

L'odyssée du fédéralisme et de la démocratie en temps de Covid

*Huit recommandations pour renforcer la gestion des
crises par la Confédération et les cantons*

analyse

Lukas Schmid, en collaboration avec Pascal Lago

Les critiques concernant la gestion politique de la pandémie de Coronavirus sont omniprésentes. La gestion de la crise par la Confédération est particulièrement mal perçue. Dans cette analyse, Avenir Suisse observe dans quel état sont les institutions du pays et montre comment elles pourraient être renforcées.

Jusqu'à présent, la politique s'est éloignée des structures décisionnelles habituelles, car les Chambres fédérales ont considérablement étendu les pouvoirs du Conseil fédéral avec la loi Covid-19. Le manque de confiance dans la transition numérique a rendu la tâche du pouvoir exécutif difficile. La Suisse ne dispose pas d'un système de coordination à l'échelle nationale. Ainsi, malgré des approches cantonales intéressantes, il n'est pas possible de suivre la pandémie de façon transparente. La nécessité d'une répartition claire des tâches est devenue particulièrement évidente avec le Coronavirus.

Pour faire face aux futures crises, il faut une répartition plus claire des responsabilités entre la Confédération et les cantons, un contrôle parallèle accru du régime d'urgence mais aussi accélérer la numérisation au niveau fédéral, et mettre en place la cyberdémocratie.

– La numérisation indispensable à une démocratie en crise	– 3
– Maintenir les dates des votations	3
– Lancer la collecte et le vote électronique	4
– Pour un e-Parlement	4
– Le maintien du régime d'état d'urgence nécessite un contrôle parlementaire	5
– Limiter légalement le recours au droit d'urgence	7
– La gestion fédérale des crises exige une répartition cohérente des tâches	– 9
– Appliquer le principe de l'équivalence fiscale également en situations de crise	9
– Bénéficier du laboratoire fédéral d'innovation: un système national de coordination pour la surveillance des pandémies	10
– Séparer les tâches et assumer les responsabilités associées	11
– Le fédéralisme, injustement mis au pilori	13
Bibliographie	15

Editeur	Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch
Traduction	Justine Wieland
Relecture interne	Lukas Rühli, Jürg Müller, Samuel Rutz, Jérôme Cosandey, Antoine Duquet
Conception	Carmen Sopi

© Février 2021 Avenir Suisse, Zurich

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur. Avenir Suisse étant intéressé à la diffusion des idées présentées ici, l'utilisation par des tiers des conclusions, des données et des graphiques de cette œuvre est expressément souhaitée à condition que la source soit indiquée de façon précise et bien visible et que les dispositions légales en matière de droits d'auteur soient respectées.

Télécharger www.avenir-suisse.ch/fr/publication/lodysee-du-federalisme-et-de-la-democratie-en-temps-de-covid/

La numérisation indispensable à une démocratie en crise

Depuis le début de l'épidémie de Covid-19, les autorités gouvernementales du monde entier ont pris des mesures préventives extraordinaires, après avoir été mises sous pression pour agir. En Suisse, à la mi-mars 2020, le Conseil fédéral a pris en charge, seul, la gestion de la crise et a décrété la situation extraordinaire. Près d'un an plus tard, la Suisse n'est plus autant débordée par les événements, mais le virus y sévit encore. Il est temps de dresser un premier bilan de la gestion de la crise et des institutions démocratiques suisses. Compte tenu de la crise toujours en cours, cette analyse ne prétend pas être exhaustive. Elle émet toutefois des recommandations là où elles seraient déjà applicables.

Maintenir les dates des votations

Deux jours après la déclaration de la situation particulière, soit le 18 mars 2020, le Conseil fédéral a décidé de suspendre la votation populaire fédérale prévue le 17 mai.⁻¹ Il a justifié cette décision en déclarant qu'un processus complet de formation d'opinion n'était pas compatible avec le contexte sanitaire. Cette compréhension du processus de formation d'opinion est anachronique (Schnell et Ammann, 2020). Compte tenu de ce qui était imposé à la population pour l'enseignement et le télétravail, cette décision est d'autant plus surprenante. Ironiquement, les débats publics sur les mesures prises pour endiguer la pandémie se sont déroulés en ligne sur tous les canaux numériques.

Par ailleurs, les difficultés que nous avons connues au début de l'épidémie n'ont pas empêché les autorités du canton de Schwytz et de la ville de Lucerne d'organiser des élections à la fin du mois de mars. Les autorités du canton de Schwytz ont également maintenu la date du deuxième tour des élections du canton, le 17 mai (Regierungsrat SZ, 2020). Cette décision montre que ni le déroulement du processus électoral, ni l'exercice du droit de vote démocratique n'ont été sensiblement restreints (malgré la situation).

Recommandation 1:

Dans les futures périodes de crise, tant que le processus de formation d'opinion et que les processus de vote peuvent être assurés, le report de votation devrait systématiquement être évité.

1 Le 29 avril, le Conseil fédéral a finalement ordonné l'organisation d'un scrutin le 27 septembre.

Lancer la collecte et le vote électronique

Au plus fort de la première vague, le Conseil fédéral a également décrété une suspension des délais de dépôt des initiatives populaires et des référendums, pendant laquelle aucune signature n'a pu être recueillie. De plus, les bureaux concernés n'ont pas délivré d'attestations de la qualité d'électeur. Selon des experts juridiques, la Constitution aurait ainsi été violée (NZZ 2020b). Les politiciens feraient bien de prendre cette accusation au sérieux et de mettre de côté leur opposition de longue date à la numérisation du processus. La réserve de la Chancellerie fédérale à l'égard de la numérisation de la démocratie suisse a désormais des répercussions. La numérisation des processus démocratiques devrait être une priorité, en particulier avec la perspective de crises futures (Landman et Splendore 2020).

Avant, le discours politique était dominé par des préoccupations concernant la sécurité et la fiabilité du vote. Désormais, pour mieux respecter les fondements de notre démocratie directe, il sera d'autant plus important de tirer parti de cette crise pour donner un nouveau départ au vote électronique. Les récents développements permettent d'être quelque peu optimiste : en septembre 2020, le Conseil des Etats a rejeté l'initiative soutenue par le Conseil national «Vote électronique. Suspendre les travaux» (Zanetti et Grütter, 2018). Fin 2020, le Conseil fédéral a également envoyé en consultation une nouvelle directive pour lancer la restructuration de la phase d'essai en matière de vote électronique (Bundesrat 2020b).

Recommandation 2 :

Afin de préserver la démocratie directe, même en temps de crise, il faut rapidement créer les conditions nécessaires à l'introduction rapide et généralisée de la collecte et du vote électronique.⁻²

La législation relative aux droits politiques doit être adaptée en conséquence, aussi bien au niveau de la Confédération que des cantons.

Pour un e-Parlement

La session de printemps a également été interrompue prématurément à cause de la pandémie. Si une telle mesure est compréhensible compte tenu de la grande incertitude propre au contexte, elle ne devrait pas justifier une suspension du pouvoir législatif (Schweizer Parlament 2020). C'est en particulier dans des situations d'urgence, durant lesquelles des restrictions de libertés civiles sont ordonnées, que le Parlement devrait être en mesure de légitimer l'action du Conseil fédéral démocratiquement, en tant qu'organe représen-

2 Pour en savoir plus sur les propositions d'Avenir Suisse : voir Ammann et Schnell 2019.

tatif du peuple, et ce également par voie numérique. Si le Parlement n'avait pas raté le coche de la transformation numérique, la session extraordinaire aurait eu lieu avant le mois de mai.

Afin d'adapter les infrastructures parlementaires à de telles situations d'urgence, la mise en place d'un «e-Parlement» devrait être possible (Schnell et Ammann 2020). Il permettrait aux parlementaires de procéder selon les règles habituelles en vigueur, et non d'urgence, lors des commissions et devant l'assemblée, tout en maintenant une présence virtuelle, et non physique (Wessels et Schroeder 2020). La réponse du bureau du Parlement à une interpellation soumise à ce sujet le 11 mars 2020 (Fiala 2020) témoigne du scepticisme encore bien présent au sein du Parlement face à la transition numérique. Il est clair que des «exigences techniques élevées» et autres spécificités, telles que la protection des données, les questions de procédures, les effets sur le principe de transparence, sur les médias ou encore sur les représentants d'intérêts doivent être prises en compte lors d'une telle transition numérique. Certes, ces questions doivent être abordées dans le cadre du processus de décision politique. Toutefois, le projet ne doit pas être étouffé dans l'œuf pour des raisons techniques. Depuis mars 2020, le Parlement européen se réunit en partie en ligne. Il a également mis en place une procédure qui permet à ses députés de voter par courrier électronique. En outre, il existe de nombreuses solutions offertes par le secteur privé qui répondent aux normes de sécurité les plus strictes. Sans cela, au printemps 2020, les courtiers, par exemple, n'auraient pas pu télétravailler, compte tenu des risques importants liés aux transactions que comportent leurs activités. Les enseignements tirés de la première vague devraient faire prendre conscience aux politiques que les canaux de communication numériques sont particulièrement essentiels à la capacité d'action du pouvoir législatif et à sa résilience en situation de crise.

Recommandation 3:

La base juridique pour la création d'un e-Parlement doit être fixée rapidement afin de créer un Parlement virtuel qui pourrait se mettre en place en cas de future(s) crise(s) ou autres situations exceptionnelles justifiées.

Le maintien du régime d'état d'urgence nécessite un contrôle parlementaire

La pandémie de Coronavirus nous permet, outre de constater le besoin urgent de numérisation dans notre pays, de tirer des enseignements pour impliquer plus étroitement le Parlement dans les régimes d'urgence décrétés par la Confédération. Le 16 mars 2020, le Conseil fédéral a déclaré la «situation extraordinaire», conformément à l'article 7 de la loi sur les épidémies (LEp), ce qui lui a permis de mettre en vigueur des mesures d'urgence

par voie d'ordonnances. En outre, en s'appuyant directement sur les compétences générales d'urgence édictées par l'art. 185 de la Constitution, le Conseil fédéral a émis des dispositions d'ordonnance, dont certaines diffèrent de la législation actuelle. Avec le retour à la «situation particulière» décrétée le 19 juin, les cantons ont retrouvé une grande partie de leurs compétences. Le 25 septembre, six mois après la première ordonnance, les mesures d'urgence du Conseil fédéral ont reçu l'approbation du Parlement, avec l'adoption de la loi Covid-19 (Bundesrat 2020). En d'autres termes, les mesures d'urgence ont été transférées au droit ordinaire, mais dans le cadre d'une procédure d'urgence.

Malgré l'évolution négative de l'épidémie, le Conseil fédéral s'est abstenu de déclarer une nouvelle situation extraordinaire à la fin de l'automne. De son point de vue, une telle annonce n'aurait pas été nécessaire, car il dispose déjà de pouvoirs très étendus avec la loi Covid-19. Toutefois, en édictant cette loi, il ancre hasardeusement son champ d'action en matière de droit constitutionnel. Selon certains experts juridiques, le Conseil fédéral se trouve donc dans une zone d'ombre de la Constitution, car la loi consiste essentiellement en des délégations de compétences au Conseil fédéral [...] et non, comme c'est l'usage, en des règlements juridiques édictés par le Parlement lui-même (Sägesser et Kettiger 2020). La Constitution fédérale ne prévoit pas de délégation de pouvoirs en tant que telle. Sur cette base, près d'un an après l'arrivée du virus, le gouvernement suisse est en capacité d'exploiter un système de gestion de crise très éloigné des structures fédérales décisionnelles habituelles. Pour imposer des décisions au niveau fédéral, le Conseil fédéral n'a tout simplement plus besoin d'invoquer cette «situation extraordinaire».

Certes, la loi est limitée jusqu'à fin 2021 (Bundesrat 2020a). Or, en approuvant cette loi, le Parlement s'est en quelque sorte dégradé au statut de simple demandeur d'information envers l'exécutif (art. 1, loi Covid-19). Ainsi, les décisions des commissions deviennent des recommandations au Conseil fédéral et restent lettre morte, comme ce fut le cas déjà en janvier 2021 avec l'opposition de la Commission de l'économie du Conseil national face au durcissement des mesures (WKA-N 2021, Grünenfelder 2021). La soi-disant inclusion des cantons avec l'augmentation du nombre de consultations-éclair est également discutable. Le Conseil fédéral a ignoré le consensus des cantons sur des questions telles que l'obligation de télétravailler, la fermeture des magasins et des marchés (Tagesanzeiger 2021a). Etant donné la gravité de la crise, un échange numérique entre le Conseil fédéral et la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) serait plus approprié pour prendre des décisions rapides.

Si les structures décisionnelles extraordinaires ont pu être maintenues avec les résolutions de la session d'automne, le Parlement, lui, a rétabli son fonctionnement «ordinaire». Désormais, si ce dernier veut maintenir les structures décisionnelles inhabituelles, il faudrait mieux surveiller la gestion des crises du Conseil fédéral. Cette surveillance pourrait prendre la

forme d'une «session spéciale permanente», une réunion hebdomadaire en ligne entre les deux chambres fédérales ou avec une «commission de crise» composée de représentants des deux chambres, avec une heure de questions prévue à cet effet. Il est important que les Chambres aient également un accès facilité aux informations relatant l'état et les évolutions d'une crise. Sans cela, l'efficacité d'un contrôle parlementaire serait entravée.

A l'avenir, si une crise prolongée – aussi extraordinaire soit-elle – se déclenche, le droit de codécision du Parlement devrait être inscrit dans la loi après qu'une première phase a été surmontée. Cette mesure empêcherait non seulement le régime d'état d'urgence d'être transposé dans la loi, mais la participation parlementaire permettrait une meilleure compréhension des gestions de crises par la population.

Recommandation 4 :

Si, lors de crises prolongées, la Constitution prévoit que les ordonnances de nécessité soient transposées dans une loi, les pouvoirs spéciaux du Conseil fédéral devraient faire l'objet d'un contrôle parlementaire, qui devrait être inscrit dans la loi. Les Chambres fédérales devraient se réunir une fois par semaine en temps de crise, pour démontrer leur contrôle parlementaire.

Limiter légalement le recours au droit d'urgence

En ce qui concerne les autres scénarios de crise, l'absence de bases juridiques analogues à la LEp pose un problème (NZZ 2020c). Sans élaboration ni approbation de bases juridiques spécifiques pour répondre légalement aux scénarios de catastrophes les plus probables, qui limitent les pouvoirs discrétionnaires du gouvernement par des réglementations précises, il existe un haut risque de recours au droit d'urgence. Du point de vue du droit constitutionnel, le risque encouru réside moins dans les abus qui seraient commis que dans le changement d'attitude envers le droit ordinaire de la part du gouvernement et du Parlement (Kley 2011). La principale crainte est que les dirigeants s'habituent trop au droit d'urgence en tant qu'instrument d'action. Il convient toutefois de préciser que le recours au droit d'urgence a officiellement pris fin le 26 septembre 2020. Cependant, sur le fond, le régime d'état d'urgence prévu par la loi Covid-19 se poursuit au moins jusqu'à fin 2021.

Afin d'examiner périodiquement l'adéquation de la base légale avec les menaces éventuelles, ces bases juridiques devraient être assorties d'une clause de péremption. Sans une nouvelle approbation parlementaire, par exemple après une période de dix ans, la loi correspondante devrait être abrogée. Ce qui est souvent requis pour les textes législatifs concernant les dépenses convient probablement aussi à la réglementation juridique des scénarios de crise. De telles législations ne sont pas seulement liées à une

thématique particulière, mais à un moment donné, car les risques évoluent constamment (BABS 2020).

Recommandation 5 :

Afin de limiter le droit d'urgence, des bases juridiques analogues à la LEp devraient être créées pour les scénarios de catastrophes les plus probables⁻³. Pour garantir la pertinence des scénarios envisagés, les lois doivent être abrogées automatiquement au bout de dix ans, si elles ne sont pas explicitement prolongées.

3 Il est particulièrement nécessaire d'agir en cas de risque de pénurie d'électricité sur plusieurs mois. Selon le dernier rapport fédéral sur les risques (BABS 2020), ce risque a augmenté. Outre une pandémie, le rapport mentionne aussi une défaillance du réseau de téléphonie mobile comme risque majeur pouvant déclencher une crise.

La gestion fédérale des crises exige une répartition cohérente des tâches

La gestion de la crise a non seulement révélé un besoin d'action en matière de démocratie, mais elle a aussi soumis le fédéralisme à une épreuve de résistance considérable qu'il faudrait réduire dans les mois à venir. Contrairement à l'impression laissée ces derniers mois, la querelle de compétences entre la Confédération et les cantons ne se limite pas à la «situation particulière» en vigueur depuis le mois de juin.

Appliquer le principe de l'équivalence fiscale également en situations de crise

Le canton du Tessin est un bon exemple. Mi-mars 2020, les autorités cantonales ont décrété des fermetures d'entreprises et de chantiers et se sont empressées de prendre des décisions qui allaient plus loin que les exigences fixées par le Conseil fédéral. Cette situation était délicate, car les entreprises qui ont dû cesser leurs activités n'auraient pas eu droit à une indemnité de chômage partiel de la part de la Confédération. Cette dernière a donc ensuite introduit une clause dérogatoire, autrement appelée «fenêtre de crise» pour les cantons qui voulaient prendre des mesures plus ambitieuses que les siennes dans la lutte contre le Coronavirus (NZZ 2020a).

En mars, la «fenêtre de crise» était une solution pragmatique. A l'avenir, les cantons pourraient être autorisés à adopter des mesures plus strictes que celles de la Confédération en cas de situation exceptionnelle, mais à condition qu'ils soient plus touchés que la moyenne. En contrepartie, les cantons devraient couvrir eux-mêmes les frais supplémentaires encourus (par exemple pour compléter les indemnités de chômage partiel ou les allocations pour pertes de gain), conformément au principe de l'équivalence fiscale. Ce dernier devrait toujours être appliqué, même en cas de crise et même si d'autres cantons peuvent bénéficier de la mesure ordonnée par un seul canton.

Les questions relatives à la prise en charge des coûts, à la gestion des compétences et à l'indemnisation éventuelle en temps de crise sont une conséquence inhérente à un Etat fédéral. Cependant, il est particulièrement urgent d'y répondre pour des tâches publiques qui relèvent en grande partie de la compétence des cantons, comme la santé.

La situation n'est pas toujours évidente. Au printemps dernier, la plupart des hôpitaux ont enregistré d'importantes pertes de chiffre d'affaires en raison de l'interdiction imposée par la Confédération de pratiquer certaines opérations non urgentes (Cosandey 2020). Une contribution de la Confédération pour compenser ces retombées financières serait pensable. Toutefois, au regard de l'art. 10a des dispositions spéciales du Conseil fédéral, les cantons ont contraint tous les hôpitaux répertoriés à rester opérationnels

afin de préserver les capacités en lits.⁴ Ainsi, contrairement à la logique commerciale, les cliniques n'ont pas pu réduire leurs coûts variables. En temps normal, ce genre de réserves hospitalières sont payées par les cantons en tant que «prestations d'intérêt général» et font donc partie de l'infrastructure sanitaire de base. Comme les cantons sont responsables de cette dernière, ils devraient prendre en charge les coûts des réserves hospitalières.

Recommandation 6 :

Dans une situation exceptionnelle, les cantons devraient pouvoir prendre des mesures allant au-delà de celles de la Confédération, pour autant qu'ils soient plus durement touchés. En revanche, le principe de l'équivalence fiscale doit être respecté.

Bénéficiaire du laboratoire fédéral d'innovation: un système national de coordination pour la surveillance des pandémies

Aujourd'hui, il n'existe pas de système de coordination ou d'indicateurs à l'échelle nationale qui utilisent des données en temps réel (collecte et traitement des indicateurs épidémiologiques, taux de vaccination, occupation des lits aux soins intensifs, traçage des contacts, etc.). Ce système fournirait pourtant des indications claires sur l'évolution de la situation épidémiologique et pourrait servir de base pour prendre des mesures adaptées. Les décideurs politiques gèrent donc les données «à l'aveugle». Pourquoi? Parce que l'administration fédérale a manqué d'assurer la qualité et la préparation des données, ce qui rend la lutte contre la pandémie beaucoup plus difficile.

Certaines approches choisies par les cantons sont prometteuses. L'été dernier, le canton de Zoug a par exemple développé un «concept de niveau d'alerte» communiquant les indicateurs et leur pondération que les autorités cantonales utilisent dans la lutte contre la pandémie (Martin et al. 2020). Le Conseil fédéral aurait dû s'inspirer de ces approches. En impliquant tous les cantons, nous pourrions créer des bases de décisions stratégiques qui rendraient les niveaux d'escalade possibles transparents et compréhensibles pour les décideurs ainsi que la population en cas d'augmentation du nombre d'infections. A l'aide d'une telle stratégie, il serait également possible d'identifier le seuil à partir duquel la gestion nationale d'une crise serait appropriée.

En outre, comme le montre l'exemple de Zoug, un système de coordination ne doit pas nécessairement être lié à des mécanismes automatiques qui déclenchent immédiatement des mesures préventives et remplacent ainsi des décisions prises par des hommes politiques (Martin et al. 2021). La marge d'appréciation est ainsi préservée et la communication des décisions au public facilitée.

4 Dans certains cas, des hôpitaux non répertoriés ont aussi été touchés.

tée. A l'avenir, un tel concept pourrait être utilisé pour lever successivement les restrictions de confinement récemment mises en œuvre.

Recommandation 7 :

Introduire un système d'indicateur (type feux de circulation) à l'échelle nationale – basé sur des pratiques cantonales qui ont fait leurs preuves – afin de créer une base de décision stratégique et transparente.

Encadré 1

La gestion des données des quarantaines des voyageurs

C'est une approche cantonale qui a permis de recueillir des données sur les quarantaines avec succès. Avant cette solution, la Confédération imposait l'auto-isolement pour les personnes revenant de pays à risque, sous le contrôle des cantons. Les informations sur les passagers de vols aériens étaient collectées à l'arrivée de manière centralisée par la Confédération. En octobre, cependant, les cantons ont dû attendre jusqu'à dix jours pour obtenir ces données (NZZ 2020d), ce qui équivaut à peu près à la durée des quarantaines ordonnées.⁵ Le Conseiller fédéral en charge du dossier avait alors expliqué que les listes de passagers devaient être triées par canton et que cela nécessitait du temps et des postes supplémentaires. Le canton de Zurich a rapidement prouvé le contraire. Le canton a développé avec la police de l'aéroport et les sociétés d'aviation une procédure efficace dans un délai très court. Désormais, le canton de Zurich collecte officiellement les données pour la Confédération et les autres cantons.

Séparer les tâches et assumer les responsabilités associées

Un système de coordination à l'échelle de la Suisse devrait également être le point de départ pour clarifier les responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement dans la crise. L'expérience de ces derniers mois montre que des compétences partagées entraînent un renvoi de balle systématique lorsque des décisions graves doivent être prises. Cependant, dans la démocratie suisse (de consensus) fortement axée sur l'équilibre des pouvoirs, ce risque est inhérent au système, le processus décisionnel reposant toujours sur plusieurs acteurs. Compte tenu de ces liens, il est d'autant plus important de répartir de manière cohérente les responsabilités. Durant une crise, l'enchevêtrement des compétences accentue le conflit entre le besoin de prise de décisions rapides d'un côté et les mécanismes de décisions institutionnalisés de l'autre. Une «nouvelle» répartition des responsabilités pourrait éviter le jeu des reproches mutuels et favoriserait la collaboration entre les différents niveaux décisionnels, ce qui rendrait la gestion de crise

5 Pour plus d'informations sur la question de la proportionnalité du règlement de quarantaine, voir l'analyse d'Avenir Suisse (Müller 2020).

plus efficace. La Confédération serait déchargée de son rôle de chef d'orchestre, jusqu'ici perçu comme insuffisamment rempli, et freinerait les velléités cantonales d'attendre des décisions de la Confédération pour profiter des ressources financières qui en découlent.

La répartition des responsabilités devrait être principalement basée sur la mesure dans laquelle les tâches sont associées à des effets d'échelle ou ont une forte dimension suprarégionale.⁻⁶ Les cantons devraient être responsables des tâches dans lesquelles la coordination et la dimension régionale jouent un rôle secondaire. Il leur appartiendrait donc d'organiser le traçage des contacts, de définir les critères de l'enseignement en présentiel. En revanche, les mesures politiques visant à garantir les moyens de subsistance⁻⁷, les prêts de liquidités, la mise à disposition d'une application SwissCovid pratique, l'achat du vaccin et la gestion des données pour suivre l'évolution de la pandémie seraient centralisées au niveau fédéral.

Il serait certes envisageable de transférer au gouvernement fédéral l'autorité exclusive en matière de fermeture d'entreprises. Il a été démontré que plus une décision de politique de santé d'un gouvernement cantonal est stricte, plus il est probable qu'elle soit associée à des externalités régionales. De nombreux restaurateurs bernois n'étaient sûrement pas contre l'arrivée de clients romands lorsque les restaurants avaient fermé chez eux en novembre (Der Bund 2020). Cela rend la maîtrise de l'incidence des infections plus difficile, et ces mouvements seraient plus faciles à gérer par des ordonnances fédérales.

Cependant, il faut aussi tenir compte des effets secondaires non négligeables: la compétence de la Confédération empêche de mettre en place des *Best Practices* dont pourraient bénéficier d'autres cantons. De plus, elle empêche parfois des réouvertures possibles plus rapides localement. En outre, l'autorité centrale peut manquer de flexibilité en raison de la présence de nombreux facteurs difficiles à isoler au sein d'une grande organisation. Finalement, il faut décider si la compétence doit s'appliquer à tous les secteurs ou seulement à ceux qui présentent un risque plus élevé de contacts rapprochés (comme la restauration). Ici aussi, de meilleures données permettraient une meilleure analyse.

Bien répartir les responsabilités permet de renforcer le principe de responsabilité et d'assainir les structures (Schaltegger et Schelker 2021). En effet, l'unification de la compétence d'action, du risque et de la responsabilité a été sapée pendant des années par l'expansion des structures de coordination intercantionales. L'image selon laquelle la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) est le principal point de contact de la

6 Les retombées et les effets de débordement varient selon la crise. La délimitation concrète des compétences doit donc être définie en fonction de la situation.

7 Pour un commentaire sur la question des mesures appropriées de soutien de la politique économique lors de la deuxième vague, voir Müller et al 2020.

Confédération dans la crise du Coronavirus est le résultat de cette augmentation. Cependant, ni la CDS ni les différents directeurs de la santé ne sont légitimes pour assumer seuls la responsabilité pour les cantons. Même en temps de crise, les 26 gouvernements cantonaux restent les principaux interlocuteurs du Conseil fédéral. Par contre, un partage des responsabilités pour gérer la crise entre la Confédération et les cantons implique que les cantons assument la responsabilité politique et financière des tâches qui leur sont confiées. Ainsi, les bases d'une négociation éventuelle sur la prise en charge de coûts extraordinaires seraient clarifiées.

Enfin et surtout, les pratiques cantonales telles que la stratégie de test récemment annoncée dans les Grisons ou la décision des autorités vaudoises de ne pas vacciner provisoirement les personnes qui ont déjà eu le Covid-19 restent possibles dans le cadre d'une lutte contre une pandémie, axée sur la complémentarité. Cette stratégie serait toutefois difficilement applicable si le Conseil fédéral reste seul décideur (Regierungsrat GR 2021 ; SRF 2021). Ainsi, l'effet didactique, si important dans notre système fédéraliste, peut être maintenu. L'exemple le plus récent est celui de la Confédération qui a adapté sa stratégie de test, s'inspirant pour certains aspects de ce qui a été fait dans les Grisons (Tagesanzeiger 2021b).

Recommandation 8 :

Une répartition claire des responsabilités entre la Confédération et les cantons est nécessaire pour la gestion d'une pandémie, tout en tenant compte des effets de coordination, d'échelle et de la dimension spatiale.

Le fédéralisme, injustement mis au pilori

Nombreux sont ceux qui mettent la faute sur le dos du fédéralisme pour expliquer la situation insatisfaisante de la pandémie. Toutefois, ce dernier n'est pas forcément responsable des mauvais résultats, d'une absence de décision ou de décisions qui iraient trop loin. La fluidité de la coordination est rarement garantie dans un système fédéral. Comme l'a montré l'expérience de certains cantons lors de la deuxième vague, tout système de coordination comporte ses pièges, et des ajustements sont inévitables avec l'apparition d'une mutation du virus, par exemple. Cependant, si le fédéralisme avait été utilisé activement pour informer le public, il aurait permis une meilleure visibilité dans la planification et augmenté la pression pour les politiciens de justifier leurs mesures envers la population. En outre, une séparation des compétences aurait non seulement permis de les clarifier, mais aussi fait contrepoids face aux pouvoirs décisionnels étendus du Conseil fédéral sur la base de la loi Covid-19. Une répartition claire des responsabilités entre la Confédération et les cantons aurait permis de conforter l'image du fédéralisme. Cette publication donne des indications sur des améliora-

tions possibles pouvant être apportées afin que la démocratie suisse et le fédéralisme soient plus résilients face aux crises.

Encadré 2

Potentielles optimisations pour la Confédération et les cantons dans la gestion des crises / pandémies

<i>Confédération</i>	<i>Cantons</i>
<ul style="list-style-type: none">- Adapter les droits politiques pour permettre l'introduction du vote électronique et de la collecte électronique- Modifier la loi sur le Parlement pour permettre la création d'un e-Parlement- Réunir chaque semaine les Chambres fédérales (session spéciale d'un jour) pour renforcer le contrôle parlementaire- Adapter la loi Covid-19 pour renforcer le contrôle parlementaire et cantonal- Introduire un système de coordination à l'échelle nationale pour le monitoring en continu de la pandémie- Se concentrer sur les tâches avec effets de coordination et d'échelle	<ul style="list-style-type: none">- Augmenter la numérisation des processus parlementaires et administratifs- Tenir compte du principe de l'équivalence fiscale lors de la mise en œuvre de mesures cantonales- Se concentrer sur les tâches ayant une dimension spatiale essentiellement limitée

Bibliographie

- Amman, Matthias und Schnell, Fabian (2019): Digitale Direkte Demokratie: Schweizer Volksrechte stärken. Avenir Suisse, 30. Juli. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/digitale-direkte-demokratie/> Zugriff: 12.01.21
- BABS, Bundesamt für Bevölkerungsschutz (2020): Katastrophen und Notlagen Schweiz 2020 – Risikobericht. Bern: November 2020.
- Bundesrat (2020a): Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20202070/index.html>
- Bundesrat (2020b): E-Voting: Bundesrat lanciert Neuausrichtung des Versuchsbetriebs <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-81772.html>. Consulté le : 28.01.2021
- Cosandey, Jérôme (2020): Kantone sollen Covid-19-Vorhalteleistungen der Spitäler finanzieren. Avenir Suisse Blog, 08. Juni. <https://www.avenir-suisse.ch/kantone-sollen-covid-19-vorhalteleistungen-der-spitaeler-finanzieren/> Consulté le : 18.10.2020
- Der Bund (2020): Gastro-Tourismus dank Teil-Lockdown: Romands entdecken Berner Beizen. Von: Greco, Dario und Schreier, Jacqueline. 21.11.2020.
- Fiala, Doris (2020): E-Parlament als eine mögliche Antwort auf Notsituationen wie das Coronavirus. Interpellation 20.3098. 11. März. Consulté le : 25.10.2020
- Grünenfelder, Peter (2021): Die Selbstentmachtung der Volksvertreter. Handelszeitung Gastkommentar. 24. Januar.
- Kley, Andreas (2011): Die UBS-Rettung im historischen Kontext des Notrechts. In: Zeitschrift für schweizerisches Recht. 2011 I, S. 123-138.
- Landman, Todd and Splendore, Luca Di Genaro (2020): Pandemic democracy: elections and COVID-19. In: Journal of Risk Research, 23(7-8), S. 1060-1066.
- Martin, Brian; Klaey, Hanspeter; Müller, Andreas; Gügler, Christof; Kopepfi, Aurel; Gross, Beatrice; Pfister, Martin und Hauri, Rudolf (2020): Das Konzept des Kantons Zug für die zweite Welle von COVID-1. In: Schweizerische Ärztezeitung, 101(3132), S. 928-932.
- Martin, Brian; Martin-Diener, Eva; Pfister, Martin und Hauri, Rudolf (2021): Erfahrungen mit dem Konzept des Kantons Zug für COVID-19 bis Ende 2020. Amt für Gesundheit des Kantons Zug. Zug: Januar 2021
- Müller, Jürg (2020): Warum das Schweizer Quarantäne-Regime unverhältnismässig ist. Avenir Suisse Blog : 2. Oktober. <https://www.avenir-suisse.ch/warum-das-schweizer-quarantaene-regime-unverhaeltnismaessig-ist/> Consulté le : 19.01.2021
- Müller, Jürg; Müller, Valérie und Salvi, Marco (2020): Wirtschaftspolitische Antworten auf die zweite Welle: Den Strukturwandel auch in Krisenzeiten ermöglichen. Avenir Suisse. 20.11.20. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/wirtschaftspolitische-antworten-auf-die-zweite-welle/> Consulté le : 17.01.2021
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2020a): Tessiner erhalten im Kampf gegen das Virus eine Sonderlizenz – andere Kantone können davon kaum profitieren Von: Schäfer Fabian. 27.03.2020.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2020b): Bussen an der Grenze, Sonderrecht für Maturanden und Finanzhilfen ohne Ende: Mündet die Übermacht der Regierung in Polizei-Notrecht gegen die Klimakrise? Von: Gerny, Daniel. 23.04.2020.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2020c): Der Bundesrat steuerte das Land während Wochen fast pannenfrei durch die grösste Krise seit dem Zweiten Weltkrieg – gewöhnen wir uns an Notrecht? Von: Gerny, Daniel. 03.06.2020.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2020d): Im Umgang mit Rückreisenden aus Corona-Risikoländern zeigt Zürich dem Bund, wie es geht Von: von Ledebur, Michael. 18.08.2020.
- Regierungsrat des Kantons Graubünden (2021): Regierung beschliesst umfassende Impf- und Teststrategie <https://www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MMStaka/2021/Seiten/2021011403.aspx> Consulté le : 21.01.2021
- Regierungsrat des Kantons Schwyz (2021): Wahlen am 17. Mai finden statt <https://www.sz.ch/behoerden/information-medien/medienmitteilungen/medienmitteilungen.html/72-416-412-1379-1377-4603/news/13439/newsarchive/1> Consulté le : 14.01.2021
- Sägesser, Thomas und Kettiger, Daniel (2020): Staatsrechtlich fragwürdiger Entwurf zum Covid-19-Gesetz. NZZ Gastkommentar. 3. September.
- Schaltegger, Christoph A. und Schelker Mark (2021): Föderalismus – Corona, Irrungen und Wirrungen. NZZ Gastkommentar. 25. Januar.

- Schnell, Fabian und Ammann, Matthias (2020): Trotz Corona: Politisches Misstrauen in die digitale Demokratie. Avenir Suisse Blog, 09. April. <https://scienctaskforce.ch/microsoft-word-wissenschaftliches-update-09-dez-20-de-docx/> Consulté le : 23.10.2020.
- Schweizer Parlament (2020): National- und Ständerat brechen Frühjahrsession ab. https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2020/20200315182920975194158159041_bsd105.aspx Consulté le : 22.10.2020
- SRF, Schweizer Radio und Fernsehen (2021): Waadt will bereits an Covid-19 Erkrankte vorerst nicht impfen In: Tagesschau. 17.01.2021
- Tagesanzeiger (2021a): Läden konsterniert, Kantone kritisch, Köppel sauer. <https://www.tagesanzeiger.ch/laeden-konsterniert-kantone-kritisch-koepel-sauer-705272958814> Consulté le : 14.01.2021.
- Tagesanzeiger (2021b): Bundesrat erlässt Massnahmen: Das sind die neuen Corona-Regeln. Von: Fellmann, Fabian; Häfliger, Markus und De Carli, Luca. 27.01.2021
- WAK-N, Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats (2021): Corona-Massnahmen: WAK-N richtet Empfehlungen an den Bundesrat <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-wak-n-2020-01-12.aspx> Consulté le : 16.01.2020
- Wessels, Bernhard und Schroeder, Wolfgang (2020): Gegen die Selbstverzweigung: Digitalisierung kann die Corona-Krise zur Stunde des Parlaments machen. In: Mitteilungen des Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung Nr. 168, S. 11–13.
- Zanetti, Claudio und Grüter, Franz (2018): Marschhalt beim E-Voting. Parlamentarische Initiative 18.468. 04. Dezember. Consulté le : 29.01.2021