directeurs	3
Regrouper/réduire les structures de direction et les interlocuteurs à l'échelon de la Confédération	2
Définir des objectifs communs et des stratégies supérieures à l'échelon politique, enrayer la micro-gestion à l'échelon politique	2
Amélioration de la collaboration entre les cantons et les communes	Occurrences
Chaque canton doit répondre individuellement à cette question, car elle dépend de la culture politique/administrative	5
Améliorer et institutionnaliser la communication et l'échange d'informations, définir des interlocuteurs	5
Intensifier les relations/contacts directs entre les cantons et les communes	2
Associer les communes aux états-majors cantonaux	2
Assurer l'organisation de crise à l'échelon transcommunal (par ex. mise en place d'états-majors à l'échelon du district)	2

Source : Enquête Interface/KPM (2021), questions 4.7 et 4.9 (questionnaire destiné aux cantons)

I Évaluation par des représentants de l'échelon communal

Les répondants se sont prononcés sur l'amélioration possible de l'association des villes/communes aux procédures de consultation de la Confédération et des cantons en cas de crise future. Il a été mentionné à plusieurs reprises (3 occurrences) que les villes/communes devraient être associées de façon plus conséquente à la prise de décision,

et notamment les plus grandes villes/communes. Une personne suggère que les associations de communes à l'échelle nationale soient consultées au même titre que les associations cantonales. Une autre considère important que les répercussions possibles pour l'échelon communal soient toujours prises en compte dans les consultations.

Les répondants ont également été priés d'indiquer comment *les cantons pourraient mieux épauler les villes/communes dans l'exécution*, en cas de crise future. Ont été cités à plusieurs reprises les éléments suivants : association de l'échelon communal aux organes de crise cantonaux et préparation préalable à la collaboration en situation de crise (4 occurrences), mise au point d'aides à l'exécution (2 occurrences) et, en particulier, prise en considération de la situation des villes et recherche de solutions pour l'exécution (2 occurrences).

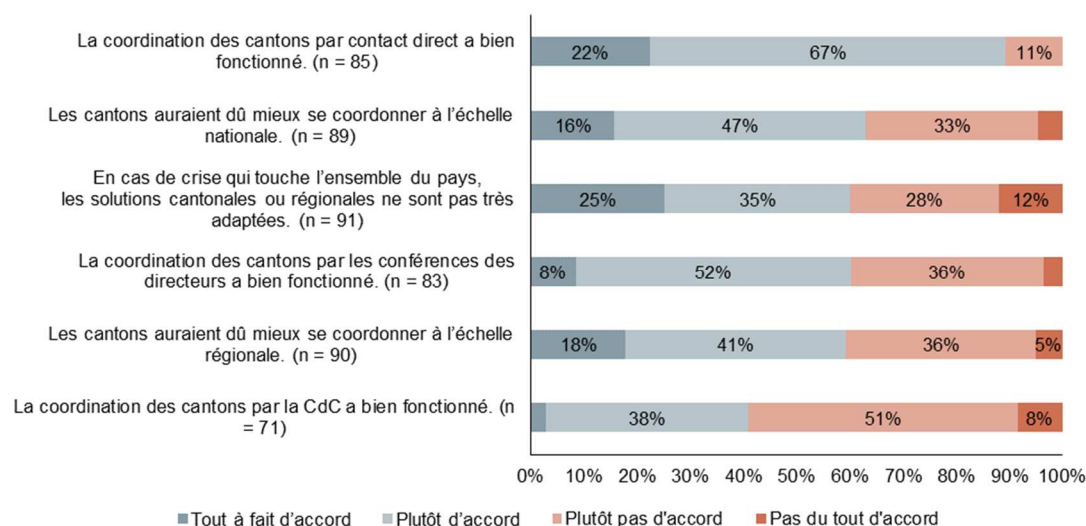
S'agissant de la *collaboration villes/communes-cantons* en temps de crise, il a été demandé aux répondants d'indiquer quelles améliorations ils préconiseraient. Ont été cités à plusieurs reprises les éléments suivants : davantage impliquer les villes/communes au processus décisionnel et aux organes de crise cantonaux (6 occurrences), garantir une information/communication en temps voulu des cantons aux communes (2 occurrences), définir plus rapidement les responsabilités, dossiers et interlocuteurs (2 occurrences) et mieux tirer parti des organes de conduite institués sans en créer de supplémentaires (2 occurrences).

3.4 Collaboration intercantonale et intercommunale pendant la crise

3.4.1 Évaluation générale

Les répondants ont souscrit à un certain nombre d'affirmations concernant la collaboration intercantonale pendant la crise.

D 3.22 : Évaluation de la collaboration intercantonale pendant la crise (représentants cantonaux)



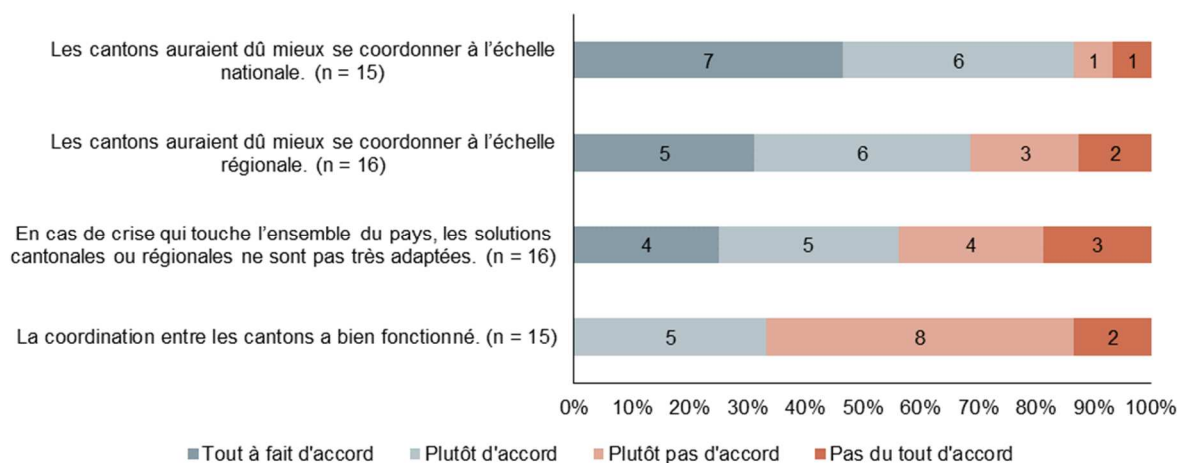
Source : Enquête Interface/KPM (2021), question 5.5 (questionnaire destiné aux cantons)

Comme il ressort du graphique ci-avant, respectivement 63 % et 59 % des répondants estiment que les cantons auraient dû mieux se concerter aux échelons national et régional. 60 % sont d'avis que les solutions cantonales ou régionales ne sont pas très adaptées en cas de crise qui touche l'ensemble du pays.

Si une majorité de répondants estime que la coordination des cantons par contact direct et par le truchement des conférences des directeurs a bien fonctionné, celle de la CdC est considérée par une majorité (59 %) comme n'ayant (plutôt) pas bien fonctionné.

Les représentants communaux ont évalué un certain nombre d'affirmations concernant la collaboration intercantonale pendant la crise.

D 3.23 : Évaluation de la collaboration intercantonale pendant la crise (représentants communaux)



Source : Enquête Interface/KPM (2021), question 4.5 (questionnaire destiné aux communes)

L'évaluation faite par les répondants est très positive. Seule l'affirmation sur la coordination entre les cantons pendant la crise est critiquée : 10 sur 15 d'entre eux estiment qu'elle n'a (plutôt) pas fonctionné. La question de savoir si, en cas de crise qui touche l'ensemble du pays, les solutions cantonales ou régionales sont adaptées ou non, ne fait pas consensus.

3.4.2 Échange d'expériences, solutions régionales et décisions entre les cantons

À la question de savoir si les cantons ont pu profiter des *expériences réalisées dans d'autres cantons* depuis l'été 2020, 54 représentants cantonaux ont répondu par l'affirmative et 10 par la négative (14 « je ne sais pas »). Les représentants cantonaux ont eu la possibilité de préciser leur réponse. L'échange intercantonal au niveau régional (par ex. entre les cantons de Suisse romande, de Suisse centrale ou de Suisse du Nord-Ouest) est souvent cité – que ce soit en matière de questions d'exécution, de tests, de traçage, de mesures économiques, de questions juridiques spécifiques ou de problèmes informatiques ou de logiciel. Dans certaines régions, il semble que des échanges sur des questions de communication et des discussions sur les prises de position publiques ont eu lieu régulièrement (7 occurrences). Sont également cités les échanges systématiques entre les chefs d'état-major et les organes de conduite cantonaux (5 occurrences). S'agissant des expériences concrètes réalisées dans les autres cantons et leur ayant servi, voici les éléments indiqués à plusieurs reprises par les répondants :

- stratégie cantonale de tests (par ex. mise en œuvre des dépistages de masse dans les écoles) du canton des Grisons (12 occurrences) ;
- mesures économiques, comme celles s'appliquant aux cas de rigueur dans le canton de St-Gall (4 occurrences) ;
- campagne de vaccination du canton de Bâle-Ville (3 occurrences).

Les représentants cantonaux ont également dû indiquer s'ils ont *développé des solutions ou pris des décisions régionales conjointes*. 50 personnes ont répondu « oui » et 15 « non » (13 « je ne sais pas »). Elles précisent dans le champ réservé aux commentaires que les cantons se sont souvent entendus sur l'organisation et l'exécution de mesures (32 occurrences), notamment par l'intermédiaire des conférences régionales et techniques. Cette harmonisation a en particulier eu lieu pour les horaires des commerces, l'organisation de l'aide pour les cas de rigueur, le domaine de la formation (par ex. dispositif sanitaire dans les écoles) et la mise en œuvre de la stratégie de tests et du traçage. Afin de favoriser l'échange d'informations et de garantir la coordination, des solutions informatiques ont parfois été appliquées (3 occurrences). En outre, certains cantons se sont concertés sur la communication vis-à-vis de l'extérieur ainsi que sur les consultations et prises de position (6 occurrences).

3.4.3 Potentiel d'amélioration pour la collaboration intercantonale

Il a été demandé aux représentants cantonaux de proposer des améliorations pour la collaboration intercantonale à *l'échelle suisse et entre cantons voisins/d'une même région* en cas de crise future (prise en compte des réponses dès deux occurrences).

D 3.24 : Potentiel d'amélioration pour la collaboration intercantonale future entre les cantons (représentants cantonaux)

Amélioration de la collaboration intercantonale à l'échelle suisse	Occurrences
Intensifier et institutionnaliser l'échange horizontal d'informations et d'expériences (sur le plan technique et politique), renforcer les organes d'échange correspondants (par ex. réunions plus fréquentes des conférences des directeurs)	8
Renforcer la communication conjointe vis-à-vis de la Confédération et de l'extérieur	5
Formaliser la collaboration intercantonale sur le plan technique et politique, au-delà de l'approche sectorielle (par ex. définir les processus intercantonaux de décision et de mise en œuvre en cas de crise)	4
Définir les stratégies et les objectifs politiques communs (avec la Confédération)	4
Permettre l'implication des cantons à l'échelon fédéral, par exemple dans des groupes de travail ou des organes de pilotage/direction communs	3
Clarifier le rôle de la CdC, de la CDS et de CDEP en cas de crise	2
Amélioration de la collaboration intercantonale entre cantons voisins/d'une même région	Occurrences
Réduire la concurrence entre les cantons et améliorer la coordination des décisions	9
Garantir un échange institutionnalisé sur les expériences et les décisions au niveau de toutes les régions, renforcer les plateformes d'échange et de coordination sur les plans technique et politique	7
Systématiser les procédures de collaboration à l'échelon régional et au-delà des frontières cantonales, renforcer les solutions et décisions régionales	5
Envisager une plateforme commune pour l'échange de projets, de modèles, de checklists, de communication de décisions, etc.	3
Mieux mettre à profit les organes existants, harmoniser les processus de décision et des rythmes de conduite cantonaux	2
En cas de situation similaire, renforcer l'harmonisation des mesures et, en cas de divergences, exposer les motifs	2

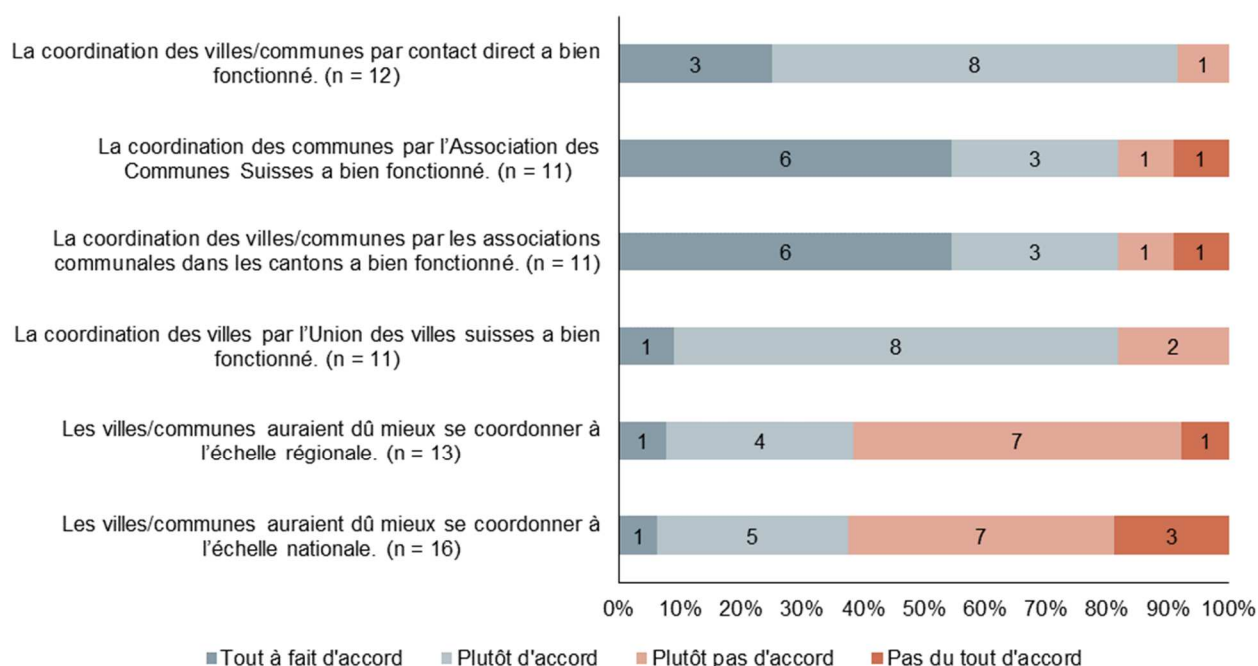
Source : Enquête en ligne Interface/KPM (2021), questions 5.6 et 5.7 (questionnaire destiné aux cantons)

Il a également été demandé aux représentants communaux de proposer des améliorations pour la *collaboration intercantonale future*. Plusieurs d'entre eux souhaiteraient que la coordination et la concertation entre les cantons soient meilleures (3 occurrences), que les réglementations et l'exécution soient harmonisées (3 occurrences) et qu'il y ait concertation concernant la communication destinée à la Confédération et à la population (2 occurrences).

3.4.4 Évaluation de la collaboration intercommunale pendant la crise

Les représentants communaux ont été invités à évaluer différentes affirmations sur la collaboration intercommunale pendant la crise.

D 3.25 : Évaluation de la collaboration intercommunale pendant la crise (représentants communaux)



Source : Enquête Interface/KPM (2021), question 5.1 (questionnaire destiné aux communes)

Il ressort de ce graphique que la majorité des représentants communaux n'est pas d'avis que les villes/communes auraient dû mieux se concerter à l'échelon national ou régional. La coordination entre les villes par le truchement de l'Union des villes suisses et de l'Association des communes suisses, des associations communales dans les cantons ainsi que par contact direct est majoritairement jugée positive.

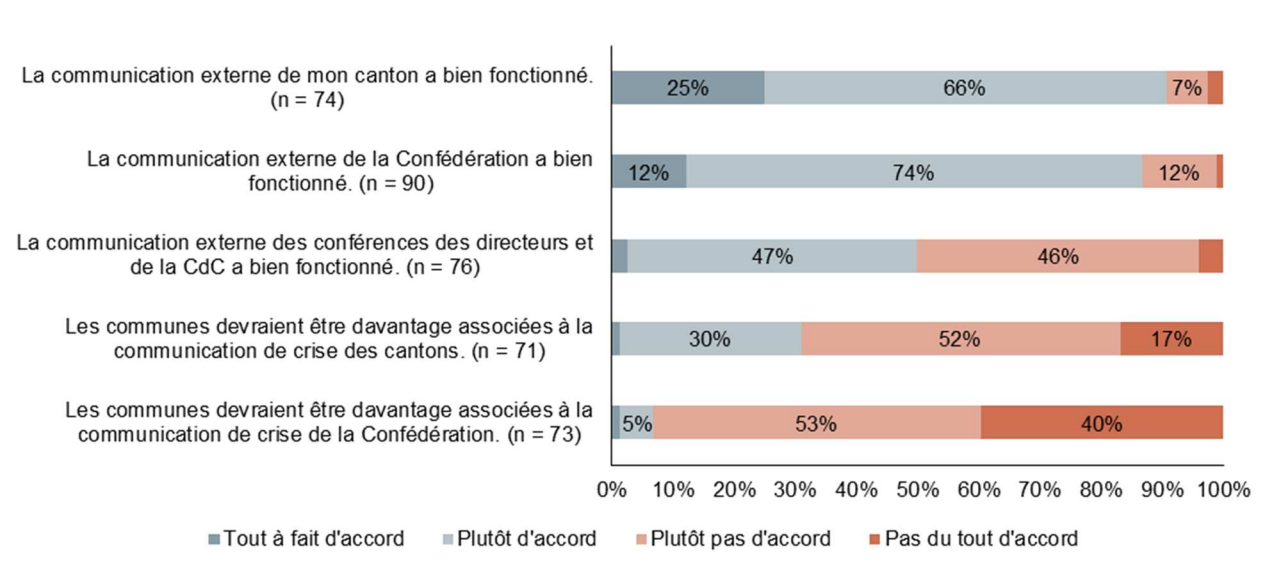
3.5 Communication externe

3.5.1 Évaluation générale

I Évaluation par les représentants cantonaux

Les représentants cantonaux ont été priés d'évaluer la communication pendant la crise, en se prononçant sur différentes affirmations.

D 3.26 : Évaluation de la communication (représentants cantonaux)



Source : Enquête Interface/KPM (2021), question 6.1 (questionnaire destiné aux cantons)

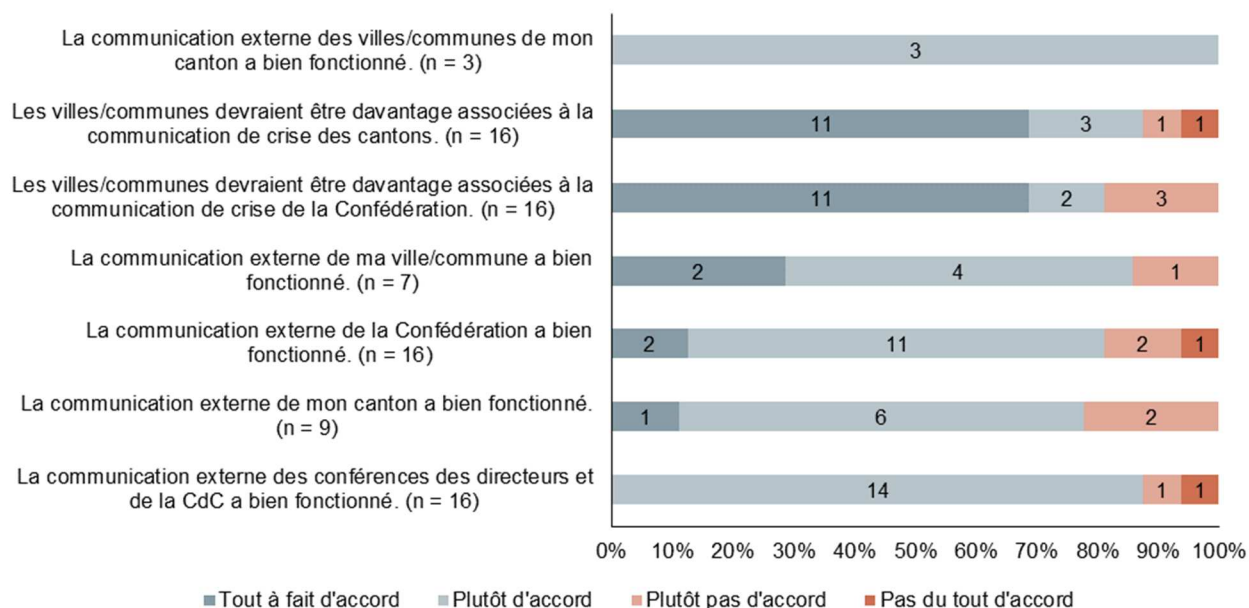
Comme on peut le voir, une nette majorité des représentants cantonaux estime que la communication externe de la Confédération et de leur canton a (plutôt) bien fonctionné (respectivement 86 % et 91 % d'entre eux). Par contre, les avis sont plus partagés en ce qui concerne la communication des conférences des directeurs et de la CdC.

Quelque 93 % des représentants cantonaux sont d'avis que les communes ne devraient pas être davantage associées à la communication de crise de la Confédération et 69 % estiment qu'elles ne devraient pas l'être non plus à la communication de crise des cantons.

I Évaluation par les représentants communaux

Voici les résultats de l'évaluation de la communication externe par les représentants communaux.

D 3.27 : Évaluation de la communication (représentants communaux)



Source : Enquête Interface/KPM (2021), question 6.1 (questionnaire destiné aux communes)

À l'instar des représentants cantonaux, une majorité des représentants communaux est d'avis que la communication externe de la Confédération et des cantons a bien fonctionné. En outre, ils tirent un bilan positif de la communication des conférences des directeurs et de la CdC, ainsi que de la communication de leur propre ville/commune et des communes plus globalement.

Contrairement aux représentants des cantons, une majorité de ceux des communes estime que les villes/communes devraient être davantage associées à la communication de crise de la Confédération et des cantons.

3.5.2 Améliorations dans le domaine de la communication

Évaluation par les représentants cantonaux

Les représentants cantonaux ont eu la possibilité de proposer des améliorations en matière de communication externe des cantons, de la Confédération et des conférences. Leurs réponses sont présentées par catégorie. Seuls les éléments cités deux fois au moins ont été retenus.

D 3.28 : Propositions d'amélioration de la communication externe (représentants cantonaux)

Communication des cantons	Occurences
Améliorer la coordination du contenu et du calendrier de la communication entre les cantons (surtout les voisins et ceux de la même région) et les différentes conférences	7
Assurer une communication plus directe et plus rapide avec les organisations et les branches concernées et avec la population (via la hotline, par ex.)	4
Communiquer plus clairement à la population les différences cantonales en matière d'exécution et les expliquer (mettre l'accent sur les atouts du fédéralisme ou sur les spécificités cantonales, par ex.)	3
Mieux impliquer les villes/communes à la communication des cantons	2
Prévoir un budget et des ressources en personnel suffisantes pour la communication	2
Communiquer de manière plus proactive et plus directe	2
Éviter que les cantons ne communiquent de leur propre chef, en amont, tant que les consultations lancées par la Confédération ne sont pas arrivées à leur terme	2
Désigner un interlocuteur pour les médias	2
Communication de la Confédération	Occurences
Prévenir les cantons en amont des conférences de presse de la Confédération, afin qu'ils soient mieux préparés aux questions et à l'exécution	12
Éviter que les experts (notamment de la <i>taskforce</i>) informent la population indépendamment du Conseil fédéral (et avec des messages contradictoires), donner une image unie	8
Communiquer des messages simples et clairs, assortis par ex. d'explications et d'images/graphiques parlants	4
Ne pas laisser transparaître les éventuelles divergences entre la Confédération et les cantons, ne pas attiser inutilement la concurrence entre les cantons	3
S'entendre en amont avec les conférences des directeurs	2
Transmettre les informations via un nombre de personnes aussi restreint que possible	2
Communication des conférences	Occurences
Limiter la communication via les conférences car elles n'ont pas de compétences décisionnelles (ne sont pas un échelon institutionnel)	6
Assurer une meilleure coordination entre les conférences, avec les cantons et la Confédération	5
Communiquer uniquement lorsqu'il est possible d'afficher une image d'unité : en cas de désaccord, éviter de (trop) communiquer	4
Donner des conférences de presse/diffuser des communiqués plus souvent et plus tôt, être plus présent dans le débat public	4
Ne pas faire office de porte-voix de quelques cantons, mais transmettre uniquement des positions générales	3

Source : Enquête Interface/KPM (2021), questions 6.6 et 6.7 (questionnaire destiné aux cantons)

I Évaluation par les représentants communaux

Il a ensuite été demandé aux représentants communaux d'indiquer *les améliorations qu'ils préconiseraient en cas de crise future s'agissant de la communication externe de la*

Confédération, des cantons et/ou des villes/communes. Quatre d'entre eux ont fait savoir qu'ils souhaitaient davantage de coordination/concertation entre les cantons, avec les communes et avec la Confédération pour ce qui est de la préparation et de la diffusion des informations. D'après quelques répondants, cela pourrait prendre la forme d'action de communication communes, passer par une plateforme de coordination ou un plan de communication ou s'appuyer sur des « éléments de langage communs ». Autre point important cité à deux reprises : les informations doivent être transmises aux autorités de l'échelon inférieur avant la presse (par ex. de la Confédération aux cantons, des cantons aux communes), de sorte que celles-ci puissent se préparer comme il se doit.

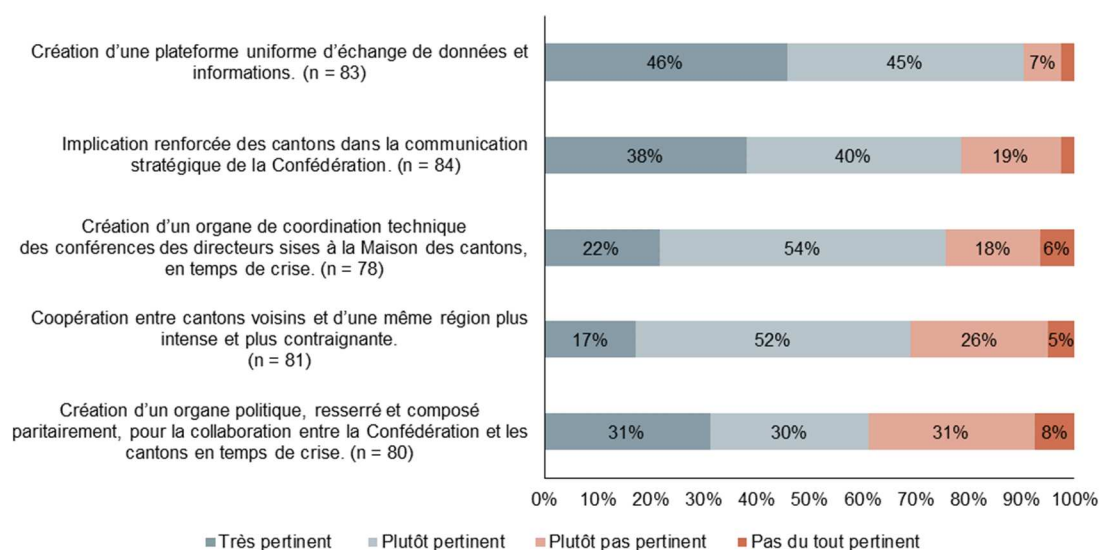
3.5.3 Résultats concernant la validation des propositions issues du rapport intermédiaire

Ce chapitre est consacré à l'évaluation par les répondants des recommandations formulées par la CdC dans son rapport intermédiaire sur la gestion de la crise, paru en décembre 2020.

I Évaluation par les représentants cantonaux

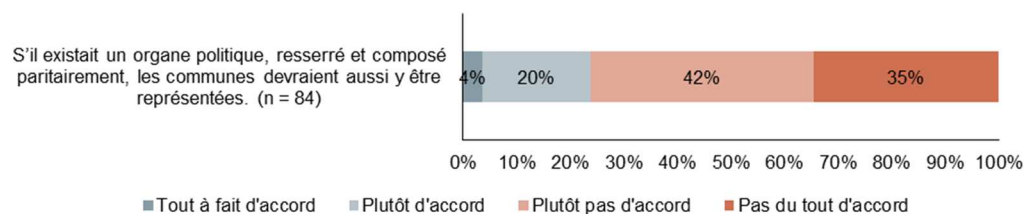
Dans son rapport intermédiaire sur l'évaluation de la crise sanitaire, la CdC a tiré de premiers enseignements et soumis des pistes d'amélioration. On a demandé aux représentants cantonaux d'indiquer dans quelle mesure ils trouvaient ces propositions pertinentes.

D 3.29 : Évaluation des propositions issues du rapport intermédiaire de la CdC (représentants cantonaux)



Source : Enquête Interface/KPM (2021), question 7.1 (questionnaire destiné aux cantons)

D 3.30 : Évaluation de l'opportunité de la participation des communes à un organe politique composé paritairement (représentants cantonaux)



Source : Enquête Interface/KPM (2021), question 7.4 (questionnaire destiné aux cantons)

Toutes les propositions sont considérées par les représentants cantonaux comme pertinentes ou plutôt pertinentes. La proposition qui recueille l'adhésion la moins marquée est celle qui suggérerait la *création d'un organe politique, resserré et composé paritairement, pour la collaboration entre la Confédération et les cantons en temps de crise* : 39 % des répondants ne la trouve plutôt pas pertinente, voire pas du tout. À noter que les résultats sont relativement similaires chez les représentants des conférences et des cantons.

En outre, quelque 77 % de représentants cantonaux ne sont pas d'avis que les communes devraient être représentées au sein d'un tel organe.

Les répondants pouvaient expliquer leur réponse à la faveur d'une question ouverte. Les représentants cantonaux qui considèrent que la création d'un tel organe serait pertinente invoquent les raisons suivantes (seules celles citées plusieurs fois ont été retenues) :

- meilleure prise en compte de la position et des besoins des cantons,
- plus grande adhésion aux décisions prises à l'échelon fédéral et donc meilleure exécution des mesures,
- meilleure coordination de la Confédération et des cantons, moins de malentendus,
- prise de décision plus rapide, consultations moins coûteuses en temps,
- communication conjointe de la Confédération et des cantons à la population.

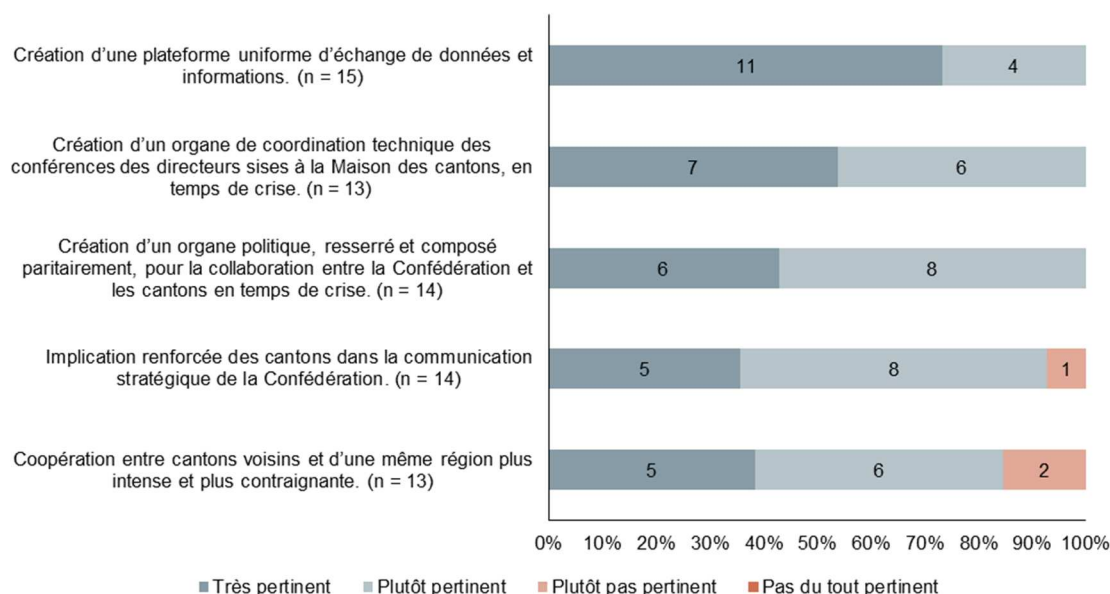
Les représentants cantonaux qui ne considèrent pas que la création d'un tel organe soit pertinente invoquent les raisons suivantes (seules celles citées plusieurs fois ont été retenues) :

- il faut éviter de créer des organes ou des interfaces supplémentaires au niveau politique/stratégique, car cela ralentit le processus décisionnel et augmente les besoins de coordination (il vaut mieux privilégier les structures « allégées »),
- la gestion politique de la crise doit être assurée par la Confédération,
- les décisions prises par cet organe ne susciteraient pas nécessairement une large adhésion et n'auraient pas une solide assise démocratique.

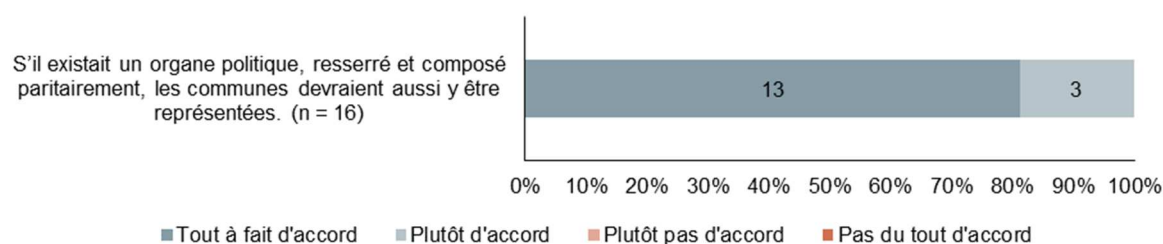
69 % trouveraient pertinent que la *coopération entre cantons voisins et d'une même région soit plus intense et plus contraignante*. Les répondants pouvaient expliquer leur réponse à la faveur d'une question ouverte. La plupart font savoir qu'ils trouveraient opportun d'améliorer la coopération entre cantons – a fortiori entre ceux de la même région ou qui sont voisins. À noter toutefois que la plupart souhaiterait une coopération plus intense mais pas plus contraignante. Plusieurs personnes indiquent d'ailleurs que la dimension contraignante ne pourrait guère être mise en œuvre. Plusieurs notent en outre que la coopération intercantonale devrait reposer sur les organes et réseaux en place, et tenir compte de la situation et de la région.

I Évaluation par les représentants communaux

Les propositions issues du rapport intermédiaire de la CdC ont également été soumises pour évaluation aux représentants communaux.

D 3.31 : Évaluation des propositions issues du rapport intermédiaire CdC (représentants communaux)


Source : Enquête Interface/KPM (2021), question 7.1 (questionnaire destiné aux communes)

D 3.32 : Évaluation de l'opportunité de la participation des communes à un organe politique composé paritairement (représentants communaux)


Source : Enquête Interface/KPM (2021), question 7.2 (questionnaire destiné aux communes)

Une large majorité des représentants communaux juge les propositions de la CdC pertinentes. Sans surprise, ils estiment – contrairement aux représentants cantonaux – que les communes devraient être représentées au sein d'un organe politique resserré et composé paritairement, si celui-ci voyait le jour. Ils font valoir différents arguments : plusieurs personnes invoquent notamment le fait que les villes et les communes sont chargées de l'exécution de certaines mesures et qu'elles devraient à ce titre être écoutées et impliquées au plus tôt dans le processus. D'autres font valoir que seule l'implication de l'échelon communal permettra d'obtenir une coopération et une communication ciblées et substantielles. De plus, les villes et les communes sont en contact étroit avec la population et jouent ainsi un rôle de premier plan dans la communication. Une personne précise que ce sont surtout les grandes villes comme Genève ou Zurich qui auraient leur place au sein dudit organe.

4. Résultats des interviews réalisées avec les acteurs clés

Le présent chapitre porte sur les interviews réalisées avec sept acteurs clés sur la base des quatre thématiques choisies par la CdC pour les ateliers organisés à l'automne 2021.

4.1 Processus de coordination

I Comment la coordination horizontale entre les cantons a-t-elle fonctionné pendant la crise ? Qu'est-ce qui a bien, moins bien, marché ? Comment pourrait-on l'optimiser ?

- Les interlocuteurs sont globalement d'avis que la *coordination horizontale entre les cantons a bien fonctionné*. Ils relèvent néanmoins des différences entre les régions. Dans certaines, la coordination a très bien fonctionné, dans d'autres moins. Par ailleurs, les cantons voisins n'ont pas échangé dans tous les domaines politiques, et ce dès le début de la crise. Cela est en partie dû au fait que les conférences régionales ne sont pas implantées partout de la même manière et que certains cantons n'ont pas de conférences régionales thématiques. La coordination a surtout posé problème pendant la recrudescence des cas observée à l'automne 2020, avec à la clé d'importantes différences régionales.
- Les conférences ont largement contribué à ce *travail de coordination*. Réunir les avis des cantons a été compliqué. S'il a souvent été possible de dégager un avis général, il y a aussi eu des cas (ouverture des terrasses sur les domaines skiables par exemple) où il a fallu y renoncer. La réglementation des cas de rigueur a également permis de relever de grandes différences entre cantons.
- Le fait que la santé ait été le sujet de préoccupation dominant, surtout au début de la crise, a été en partie critiqué, car la CDS s'est vu propulsée en une sorte de « *super gouvernement cantonal* », alors que les autres organes de la collaboration intercantonale, en particulier la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances, mais aussi la CdC, auraient dû revenir sur le devant de la scène. Les conférences ont eu l'impression que l'on se serait trop focalisé sur la santé, au détriment d'une approche plus large. Il aurait été nécessaire que les prises de position destinées à la Confédération accordent davantage d'importance à d'autres aspects.
- Une question a porté sur la *nécessité d'une concertation entre cantons*. Les différences entre cantons sont inhérentes au fédéralisme et elles permettent d'apporter des solutions adaptées à chaque région. Durant la pandémie, elles peuvent constituer un problème si elles sont un frein ou empêchent de lutter efficacement contre la propagation du virus. Les différences observées pour les cas de rigueur ou la mise en œuvre des tests salivaires n'ont posé aucun problème. Si la pandémie exige une procédure homogène, c'est à la Confédération de prendre les rênes ; si tel n'est pas le cas, son rôle est d'émettre des recommandations et de laisser aux cantons la marge de manœuvre dont ils ont besoin.

I Le rôle des conférences ? Quelles tâches supplémentaires les conférences intercantionales ont-elles assumées ? Qu'est-ce qui (n') a (pas) fait ses preuves ?

- Certaines conférences ont joué un *rôle de coordination proactif* au début de la pandémie, le mot d'ordre étant d'apparaître comme une « seule instance » face à la Confédération. Par ailleurs, toutes les informations qu'elle a communiquées ont été en permanence relayées aux membres.
- Durant la seconde vague, les autres conférences ont été impliquées dans les consultations par l'intermédiaire de la CDS. Ce qui a créé une sorte de *double filtre*, et n'a pas été sans poser problème. Des tensions sont apparues entre les conférences. Comme il

est dit plus haut, on a eu l'impression que la CDS avait pris trop de place. Selon d'autres conférences, leurs propos auraient été « dilués ».

- *L'attitude de la Confédération* a suscité quelques difficultés : imposant des délais trop serrés pour les consultations, elle n'a pas voulu les finaliser elle-même et a confié cette tâche à la CDS. Les personnes interrogées estiment toutes qu'en cas de nouvelle crise, la Confédération devra évaluer elle-même les résultats des consultations, en se dotant des ressources suffisantes. Il ne s'agit pas d'une question de « pouvoir », mais de « vouloir ».
- Certains considèrent que *les conférences ont tiré parti de leurs nouvelles tâches*. Et peuvent même s'imaginer recueillir à l'avenir les prises de position des cantons et les transmettre à la Chancellerie fédérale et aux organes de la Confédération avec lesquels ils collaborent. Cette activité a permis aux conférences de gagner en visibilité et d'améliorer la qualité des échanges entre cantons.

I Quelles règles la Confédération devrait-elle respecter de sorte que les procédures de consultation permettent aux cantons de se coordonner pour prendre leurs décisions ?

- Les personnes interrogées considèrent que *la procédure de consultation normale devrait s'appliquer également en cas de crise*. Elles rejettent tout autant la consultation par questionnaire en ligne que la consolidation des opinions par les conférences, et estiment que la Confédération devrait impliquer directement les cantons. Ceci pour plusieurs raisons :
 - Premièrement, les cantons souhaitent pouvoir répondre de manière exhaustive (pas seulement par oui/non).
 - Deuxièmement, les cantons devraient avoir la possibilité d'impliquer différents départements et de transmettre les avis de ces derniers.
 - Troisièmement, certains cantons ont un devoir de transparence vis-à-vis de leur population. Le Conseil d'État doit pouvoir légitimer son action ; ses décisions doivent être publiques. La consultation en ligne, tout comme la consultation par le truchement d'une conférence, est problématique d'un point de vue démocratique.
- Par ailleurs, la majorité des personnes interrogées considère que les cantons devraient avoir *davantage de temps* pour se faire une opinion. Il leur faudrait au minimum cinq jours, et pas seulement trois. Il est proposé que les cantons disposent d'au moins autant de temps pour prendre une décision que la Confédération.
- Certaines personnes interrogées estiment qu'il faudrait pouvoir garder le *caractère confidentiel* d'une consultation. Les cantons et les communes ont des plateformes de données que l'on pourrait utiliser. D'autres considèrent que le fait qu'une consultation soit publique n'est pas un problème en soi. La procédure de consultation utilisée actuellement dans la situation particulière donne satisfaction.
- La Confédération devrait expliquer en toute transparence comment elle traite les *réponses aux consultations*. Plusieurs interlocuteurs ont eu l'impression que les consultations du printemps 2021, par exemple, n'étaient qu'un « coup d'épée dans l'eau ». Les retours des cantons n'ont pas été pris en compte alors qu'une très grande majorité d'entre eux souhaitait la même adaptation.

I Comment garantir l'association des villes et des communes aux processus de consultation et de coordination durant une crise ?

- Les personnes interrogées s'accordent à dire qu'il n'est pas possible en cas de crise d'associer tout le monde à la prise de décision. Elles sont également d'accord sur le fait que *les villes et les communes n'ont pas été systématiquement associées* et qu'il y a eu de grandes différences entre les cantons.
- La question de savoir si *cela pose problème* ne fait pas l'unanimité :
 - La majorité des personnes interrogées estime qu'il incombe aux cantons d'associer les communes. Ce qui a d'ailleurs bien fonctionné dans de nombreux cas, en

particulier avec les cantons qui ont une association de communes. Il est incontestable que les communes ont été fortement touchées, mais que leurs compétences varient d'un canton à l'autre. Raison pour laquelle il faut définir les procédures d'association entre cantons et communes. Exiger des cantons qu'ils instaurent une coordination avec les communes serait une ingérence.

- Certains font néanmoins remarquer que le fait de ne pas tenir compte des communes dans la préparation des décisions pose problème. Dans le domaine de la santé, les communes ont parfois des fonctions complémentaires à celles des cantons, concernant par exemple les EMS ou les soins à domicile. Il existe également des services publics (accueil extrascolaire, espace public, sport et culture, affaires sociales) qui relèvent principalement de la responsabilité des communes. Ce sont donc souvent les villes et les communes qui savent comment régler les questions d'exécution. Les cantons sont trop éloignés de la réalité. Il faut donc veiller à ce qu'il soit tenu compte de l'expertise des communes pour préparer les décisions.
- Enfin, certains disent que la voix des communes et des villes ne s'est pas du tout fait entendre et qu'ils n'ont jamais reçu de demandes en ce sens des communes et des villes.

I Comment l'échange d'informations a-t-il fonctionné entre les cantons ?

- Les personnes interrogées considèrent que les conférences cantonales ont été importantes et utiles pour *l'échange d'informations*, qui a en général bien fonctionné ; on relève néanmoins des différences entre les régions et selon les domaines politiques.
- L'échange d'informations a été particulièrement important *sur les plans technique et opérationnel*. Il a été en partie organisé par les conférences et la plupart des personnes interrogées estime qu'il a été très utile car il a permis de régler des questions pratiques, comme l'application des mesures relatives aux visites dans les prisons ou le respect des droits fondamentaux. La Confédération a souvent été associée à ces organes techniques, qu'elle a en partie pilotés. Un exemple : la question des tests a été confiée à une plateforme de coordination mise en place par l'État-major fédéral Protection de la population. Il a également été possible de communiquer sur les expériences réalisées et sur certaines différences de points de vue politiques, le consensus entre cantons ayant souvent fait défaut.

4.2 Organes

I Le mode de fonctionnement des organes existants a-t-il été convaincant en termes de coordination entre la Confédération et les cantons ?

- Selon les personnes interrogées, il convient en premier lieu de préciser de quelles instances on parle. Les échanges entre les services fédéraux et les services cantonaux ont été légion. Il ne s'agissait souvent pas d'« organes » à proprement parler, mais plutôt de structures d'échange, ces dernières ayant été *très, voire trop nombreuses*. Conséquence : certaines informations ont été diffusées deux fois ou mal communiquées, car on a estimé qu'elles relevaient d'autres structures, ce qui s'est traduit par une multiplication des canaux de communication.
- En revanche, *les « organes » prévus par la loi en temps de crise n'ont pas joué leur rôle*, que ce soit l'État-major fédéral Protection de la population (EMFP), l'État-major du Conseil fédéral chargé de gérer la crise du coronavirus (EMCC) ou l'organe de coordination de la loi sur les épidémies (OrC LEp), ceci au détriment du dialogue entre la Confédération et les cantons. Or, dans un État fédéral, la répartition des rôles ne peut pas être laissée au hasard.
- Les principales difficultés sont survenues durant la situation particulière. *Il n'a pas toujours été facile de savoir qui était responsable de quoi.*

- Il faudrait optimiser les *canaux de communication* en définissant clairement qui de la Confédération ou des cantons informe et communique, et comment revenir à une seule structure.

I Faut-il de nouveaux organes, comme l'organe politique paritaire proposé par la CdC dans le rapport intermédiaire publié en décembre 2020 ? Quelle serait sa composition et de quelles prérogatives disposerait-il ?

- De manière générale, les personnes interrogées saluent les *réflexions visant à simplifier les échanges entre la Confédération et les cantons en cas de crise*. Il faudrait toutefois bien discuter de la nécessité d'un nouvel organe, de sa composition et de ses prérogatives ou tâches.
- *Une minorité considère que l'organe proposé par la CdC pourrait être utile*. Il permettrait d'associer les cantons aux instances qui prennent les décisions politiques. Il pourrait être un moyen de renforcer le dialogue même si les cantons et la Confédération ont été en contact régulier à l'échelon politique :
 - Quelques personnes seraient également favorables à ce que les villes puissent y faire part de leurs expériences. La Conférence tripartite, qui réunit tous les échelons de l'État, pourrait servir d'exemple.
 - D'autres soulignent qu'un organe de ce type ne pourrait servir qu'à préparer les décisions, car les prérogatives obéissent finalement à la Constitution fédérale. Une proposition formelle commune pourrait être utile et accélérer les processus de consultation. La loi sur les épidémies prévoit un organe de ce type, l'organe de coordination LEp.
- Une majorité est plutôt *réticente* devant la proposition de la CdC. Comme il a déjà été dit, les cantons souhaitent échanger directement avec la Confédération. À noter qu'un tel organe ne pourrait pas prendre de décisions contraignantes. D'un point de vue démocratique, les décisions ne pourraient pas être déléguées à un organe supracantonal, qui ne serait qu'un élément de plus d'une structure déjà complexe. Plutôt que de créer un nouvel organe, il serait préférable de réfléchir aux enseignements à tirer de la crise afin d'améliorer la coopération.
- On pourrait envisager de renforcer le rôle de la *conférence des secrétaires généraux* des conférences afin de renforcer le partage d'informations.

I Comment définir les structures et les responsabilités des différents cantons pour qu'ils puissent s'impliquer de manière ciblée dans la coordination intercantonale des décisions et de l'exécution ? Faut-il envisager des critères d'équivalence minimaux pour chaque canton ?

- Les personnes interrogées considèrent que l'absence d'équivalence dans les organisations de crise des cantons n'a posé *aucun problème*, d'autant qu'il n'y a pas de grandes différences entre les états-majors de crise. Les organisations de crise des cantons voisins ont eu des contacts réguliers, ce qui est satisfaisant.
- Plusieurs personnes regrettent que la Confédération n'ait pas géré la crise en respectant la structure organisationnelle prévue. L'EMFP et l'EMCC n'ont pas joué le rôle qui aurait dû leur revenir au niveau fédéral. Cela n'a pas facilité le travail des cantons qui s'attendaient à quelque chose de différent (*les organisations de direction cantonales se sont adaptées à la structure prévue par la Confédération*).

I Comment les demandes des communes et des villes ont-elles été communiquées aux organes de conduite durant la crise ? Faut-il envisager des dispositions spécifiques pour les crises futures ? Est-il nécessaire que les villes soient représentées dans un éventuel nouvel organe ?

- Les personnes interrogées constatent que *la gestion de crise mise en place par la Confédération ne tient pas du tout compte des villes et des communes*. Il existe un large consensus sur le fait que les cantons doivent associer les villes et les communes à la

prise de décision et à la communication, car leurs tâches sont très différentes d'un canton à l'autre.

- Il existe en effet des *sujets qui relèvent principalement de la responsabilité des communes*. Les grandes villes ont essayé de renforcer l'échange d'expériences au sein de l'Union des villes suisses et de faire du lobbying au niveau fédéral pour mettre en avant leurs intérêts et leurs expériences. Deux démarches qui ont eu peu de succès. En revanche, les groupes de travail thématiques des responsables techniques au sein de l'Union des villes suisses ont bien fonctionné et contribué à l'exécution.
- Les personnes interrogées estiment que les villes *n'ont pas été expressément sollicitées lors des consultations* sur les ordonnances de la Confédération :
 - Quelques personnes pensent que les communes devraient également être entendues pour préparer les mesures : « entendues » ne signifie pas qu'elles doivent participer aux décisions, mais qu'elles peuvent faire part de leurs expériences, comme l'énonce l'art. 50 de la Constitution fédérale.
 - D'autres estiment que la situation est tellement différente d'un canton à l'autre que cette question doit être traitée exclusivement au niveau cantonal. À noter enfin que les demandes des communes sont fonction de leur taille.

4.3 Cadre juridique et institutionnel, législation en temps de crise

I En quoi faut-il réviser la loi sur les épidémies selon les cantons et les communes ?

Quelles demandes les cantons doivent-ils faire valoir en priorité dans le débat politique ?

- La plupart des personnes interrogées estiment *qu'il faut réviser la LEp*. À savoir :
 - Premièrement : définir plus clairement les compétences et les responsabilités des organes prévus par la Confédération.
 - Deuxièmement : envisager des ajustements concernant la situation extraordinaire. En soi, elle a fait ses preuves. Mais il est proposé d'introduire davantage de flexibilité. Il suffit de penser au canton du Tessin qui a été touché différemment et plus tôt par la pandémie. Il a obtenu ce que l'on appelle une « fenêtre de crise ». Il s'agit de concrétiser cette fenêtre et de l'ancrer dans la loi.
 - Troisièmement : définir avec davantage de précision la situation particulière. Son champ d'application est très large actuellement. Nous nous trouvons dans cette situation depuis plus d'un an déjà, alors que le contexte épidémiologique a souvent changé. Il est important de mieux définir à partir de quand la responsabilité de la Confédération est engagée.
 - Quatrièmement : clarifier la question des conditions de passage de la situation extraordinaire à la situation particulière. Les critères doivent être précisés.
 - Cinquièmement : la loi sur les épidémies ne couvre que partiellement la question de l'information. L'échange d'informations doit être étendu à tous les niveaux concernés.
 - Enfin, il a été suggéré que les communes figurent également dans la LEp, afin de respecter l'art. 50 Cst. Il s'agit en premier lieu de prendre en compte les expériences des communes pour l'exécution. Il ne s'agit pas de revendiquer la codécision.
- D'autres personnes interrogées estiment quant à elles qu'une *révision de la LEp n'est pas urgente*. La situation particulière et la situation extraordinaire ont fait leurs preuves ; la loi laisse une marge de manœuvre suffisante.

I Faut-il de nouvelles bases légales pour atténuer les conséquences économiques de la pandémie ? Quels pourraient être les éléments clés d'une éventuelle « loi sur le financement des conséquences économiques d'une crise » ?

- Là aussi, les *avis sont partagés* :
 - Certains estiment indispensable une solide base légale sur les conséquences économiques d'une crise. Les solutions ad hoc proposées n'ont pas toujours respecté le principe de l'équivalence fiscale. Trouver de bonnes solutions a également pris beaucoup de temps (par ex. pour les restaurants). Il faudrait profiter d'une période normale pour se lancer dans un travail législatif minutieux qui permettrait d'éviter une telle situation.
 - D'autres s'opposent fermement à une telle loi, arguant qu'il est impossible d'anticiper une crise. C'est pourquoi il s'est avéré utile de trouver des solutions adaptées à la crise elle-même, à partir d'une base légale stable et dans le respect du processus de démocratie directe. Souple, axé sur la recherche de solutions, l'ensemble a très bien fonctionné.

I Comment évaluer la marge de manœuvre accordée aux cantons par les bases juridiques de la Confédération ? A-t-elle été suffisante pour décider de solutions novatrices ? Comment mieux satisfaire le besoin de marge de manœuvre ?

- La *marge de manœuvre accordée par la Confédération aux cantons a généralement été jugée suffisante*. Elle a permis de prendre des décisions adaptées à la situation ; la devise était, surtout au début de la crise : « Peu importe ce que vous faites, à partir du moment où vous en assumez les conséquences financières ».
- Les difficultés sont venues des directives et ordonnances qui laissaient une *marge d'interprétation* aux cantons. Les personnes interrogées ne comprennent pas pourquoi la Confédération, convaincue de sa propre interprétation, a dans certains cas « remis en place » les cantons. Deux exemples :
 - Ouverture des terrasses : en arrière-plan de la discussion, l'article 8 de l'ordonnance COVID du 19 juin 2020. Dans le rapport explicatif du 27 janvier 2021, l'OFSP précise que « les cantons sont compétents pour ordonner des mesures de police sanitaire dans des cas individuels qui ont un effet collectif ». Sans préciser ce que cela signifie concrètement.
 - Indemnités chômage : la question était de savoir qui avait droit à des indemnités et qui n'y avait pas droit, ce qui a créé un certain flou. Les cantons ont dû prendre des décisions dans la précipitation, que la Confédération a ensuite contestées par la voie juridique. Cette situation n'a pas manqué de déplaire aux cantons.

I Comment évaluer la qualité de la législation pendant la crise ? Quelles ont été les plus grandes difficultés ? Comment les atténuer à l'avenir, même si la législation doit être élaborée dans des délais très serrés ?

- La plupart des personnes interrogées estiment que les dispositions élaborées dans le cadre de la procédure d'urgence *sont de bonne qualité*.
- Certaines personnes ont remarqué qu'au cours de la crise *les directives sont devenues nettement plus précises et exhaustives*. À ce jour, le niveau de densité normative est très exigeant. Le principal défi pour les groupes cibles a résidé dans les directives qui ont souvent changé. Un exemple : les exploitants de bar ou d'hôtel ont dû appliquer entre dix et vingt directives différentes au cours de la crise. Il en va de même pour les propriétaires d'installations sportives ou les responsables d'associations sportives. Il est donc proposé de légiférer de manière plus générale à l'avenir, l'objectif étant de disposer de règles moins détaillées. Un avis qui entre en conflit avec la demande formulée ci-dessus, à savoir éviter que les ordonnances laissent une marge d'interprétation.
- Malgré ce jugement globalement positif, certains ont demandé que les services en charge de l'exécution et les *autres acteurs de la mise en œuvre soient davantage*

associés au processus d'élaboration de la législation. En l'occurrence, cela aurait permis d'éviter les nombreux amendements introduits par la suite. On a constaté plusieurs difficultés dues à une association insuffisante des services en charge de l'exécution. Par exemple : les détaillants ont été purement et simplement ignorés lorsqu'il s'est agi de décider de la fermeture des magasins et de ce qui pouvait être vendu ou non.

4.4 Communication

I Quels défis majeurs la collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes doit-elle relever pour la communication en temps de crise ?

- Premier aspect abordé : la *communication avec la population* :
 - Les personnes interrogées estiment que la Confédération a dans l'ensemble bien informé. C'est grâce à cette communication qu'il a été possible de contrôler le virus avec des mesures relativement peu contraignantes. Cela est probablement dû au fait que l'on a pu expliquer les contextes et que la population a bien saisi l'enjeu. L'acceptation a donc été relativement bonne.
 - Les personnes interrogées considèrent cependant que l'on peut faire mieux. Il est nécessaire de renforcer l'élaboration commune des messages en faisant preuve de davantage de compréhension pour les autres échelons de l'État.
 - La Confédération a occupé une place majeure dans la communication, d'où la difficulté pour les cantons de gagner l'attention de leur population alors que c'est à eux de l'informer. Certains cantons ont consenti de nombreux efforts, en organisant par exemple des retransmissions en direct ou en utilisant les médias sociaux.
 - Le fait que le Conseil fédéral soit régulièrement intervenu avec le président de la CDS ou les présidents d'autres conférences est jugé positif. Cela a permis de souligner l'importance des cantons et de montrer que le dialogue existe. La Confédération et les cantons ont intérêt à intervenir ensemble lorsqu'il s'agit de communiquer des décisions majeures.
 - Autre constat : le fait que la Confédération ait pris des décisions impopulaires pour toute la Suisse et en ait assuré la communication a déchargé les cantons.
 - C'est entre mai et septembre 2020 que la collaboration entre la Confédération et les cantons a été la plus difficile en termes de communication, période au cours de laquelle les cantons ont retrouvé leur autonomie. Les personnes interrogées sont largement d'accord pour dire que la communication ne s'est alors pas bien passée.
- Autre aspect abordé : la *communication des décisions de la Confédération aux cantons et aux autres acteurs en charge de l'exécution* :
 - Sur ce point, l'appréciation des personnes interrogées est moins bonne. L'essentiel du problème réside dans le fait que les cantons et les communes ont souvent été informés des décisions en même temps que la population. La difficulté a été ensuite de répondre à des questions auxquelles ils n'ont pas pu se préparer.
 - Autre problème : une communication en partie désorganisée. Pour être sûr d'être bien informé, il fallait connaître la bonne personne à la Confédération. La qualité du niveau d'information était parfois purement aléatoire.
 - Les communes ont « souffert » de l'information de la Confédération. Dès qu'elle annonçait une mesure, les communes étaient sous pression pour s'informer. La communication de la Confédération n'a pas bien fonctionné. Il faut donc un concept pour les situations de crise.
 - Autre constat : insuffisants pendant la situation particulière, les délais de consultation devraient être réglés par la loi. Il faudrait également indiquer que la Confédération doit consigner les résultats de la consultation dans des rapports, comme en situation normale. Les fondements du fédéralisme sont touchés dès lors que la transparence de la formation de l'opinion est négligée.

- Enfin, le fait que les *rappports explicatifs en français, et surtout en italien*, aient été livrés avec retard est critiqué.

I Comment améliorer la coordination de la communication entre cantons ? Comment y associer les communes ?

- La coordination de la communication entre cantons n'a dans l'ensemble *pas fait de difficulté*.
- *L'association des communes* a été très différente d'un canton à l'autre. Dans certains cas, beaucoup a été fait pour associer les communes à la communication. Une solution a consisté à organiser des séances Zoom hebdomadaires avec toutes les communes.
- Selon les informations fournies par les personnes interrogées, les cantons romands ont échangé sur les *questions de communication* dans le cadre des conférences régionales. Cela n'a pas toujours été facile, notamment lorsqu'un sujet était du ressort de plusieurs conférences. De nombreux échanges ont eu lieu sur les aides économiques et sur la manière d'interpréter les directives de la Confédération. Là aussi, les conférences ont joué un rôle important.

I Comment le fédéralisme a-t-il été perçu ? Comment en communiquer les atouts et les risques ?

- Les interviews *ne donnent pas l'impression que le fédéralisme ait subi quelque dommage pendant la crise*. La majorité des personnes interrogées estime que la communication entre les échelons de l'État a bien fonctionné. Le fédéralisme a toujours connu des hauts et des bas, ce qui n'est pas un problème en soi. Il y a toujours des difficultés, même sans crise.
- Les personnes interrogées n'ont pas été choquées par le fait que *la Confédération et les cantons se soient partagés la tâche de communiquer*. Le rôle de la Confédération est précisément de communiquer globalement. Les cantons quant à eux sont là pour communiquer sur place et de manière ciblée. Il s'agit en effet de s'adresser directement aux groupes cibles. La vaccination en est un exemple. Les cantons sont plus proches de la population. À eux d'essayer de lever les obstacles à la vaccination en prenant les mesures d'organisation et de communication idoines.
- Parmi les exemples de situations qui ont nui à l'image du fédéralisme, il a été fait mention à plusieurs reprises du *conflit des terrasses* et de la *compétition entre les cantons en matière de vaccination* orchestrée par la Confédération alors qu'elle n'a pas pu fournir suffisamment de vaccins. Des exemples qui ont bien sûr été exploités par la presse.
- La pandémie a aussi eu des effets positifs sur le fédéralisme : ainsi, *la crise a permis de relancer le débat sur les forces et les faiblesses du fédéralisme*. On ne peut s'y soustraire et les conférences devraient en profiter pour développer une compréhension commune du fédéralisme.
- Les personnes interrogées ne voient pas pourquoi la CdC devrait jouer un rôle particulier dans ce débat. Il convient plutôt de la considérer comme la 14^e conférence et non comme une médiatrice. Les conférences dans leur ensemble devraient mener une discussion permanente sur le développement du fédéralisme.