

Résumé

Les enseignements du fédéralisme face au Covid-19

Bilan intermédiaire des gestions cantonales de la pandémie
Lukas Schmid, en collaboration avec Céline Neuenschwander et Nina Kalbermatter



Remerciements

Les auteurs remercient en premier lieu les cantons, dont les administrations ont fourni un effort considérable pour répondre à l'enquête, malgré la charge de travail élevée en raison de la pandémie. Sans eux, le monitoring des cantons n'aurait pas été réalisable sous cette forme. Nous remercions également les nombreuses personnes interviewées, que cela soit dans l'administration, la science, les médias, les associations ou les hôpitaux. Elles ont fourni de précieuses informations de fond et des suggestions en amont mais aussi tout au long de cette étude. Nous remercions également les membres de la Commission de programmes d'Avenir Suisse, Prof. Silja Häusermann et Dr. Jean-Luc Cheneaux, pour leurs propositions d'améliorations toujours très pertinentes lors de leur relecture du texte. La responsabilité du contenu de cette étude incombe uniquement aux auteurs et au Directeur d'Avenir Suisse, Peter Grünenfelder.

Auteurs Lukas Schmid, en collaboration avec Céline Neuenschwander et Nina Kalbermatter
Traduction Justine Wieland
Relecture Jérôme Cosandey, Antoine Duquet
Editeur Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch
Conception Carmen Sopi, Olivia Vilarino
Impression Staffel Medien AG, www.staffelmedien.ch

© Décembre 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.

Commander assistant@avenir-suisse.ch, tél. 044 445 90 00
Télécharger www.avenir-suisse.ch/fr/publication/les-enseignements-du-federalisme-face-au-covid-19/

Préface

Après pratiquement deux ans de lutte contre le Covid-19 menée par la politique, l'économie et la société, la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons est contestée, en particulier les gestions cantonales de la crise. Dans les médias, au café du coin ou sur les réseaux sociaux, on parle de «patchwork» confus, et d'«esprit de clocher cantonal». Lorsque l'incidence augmente, des voix appellent à un Etat central fort. Ceux qui réclament de telles mesures oublient en revanche que la Confédération n'a pas toujours mérité des éloges pour ses efforts visant à endiguer le virus.

Même si les cantons ont souvent été sous le feu des critiques, notamment lors de l'organisation du rappel de vaccin, ils jouent un rôle essentiel dans la lutte contre la pandémie. Les Grisons, mais aussi Zoug et le Tessin, fortement touchés au début de la crise, ont développé des approches efficaces pour faire face à la pandémie, en exploitant leur autonomie et leur pouvoir de décision. Ces cantons ont agi de façon décidée sans attendre les directives de la Berne fédérale.

C'est ce que montre, entre autres, ce huitième monitoring des cantons d'Avenir Suisse. Dans ce dernier, Lukas Schmid examine, à travers une multitude de thèmes et en partie grâce à une collecte de données primaires, les différentes démarches cantonales et identifie les meilleures pratiques ainsi que les potentiels d'amélioration.

Comme le titre de ce monitoring des cantons l'indique, le fédéralisme permet de tirer des enseignements pour mieux gérer la pandémie en Suisse. Pour que notre pays puisse faire face à de futures crises de manière plus résiliente, il faut s'inspirer des concepts qui ont fait leurs preuves. Ceux qui pensent que le fédéralisme ne permet pas de faire face à une crise se trompent. Alors que la pandémie n'est toujours pas derrière nous, au contraire, ce monitoring constitue un bilan intermédiaire précieux et livre des stratégies plus efficaces pour faire face au variant actuel.

Peter Grünenfelder, Directeur d'Avenir Suisse

_ Préface	_3
1_ Introduction	_6
_ Obstacles potentiels dans la comparaison intercantonale	6
_ Objectifs et contenu de l'étude	7
2_ Tests et traçage des contacts	_8
_ Gestion exemplaire de la pandémie dans les deux Bâle, aux Grisons et à Zoug	8
_ Pas de tests de masse sans fédéralisme?	9
_ L'ampleur de la crise a été sous-estimée, ce qui a rendu impossible le traçage des contacts	10
_ Nouvelle infrastructure de traçage des contacts	11
3_ Les capacités hospitalières	_12
_ Le nombre de lits libres en USI varie fortement d'un canton à l'autre	12
_ Les capacités réduites en USI diminuent les places disponibles	12
_ Les patients de Suisse alémanique plus concernés par les opérations différées	14
_ La marge en USI est trop étroite	14
4_ La campagne de vaccination	_16
_ Les catégories de population les plus âgées à Zoug et au Tessin particulièrement vite vaccinées	16
_ La diversification des stratégies permet d'atteindre des taux de vaccination élevés	17
_ Une faible propension à se faire vacciner trop longtemps ignorée	18
5_ Les aides pour les cas de rigueur	_20
_ Importance de la taille de l'entreprise et de l'impact de la pandémie pour déterminer les montants des compensations	20
_ Les indemnités pour les secteurs fermés souvent indépendantes des pertes réelles	21
_ Repenser les objectifs et la répartition des tâches	22
6_ L'école obligatoire	_23
_ Tests généralisés dans les écoles en Suisse allemande dès l'été 2021	23
_ Plus de contrôles des foyers de contamination en Suisse romande	24
_ Clarifier les responsabilités dans l'organisation de l'enseignement à distance	25
7_ Gouvernance	_26
_ Prévention des risques insuffisante dans le domaine de la santé...	26
_ ...et dans le domaine de la protection de la population	26
_ Peu de structures de crise ad hoc	27
_ Des restructurations dans la prévention des risques sont nécessaires	28
8_ Remarques finales	_29
_ Les Grisons – toujours une longueur d'avance	29
_ Tessin – les groupes à risque en ligne de mire	29
_ Zoug – constamment au-dessus de la moyenne	30
_ La responsabilité, clé d'une gestion des pandémies réussie	30
_ Des conférences de directeurs cantonaux spécialisées contraires au système	31
_ Moins d'interdépendance	31

1_ Introduction

Après la décision du gouvernement du canton des Grisons fin février 2020 d'annuler la 51^e édition du marathon de ski de l'Engadine, le Coronavirus a occupé le devant de la scène politique. Le lendemain de cette décision, le 28 février 2020, le Conseil fédéral déclarait la situation «extraordinaire» et décrétait l'interdiction de toute grande manifestation dans le pays. Le fait qu'un gouvernement cantonal ait déclenché une série d'interdictions visant à protéger la santé publique n'est certes pas une surprise dans le système politique suisse, et dans ce cas précis, est également dû à la situation géographique des Grisons. Dans le contexte de la gestion des pandémies en Suisse, cette mesure cantonale est toutefois très illustrative. Sans minimiser l'importance de la concentration des pouvoirs au sein du Conseil fédéral, ni la portée de ses décisions en matière de fermetures d'entreprises ou de mise en place de certificat, le public oublie parfois que la gestion de la crise du Covid et notamment les mesures telles que le traçage des contacts ou la campagne de vaccination relèvent en grande partie de la compétence des cantons depuis l'été 2020 déjà. Ce monitoring des cantons se concentre sur leurs performances dans ces domaines.

Le public oublie parfois que la gestion de la crise relève en grande partie de la compétence des cantons.

Obstacles potentiels dans la comparaison intercantonale

Le fait que les responsabilités de la Confédération et des cantons ne sont pas définies clairement constitue une des difficultés principales dans cette évaluation de la gestion de la pandémie par les cantons. Selon la loi sur les épidémies (LEp), les cantons sont certes les premiers responsables de la lutte contre les pandémies en cas de «situation extraordinaire», mais la Confédération dispose de compétences étendues pour intervenir. Il en résulte parfois des problèmes de délimitation. En ce qui concerne les tests par exemple, la Confédération a suivi une stratégie nationale qui a eu une influence considérable sur les tests effectués au niveau cantonal et donc sur l'évaluation des gestions cantonales de la pandémie.

Il serait toutefois mal venu de renoncer à une analyse de la gestion de la pandémie au niveau cantonal en raison de tels obstacles. Le rôle institutionnel des cantons dans l'organisation de l'Etat suisse est trop important. La gestion de crises futures ne peut se faire sans responsabilités cantonales. C'est pourquoi il vaut la peine de se pencher sur le rôle des cantons.

On peut se demander si le moment est bien choisi pour une telle analyse, car malgré les récents espoirs, le virus reste omniprésent. A plusieurs reprises, on a cru que la pandémie touchait à sa fin. Mais une mutation du virus, plus virulente, faisait apparition et changeait la donne. Le variant Delta a fait la une de l'actualité, même dans les pays où le taux de vaccination est élevé. En Suisse, le nombre de doses de vaccin administrées a dépassé la barre des 11 millions fin octobre 2021. Le vaccin a lar-

gement contribué à faire reculer le virus et à mieux protéger les personnes à risques. Cependant, le taux de vaccination toujours trop bas (état début décembre 2021) et les efforts insuffisants pour lutter contre la baisse de la protection vaccinale ont mis les capacités hospitalières à l'épreuve pour la deuxième fois en un an. Comme si cela ne suffisait pas, l'incertitude s'est encore accrue avec l'apparition du variant Omicron. Mais elle ne doit pas empêcher de s'intéresser à ce qui a été réalisé : c'est justement parce que l'Etat est sollicité depuis plus de 20 mois à différents égards en tant que gestionnaire de crise que le moment est venu de dresser un bilan intermédiaire global.

C'est parce que l'Etat est sollicité depuis plus de 20 mois à différents égards en tant que gestionnaire de crise que le moment est venu de dresser un bilan intermédiaire.

Objectifs et contenu de l'étude

Ce monitoring des cantons a pour but d'identifier les différences cantonales dans un domaine sur lequel ils peuvent exercer une influence déterminante. Ici, il s'agit de leur gestion de la crise du Covid, et lorsque c'est possible, nous tentons d'en débattre de manière critique d'un point de vue libéral, tout en gardant à l'esprit les avantages d'une évaluation a posteriori. Afin de tenir compte de la séparation floue entre les pouvoirs fédéraux et cantonaux et de la multi-dimensionnalité de la crise, nous avons renoncé à l'attribution de points et au classement général des cantons qui se retrouvent souvent dans les autres monitorings d'Avenir Suisse. A la place, nous avons mis en évidence les meilleures pratiques des cantons, selon une comparaison qualitative.

L'étude complète est divisée comme suit : après une introduction, trois chapitres sont consacrés aux aspects de la lutte directe contre la pandémie, dans lesquels les cantons jouent un rôle important dans le secteur de la santé. Le chapitre 2 examine les tests et le traçage des contacts. Le chapitre 3 analyse le système hospitalier et les capacités des unités de soins intensifs en particulier. Le chapitre 4 se concentre sur les campagnes de vaccination. Le chapitre 5 aborde les solutions cantonales d'indemnisation de cas de rigueur pour les entreprises. Le chapitre 6 s'intéresse aux gestions cantonales de la crise dans le domaine de l'éducation. Enfin, le chapitre 7 traite du niveau de préparation et des organes de crise cantonaux.

2 Tests et traçage des contacts

La lutte directe contre la pandémie est régie par la stratégie TTIQ: test, traçage, isolement et quarantaine. Afin de prendre le contrôle sur une pandémie ou, mieux encore, de ne pas le perdre, il est indispensable, dans une population sans immunité collective, de tester les personnes présentant ou non des symptômes, de tracer les contacts des personnes infectées et de prendre les mesures de quarantaine nécessaires. Alors qu'une stratégie de test fiable crée de bonnes conditions pour arrêter, ou du moins freiner la propagation du virus, le traçage des contacts joue un rôle clé dans la rupture des chaînes d'infection. Selon la loi sur les épidémies, les cantons sont les premiers responsables dans la lutte contre les pandémies en cas de «situation extraordinaire». A partir de mi-juin 2020, ils ont donc eu la responsabilité de définir leur stratégie de dépistage, de garantir un accès facilité aux tests et d'assurer le traçage des contacts.

Gestion exemplaire de la pandémie dans les deux Bâle, aux Grisons et à Zoug

C'est dans le taux de positivité que les efforts des cantons pour endiguer la pandémie se reflètent le mieux. Ce taux décrit la proportion de tests positifs sur l'ensemble des tests effectués. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) estime que l'incidence de cas peut être contrôlée tant que ce taux est inférieur à 5 %. Sur la base de la fréquence à laquelle les cantons sont parvenus à rester en dessous de cette valeur, ce sont les cantons de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, de Zoug et des Grisons qui ont le mieux réussi à endiguer la pandémie entre juillet 2020 et novembre 2021 (voir figure 1). En effet, ceux-ci sont restés deux jours sur trois en dessous de la valeur seuil. A l'exception du Valais, où la pandémie a été sous contrôle, mais aussi hors contrôle à peu près le même nombre de jours, les cantons romands se situent en bas de l'échelle, dans un groupe avec Schwytz, Lucerne, Appenzell Rhodes-Intérieures, Saint-Gall et Obwald, qui ont également présenté un taux de positivité inférieur à 5 % environ un jour sur trois. En fonction du nombre de cas, les cantons ont donc testé à des fréquences très différentes.

Il serait faux de tenir les cantons pour seuls responsables du nombre de tests beaucoup trop faible réalisés à l'automne 2020 dans l'ensemble du pays. Outre le manque de disponibilités des tests dû aux difficultés d'approvisionnement mondiales au début de la deuxième vague ¹, la stratégie nationale de test de l'OFSP, notamment les règles strictes de quarantaine et d'isolement, a freiné la mise à disposition des tests. Ainsi, la sortie de quarantaine n'était même pas envisageable pour les personnes dont les tests rapides réguliers attestaient qu'elles n'étaient pas conta-

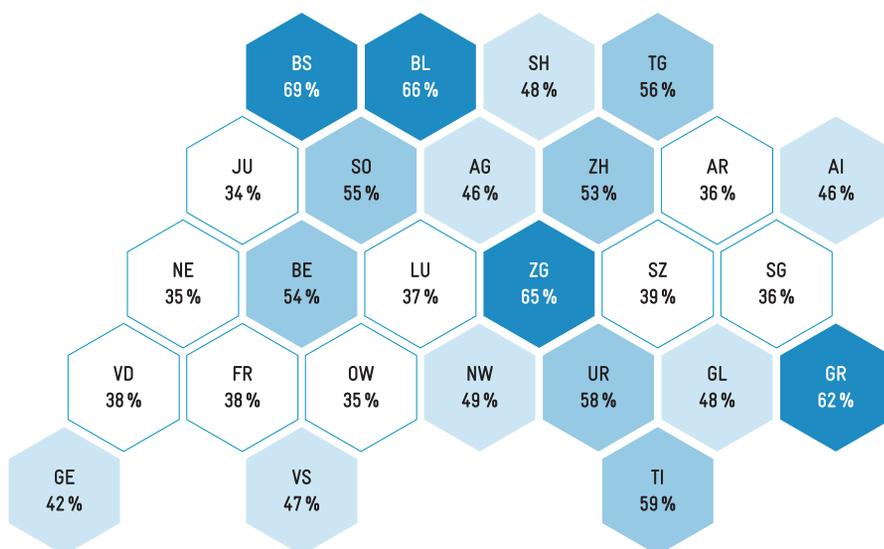
C'est dans le taux de positivité que les efforts des cantons pour endiguer la pandémie se reflètent le mieux.

1 La deuxième vague a duré d'octobre 2020 à janvier 2021 inclus.

Figure 1

Efforts cantonaux pour endiguer la pandémie

Il s'agit ici de la proportion de jours (moyenne sur 7 jours) entre juillet 2020 et octobre 2021 où le taux de positivité d'un canton était inférieur à 5%. C'est la valeur seuil fixée par l'OMS pour une gestion efficace des pandémies. Les cantons de Bâle-Campagne, de Bâle-Ville, des Grisons et de Zoug sont ceux qui ont le mieux maîtrisé la pandémie



Source: BAG (2021a)

gieuses. En ce qui concerne la mise à disposition de tests, on peut concéder aux cantons que les capacités étaient à la hauteur de la demande avant les fêtes de fin d'année en 2020. On ne peut toutefois pas parler d'une infrastructure de tests décentralisée de grande envergure encourageant à se faire tester avec le moins d'obstacles possibles. Il aurait été possible d'augmenter encore la densité des tests mis à disposition, en particulier dans les villes et les agglomérations, en créant ainsi une offre réellement facilitée.

Pas de tests de masse sans fédéralisme ?

C'est grâce au fédéralisme que la Suisse n'a pas dû entièrement se plier aux approches très prudentes de l'OFSP. Il convient de souligner le rôle du canton des Grisons, qui, malgré son scepticisme quant à la mise en œuvre des tests de masse, a mis en place un tel régime qui fonctionne et qui est accepté. Une fois de plus, la volonté de décentraliser a montré son importance, même en temps de crise : sans la pression qu'elle a exercée, la Confédération aurait probablement maintenu plus longtemps sa stratégie de tests axée sur les personnes symptomatiques, rendant ainsi plus difficile la réalisation de tests à grande échelle.

Mais avec le recul, force est de constater que l'effet de cette décision n'a pas eu une grande portée. Le bilan cantonal des tests en entreprise n'est pas vraiment un succès. Dans de nombreux cantons – en particulier

en Suisse romande – ils n'ont été effectués que sans engouement, peut-être parce que la vaccination avait atténué la virulence du problème. Cette pesée d'intérêt est certes compréhensible, mais elle n'aurait été correcte que si les cantons avaient redoublé d'efforts au début de l'été pour convaincre les sceptiques de l'utilité de la vaccination.

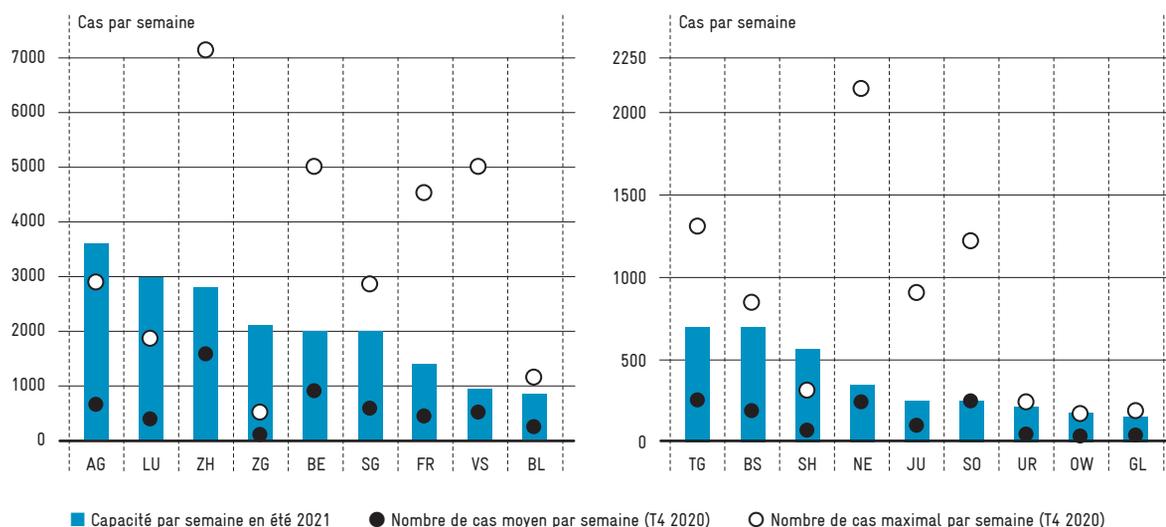
L'ampleur de la crise a été sous-estimée, ce qui a rendu impossible le traçage des contacts

Le bilan du traçage des contacts est également mitigé. Pendant l'été 2020, la façon dont les cantons se sont préparés à l'hiver et le manque d'effectifs chargés du traçage des contacts relèvent d'une grave négligence. En revanche, la deuxième vague, qui a secoué tout le monde, a permis la mise en place d'équipes de traçage de contacts plutôt modernes. Le Canton de Zoug est celui qui a créé la plus performante d'entre elles (voir figure 2).

Dans l'ensemble, les capacités étaient suffisamment importantes au début de l'été 2021 afin de pouvoir absorber le nombre moyen de cas hebdomadaires du quatrième trimestre de 2020, soit le plus haut depuis le début de la pandémie. Toutefois cette situation ne peut pas être jugée uniquement positivement. Premièrement, dans les grands cantons (Berne, Bâle-Ville, Saint-Gall et Zurich) et les cantons qui ont été particulièrement touchés (Fribourg, Jura, Neuchâtel et le Valais), les valeurs hebdomadaires de la deuxième vague ont continué à dépasser ponctuellement mais nettement les capacités. Deuxièmement, il faut supposer un nombre élevé de personnes infectieuses non déclarées pendant la deuxième vague.

Figure 2
Capacité de traçage des contacts en été 2021

Dans la plupart des cantons, les capacités de traçage des contacts étaient certes suffisamment importantes en été 2021 pour absorber le nombre moyen de cas. Mais en ce qui concerne le nombre de cas maximal au 4^e trimestre de 2020, les capacités étaient largement dépassées dans la majorité des cantons.



Source: Propre sondage, BAG (2021a)

Avec une capacité de test plus élevée, le traçage des contacts aurait donc été confronté à un nombre de cas encore plus conséquent. Face à une telle surcharge, les capacités de traçage en été 2021 auraient été probablement moins adaptées.

Nouvelle infrastructure de traçage des contacts

Des capacités élevées, c'est à dire un nombre suffisant de personnes, des processus automatisés et un échange de données sans failles sont des conditions nécessaires pour garantir le traçage des contacts, mais ce n'est pas suffisant. Il aurait fallu, par exemple, des efforts de communication plus importants pour expliquer au public l'importance de cet instrument et faire comprendre ce que le traçage des contacts est capable de faire ou non.

Il serait toutefois faux de remettre en question la répartition des tâches dans le domaine du traçage des contacts. Mais pour que la Suisse soit mieux préparée aux épidémies et aux pandémies futures, il faut accélérer la mise en place d'un système de traçage des contacts à l'échelle nationale, basé sur un logiciel Open Source, afin de garantir l'échange horizontal et vertical des données et de permettre le traçage rétrospectif sur l'ensemble du territoire. La Confédération est appelée ici à jouer un rôle de coordinateur. Le traçage des contacts restera à l'avenir, à l'exception de la définition du standard minimum numérisé, une tâche cantonale qui peut être remplie selon les spécificités locales.

Il faut accélérer la mise en place d'un système de traçage des contacts à l'échelle nationale.

3_Les capacités hospitalières

L'objectif exact poursuivi par les décideurs politiques dans la lutte contre la pandémie n'a pas toujours été évident. Ce n'est qu'avec le plan d'ouverture décidé au mois d'avril 2021 que le Conseil fédéral a présenté une stratégie claire. Les mesures doivent permettre de sauver des vies et d'éviter la surcharge du système de santé. Ce qui a posé des difficultés aux politiques était vraisemblablement clair dès le début pour les hôpitaux : garantir le maintien des capacités hospitalières était et reste d'une importance capitale. Le taux d'occupation des unités de soins intensifs (USI) fait l'objet d'une attention particulière. Une fois toutes les places occupées, la stabilité du système de santé est menacée dans son ensemble. L'épuisement du personnel entraîne le report ou l'annulation d'interventions non urgentes ou électives, voire la pratique d'un triage extrêmement difficile pour les patients, leurs proches et le personnel médical.

Le nombre de lits libres en USI varie fortement d'un canton à l'autre

Le système hospitalier suisse s'est montré largement résilient et capable d'absorber la crise du Covid. Même au plus fort de la pandémie, les hôpitaux ont réussi à garder des places disponibles en soins intensifs dans tous les cantons (voir l'axe X de la figure 3). La disparité entre les cantons indique toutefois que la pression a été différente selon les régions. Alors qu'en Argovie, à Fribourg, à Schwytz ou en Valais, le système a très probablement frôlé l'effondrement, Uri, le Tessin, Bâle-Ville et Argovie disposaient des plus grandes capacités libres en USI dans les hôpitaux vers fin 2020 et début 2021. Ces différences peuvent s'expliquer par deux facteurs : d'une part, les cantons dont les hôpitaux étaient densément occupés présentaient des taux d'hospitalisations supérieurs à la moyenne lors de la deuxième vague, et d'autre part, leurs hôpitaux disposaient de capacités en USI inférieures à la moyenne.

Si l'on regarde les données relatives à l'augmentation des cas et des hospitalisations à la fin de l'été 2021, on constate des différences similaires (voir axe Y de la figure 3). Argovie, Bâle-Ville, Uri et le Tessin disposaient à nouveau, avec 5 à 10 places en USI par 100 000 habitants, de beaucoup plus de lits que le reste des cantons (1 à 4 place USI pour 100 000 habitants.)

Les capacités réduites en USI diminuent les places disponibles

La figure 3 fournit des informations sur l'évolution du nombre de lits en USI libres : dans 15 cantons, à savoir ceux situés sous la ligne pointillée de la figure 3, il y avait plus de lits en USI disponibles pendant la deuxième vague que pendant la quatrième vague². Cela s'explique notamment par

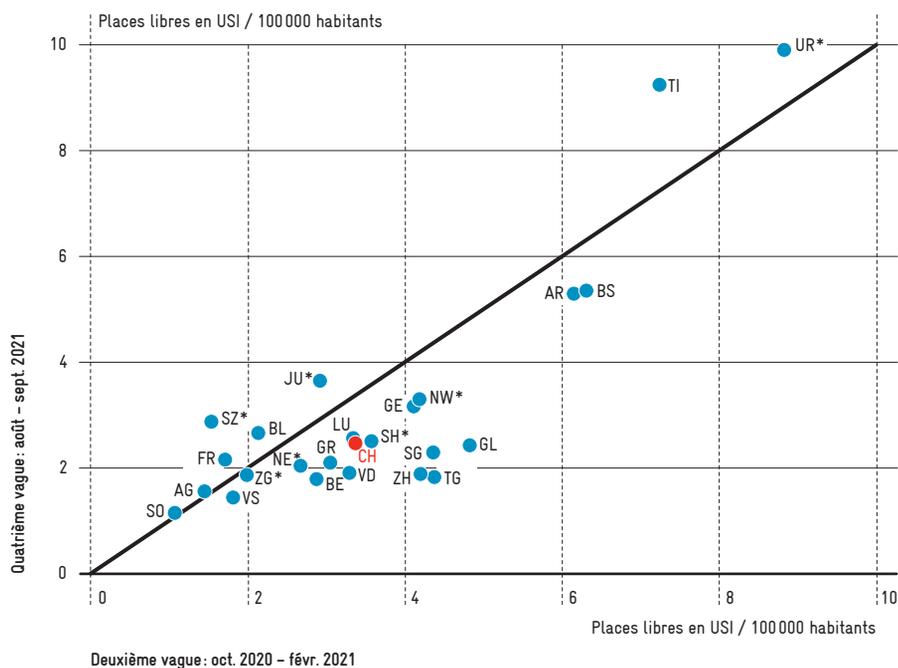
Garantir le maintien des capacités hospitalières était et reste d'une importance capitale.

2 La quatrième vague s'est écoulée d'août à septembre 2021 inclus.

Figure 3

Places libres en soins intensifs durant les 2^e et 4^e vagues

Les hôpitaux des cantons d'Uri, du Tessin, de Bâle-Ville et d'Appenzell Rhodes-Extérieures disposaient du plus grand nombre de places disponibles en soins intensifs (lits certifiés et lits supplémentaires), tant au plus fort de la pandémie l'hiver dernier que pendant la 4^e vague à la fin de l'été 2021. Le recul des places disponibles en soins intensifs entre la 2^e et la 4^e vague, observé dans près de deux tiers des cantons, résulte principalement de la baisse des capacités en lits.



*Cantons avec de faibles capacités en USI (max. 15 places)

Remarque: Les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et Obwald n'ont pas d'unités de soins intensifs dans leurs hôpitaux. Ils sont donc exclus de l'analyse.

le fait que les hôpitaux de 19 cantons ont continuellement réduit leurs capacités en soins intensifs entre les différentes vagues. Deux raisons : les soins en USI prodigués aux patients infectés par le Covid-19 sont éprouvants et demandant en matière de dotation en personnel, et la réduction des effectifs.

La réduction des effectifs ne concerne toutefois pas tous les cantons de la même manière. Alors que Vaud, Soleure, Berne, Saint-Gall, Thurgovie, le Valais et Zurich ont supprimé au moins un lit sur cinq entre la deuxième et la quatrième vague, Bâle-Ville, Lucerne et Genève ont maintenu en grande partie leurs capacités au cours de la pandémie ³. Cela a probablement porté ses fruits pour ces cantons : ils ont enregistré une diminution relativement modérée des places libres en soins intensifs entre la deuxième et la quatrième vague (15–23 %). En revanche, dans les cantons qui ont réduit leurs capacités de manière plus importante, le nombre de places disponibles en USI à la fin de l'été 2021 était nettement inférieur.

3 Le Tessin a certes réduit sa capacité entre la troisième et la quatrième vague, mais il disposait toujours du plus grand nombre de places en soins intensifs par rapport à sa population, juste derrière Bâle-Ville.

Le recul était de 40 % à Berne et dans le canton de Vaud, et de près de 60 % pour Thurgovie et Zurich.

Les patients de Suisse alémanique plus concernés par les opérations différées

Outre la réduction des capacités qui s'est accentuée au cours de la pandémie, le fait que l'activité hospitalière n'ait pas été interrompue lors de la quatrième vague, alors qu'elle l'avait partiellement été lors de la deuxième vague pour prendre en charge des patients atteints du Covid-19, joue probablement aussi un rôle. C'est également ce que suggère une estimation des opérations électives, à savoir les opérations non-urgentes qui peuvent être planifiées, qui ont dû être reportées en raison du taux d'occupation élevé. Ainsi, dans 22 cantons, au moins la moitié de cet «effet de report» a eu lieu pendant la deuxième vague. C'est dans les cantons de Zurich et des Grisons que l'on a reporté le plus grand nombre d'interventions après lesquelles les patients auraient peut-être eu besoin d'une place en soins intensifs. L'effet de report est resté comparativement faible au Tessin et, malgré le peu de lits vides, dans le canton de Vaud et à Genève. Un nombre modéré d'interventions ont également été reportées à Lucerne, Bâle-Ville et Soleure.

Dans 22 cantons, au moins la moitié de cet «effet de report» a eu lieu pendant la deuxième vague.

Les hôpitaux bâlois et soleurois ont pu maintenir la proportion de patients Covid-19 en soins intensifs constante pendant la deuxième vague, voire, pour Soleure, de l'augmenter malgré un taux d'occupation très élevé. En revanche, cette proportion a fortement diminué au début du quatrième trimestre de 2020 à Genève, dans le canton de Vaud et la plupart des autres cantons disposant d'un nombre important de places en USI, bien que le nombre de cas et, après un certain délai, le nombre d'hospitalisations aient fortement augmenté. Etant donné que d'autres facteurs déterminants, tels que la démographie des patients ou les connaissances sur les possibilités de traitement de la maladie n'ont pas changé de manière significative au cours du deuxième semestre de 2020, ce recul témoigne d'un «triage silencieux». Pendant la deuxième vague, il est probable que des patients hospitalisés n'aient pas été traités en soins intensifs en raison d'un manque de capacités dans de nombreux hôpitaux, alors qu'un transfert aurait été indiqué en raison de leur état de santé.

La marge en USI est trop étroite

La charge que les patients Covid représentent pour les hôpitaux en général et les services de soins intensifs en particulier dépend essentiellement du taux de vaccination. Dans les cantons où ce dernier est inférieur à 80 % (des adultes), il y a un risque accru que la pression sur les hôpitaux continue fortement d'augmenter et ce de manière périodique. Les cantons devraient tenir compte de la baisse de l'effet immunisant des vaccins lors de la planification des capacités de leurs hôpitaux. Grâce à l'autorisation du «rappel de vaccin» (la troisième dose), les cantons ont eux-mêmes

le pouvoir de ne pas laisser la pression s'accroître davantage sur leur système de santé.

Les capacités en soins intensifs constituent un autre levier. Malgré la tendance observée dans de nombreux cantons, il semble y avoir une marge de manœuvre pour les maintenir, comme l'ont montré les exemples des cantons de Bâle-Ville et de Lucerne lors de la quatrième vague. Là où une volonté politique existe, une augmentation du personnel est possible. Ainsi, le canton du Tessin a annoncé qu'il augmenterait ses capacités de soins intensifs de 14 places supplémentaires (soit une augmentation d'environ 20 %) au cours de l'hiver 2021/22. Le personnel supplémentaire nécessaire a été recruté au sein des effectifs existants.

Mais au cours de l'hiver 2021/22, d'autres approches pourraient devenir nécessaires, même sans variant plus agressif que le Delta. Le système hospitalier suisse est déjà mal préparé pour faire face à un taux d'occupation prolongé comme celui lors de la quatrième vague. Une grande partie du personnel est physiquement épuisée et mentalement fatiguée. Une mesure envisageable serait, au moins de manière limitée dans le temps, de faire revenir les retraités et les personnes ayant quitté la profession au moyen d'incitations financières. Cela permettrait non seulement de maintenir le niveau actuel de capacités, mais aussi de l'augmenter dans l'intérêt de tous. Les mesures de lutte contre la pandémie prises en fonction des capacités des USI ont comme inconvénient que les restrictions de la vie publique à l'échelle nationale dépendent d'une marge d'à peine 300 lits (libres) aux soins intensifs à présent.

Les restrictions de la vie publique dépendent d'une marge d'à peine 300 lits (libres) aux soins intensifs.

4_ La campagne de vaccination

On ne le rappellera jamais assez : le succès de la lutte contre la pandémie de Coronavirus dépend essentiellement du taux de vaccination de la population et de la rapidité avec laquelle celui-ci sera atteint. En cas d'infection, même par le variant Delta qui est plus agressif, la vaccination assure la protection contre les formes graves de la maladie. Les personnes âgées et vulnérables en ont particulièrement bénéficié. C'est pourquoi ce monitoring des cantons met l'accent sur les stratégies cantonales de couverture vaccinale de ce groupe de personnes en particulier.

Les catégories de population les plus âgées à Zoug et au Tessin particulièrement vite vaccinées

La marge de manœuvre accordée aux cantons pour l'élaboration et la mise en œuvre de leur stratégie de vaccination a entraîné de grandes différences dans les taux de vaccination de la population âgée et vulnérable, généralement plus disposée à se faire vacciner (voir figure 4).

Le canton de Zoug a été le premier à atteindre début avril, soit 15 semaines après le début de la campagne de vaccination, un taux de vaccination de 70 % dans le groupe des 80 ans et plus⁴. Fribourg, Genève, Uri et le Tessin ont également vacciné les plus âgés en un temps record, mais ont atteint l'objectif des 70 % une ou deux semaines après, car la campagne a commencé plus tard. Dans le milieu du classement, les cantons de Nidwald, Lucerne, Argovie, Appenzell Rhodes-Extérieures, Bâle-Ville, Schaffhouse, Zurich et Glaris ont atteint le premier jalon de vaccination 19 ou 20 semaines après le début de la campagne. A Obwald, Neuchâtel et Schwytz, cela a parfois duré jusqu'à début juin, soit neuf semaines de plus qu'à Zoug. Mi-juin, le canton du Jura est le dernier à avoir atteint ce jalon minimal.

Des différences considérables existent également entre les cantons romands. Aucun canton n'a maintenu un rythme de vaccination aussi élevé que Fribourg, où plus de 90 % du groupe des 80 ans et plus était déjà doublement vacciné fin juin 2021. En Valais et à Genève, le groupe le plus âgé de la population a également bénéficié d'un rythme de vaccination particulièrement élevé. A l'inverse, Neuchâtel et Jura faisaient partie des derniers de la classe en matière de progression de la vaccination. En milieu de peloton, le canton de Vaud a atteint les seuils de 70 % et 80 % bien après les cantons les plus rapides. On pourrait présumer qu'il existe un lien entre ce résultat et la décision des autorités vaudoises prise

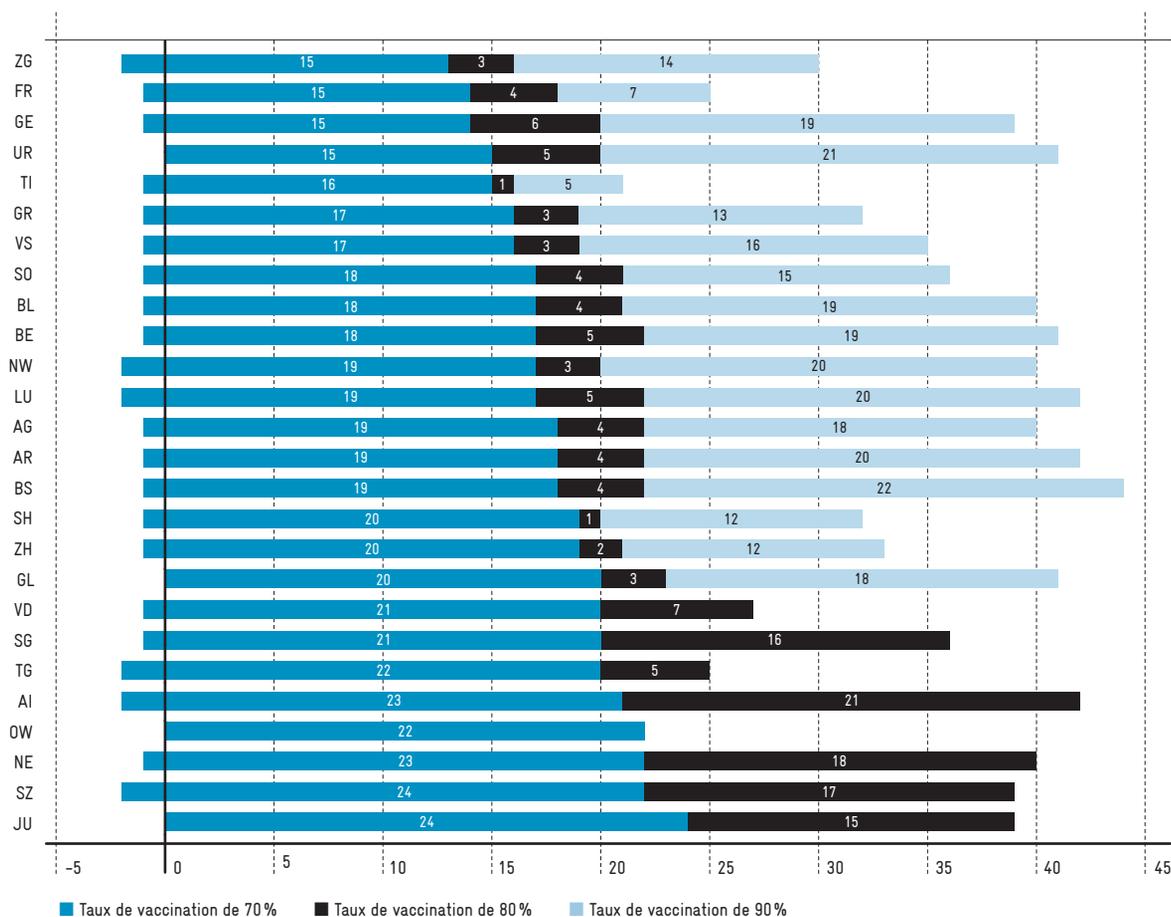
Aucun canton romand n'a maintenu un rythme de vaccination aussi élevé que Fribourg.

4 Alors que l'on pensait initialement que l'immunité collective serait atteinte avec un taux de vaccination de 70 % dans l'ensemble de la population, la Confédération a revu son objectif de vaccination à la hausse à plusieurs reprises avec la propagation du variant Delta plus contagieux – la dernière fois mi-octobre 2021. En plus de la levée des mesures de protection, elle s'est fixé un objectif de vaccination ambitieux de 93 % chez les plus de 65 ans et de 80 % parmi le reste des adultes.

Figure 4

Début et progression de la vaccination chez les plus de 80 ans

Les plus de 80 ans ont été vaccinés le plus rapidement dans le canton de Zoug et au Tessin, où les taux de vaccination de 70 % et 80 % ont été atteints au moins deux semaines avant les autres cantons. Huit cantons avaient vacciné moins de 90 % des plus de 80 ans à la mi-novembre 2021 (semaine 45).



Exemple de lecture: A Fribourg, 15 semaines après le début de la vaccination et 14 semaines après le début de l'année, 70 % des personnes de plus de 80 ans étaient vaccinées. Quatre semaines supplémentaires ont été nécessaires pour augmenter ce taux dans cette classe d'âge à 80 % et sept semaines plus tard, le taux de vaccination a même atteint les 90 %.

Remarque: Etat des taux de vaccination au 15 novembre 2021.

Source: propres calculs basés sur BAG (2021a)

fin avril 2021 d'être le premier canton à ouvrir l'accès à la vaccination à toutes les personnes. Or, pour la tranche des 60–79 ans, le canton comptait parmi les plus rapides. En Suisse romande, seul Fribourg avait atteint le taux de 80 % fin juillet, avant le canton de Vaud (mi-août).

La diversification des stratégies permet d'atteindre des taux de vaccination élevés

Malgré ces différences, il n'est pas possible de formuler un guide des bonnes pratiques sur la couverture vaccinale. Les stratégies de vaccination des cantons les plus rapides diffèrent considérablement à plusieurs égards. Mais en principe, il est toutefois recommandé de diversifier l'offre

de vaccination. Dans les cantons les plus rapides, comme Fribourg, Genève et le Tessin, la combinaison de vaccinations dans les EMS et d'équipes de vaccination mobiles semble avoir été efficace pour la couverture des personnes les plus âgées et à risque. En Suisse romande, une forte proportion de personnes âgées vivent encore chez elles. Il est donc étonnant qu'il n'y ait pas eu plus d'unités de vaccination mobiles dans le Jura, à Neuchâtel ou dans le canton de Vaud.

De plus, les taux de vaccination sont en corrélation avec des facteurs sociodémographiques tels que l'éducation, le degré d'urbanisation et les préférences politiques. Dans les cantons ruraux où la population est plus conservatrice, obtenir un haut taux de vaccination semble plus difficile. Ceux qui considèrent que ces cantons portent une responsabilité particulière se trompent. En effet, quasiment aucun canton n'a décidé suffisamment tôt de prendre des mesures spécifiques aux groupes cibles pour les inciter à se faire vacciner. Ce n'est qu'avec l'augmentation du nombre de cas en août que des offres facilement accessibles ont été mises en place.

Une faible propension à se faire vacciner trop longtemps ignorée

Compte tenu de l'extension de l'obligation de certificat qui se profilait déjà à la mi-août 2021, on peut comprendre une certaine réticence à développer de manière ciblée les structures de vaccination. Mais l'approche hésitante des cantons reste tout de même critiquable, car une offre d'information et de vaccination ciblée aurait pu être mise en œuvre au plus tard dès le mois de juin malgré le manque de données. Au lieu de cela, on s'est laissé éblouir par les taux d'occupation élevés des centres de vaccination, les considérant comme un indice de réussite de la campagne de vaccination, en oubliant toutefois les hésitants. Les cantons ne sont pas les seuls à devoir être pointés du doigt. Malgré l'autorisation en mars 2021 du vaccin à vecteur viral de Johnson & Johnson, la Confédération a laissé passer cinq mois avant de se le procurer. Elle aurait pu réduire considérablement le scepticisme à l'égard des vaccins à ARNm. Cette méfiance est l'une des raisons les plus souvent citées dans les sondages pour ne pas se faire vacciner.

Des mesures cantonales plus précoces, plus conséquentes et plus créatives pour inciter à la vaccination et un approvisionnement plus rapide du vaccin Johnson & Johnson par la Confédération auraient probablement augmenté le taux de vaccination. Cet effet n'aurait pas été négligeable, car chaque personne vaccinée supplémentaire contribue à soulager le système de santé. Il semble toutefois peu probable que les cantons auraient pu empêcher l'extension de l'obligation de certificat. Ce n'est que dans une population presque entièrement vaccinée (ou immunisée) que celle-ci devient inutile. Si le taux de vaccination est de 60 % ou 70 %, le certificat reste nécessaire pour permettre aux personnes vaccinées, guéries et testées de bénéficier d'un environnement suffisamment sûr et pour éviter des restrictions encore plus importantes des libertés.

Il sera intéressant d'observer à quelle vitesse les cantons augmenteront leurs capacités pour le rappel vaccinal, sachant qu'au plus tard dès la fin de l'été 2021, il était déjà évident qu'une troisième dose de vaccin arriverait et serait nécessaire pour beaucoup. Si les rappels de vaccin deviennent réguliers, on peut toutefois espérer que le rapport de la population à la vaccination deviendra nettement plus pragmatique une fois que la pandémie sera surmontée, c'est-à-dire que la quasi-totalité de la population sera vaccinée ou immunisée naturellement et que les vaccins se seront avérés inoffensifs pour tous, même à moyen terme.

Il était évident au plus tard dès la fin de l'été 2021 qu'une troisième dose de vaccin serait nécessaire pour beaucoup.

5_ Les aides pour les cas de rigueur

Avec les aides pour les cas de rigueur, les mesures de soutien contre les bouleversements économiques liés à la pandémie ont été complétées par un instrument jusqu'alors inconnu. Ce qui était d'abord conçu comme un programme d'aide d'urgence des cantons pour les entreprises particulièrement touchées s'est transformé en un programme de soutien généralisé au cours de l'hiver 2020/21. En effet, le plafond budgétaire et la participation de la Confédération ont été augmentés à plusieurs reprises. Enfin, la Confédération a laissé aux cantons l'aménagement de l'instrument pour les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel était inférieur à 5 millions de francs, tout en fixant les conditions-cadres pour qu'elles bénéficient de ces soutiens. Pour les entreprises dont le chiffre d'affaires était supérieur à 5 millions, les conditions d'éligibilité étaient en grande partie les mêmes dans tous les cantons et la Confédération prenait en charge le financement à 100 %. Les indemnités versées aux entreprises dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas les 5 millions étaient financées à 70 % par la Confédération. Ces aides pouvaient être versées sous deux formes. Soit sous la forme de paiements directs non remboursables, appelés contributions à fonds perdu, soit sous forme de prêts ou de garanties. Jusqu'à début novembre 2021, les cantons ont versé des contributions à fonds perdu pour un montant s'élevant à près de 4 milliards de francs. Au niveau fédéral, cela correspond à 20 % des dépenses effectivement réalisées de janvier à novembre 2021 pour faire face à la crise sanitaire.

Ce qui était d'abord conçu comme un programme d'aide d'urgence s'est transformé en un programme de soutien généralisé.

Importance de la taille de l'entreprise et de l'impact de la pandémie pour déterminer les montants des compensations

Si l'on compare la répartition des contributions à fonds perdu entre les cantons, ce sont en premier lieu les différences au sein d'une même branche qui sont intéressantes. Le monitoring cantonal met l'accent sur les deux branches présentant la partie d'indemnisation la plus élevée : la restauration (41 % de toutes les contributions à fonds perdu en moyenne nationale) et l'hôtellerie (18 %). Dans les deux secteurs, les différences de montant des compensations sont considérables. Les restaurants et les bars des cantons d'Argovie, de Neuchâtel et de Soleure ont reçu des montants similaires à la moyenne nationale, soit environ 75 000 francs par établissement. Les montants sont nettement plus élevés dans les cantons de Zoug et Zurich, avec plus de 130 000 francs par établissement. En bas de l'échelle, on retrouve les deux Appenzell, où les entreprises de restauration se sont vu attribuer en moyenne 35 000 francs. L'écart est encore plus grand dans le secteur de l'hébergement, où la contribution moyenne par établissement s'élevait à 275 000 francs. Les cantons des Grisons et de Schwytz se situent environ à ce niveau. Des montants beaucoup plus élevés en moyenne ont été versés aux établissements des cantons de

Bâle-Ville et de Zoug (environ 1 million de francs). Les indemnités les plus basses ont été attribuées à des hôtels dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures (45 000 francs), du Jura (56 000 francs) et d'Uri (63 000 francs).

Comme le montre l'étude, une partie des différences des montants de compensations s'explique par la structure cantonale des branches. Ainsi, les entreprises dans les cantons qui versent des contributions à fonds perdu moins élevées emploient moins de personnel. Il y aurait également un lien évident entre la situation épidémiologique dans le canton et la proportion d'entreprises soutenues. Ce lien n'apparaît toutefois que pour l'hôtellerie. Dans les cantons où le secteur de l'hébergement a dû faire face à un recul plus important des nuitées, la part de la branche bénéficiant d'indemnités est plus élevée. En revanche, il n'y a pas de lien entre la durée et l'ampleur des restrictions d'exploitation et la part des établissements soutenus dans la restauration. Cette constatation est également bien illustrée par le Tessin et onze cantons alémaniques (Argovie, Appenzell Rhodes-Intérieures, Bâle-Campagne, Glaris, Nidwald, Obwald, Saint-Gall, Schwytz, Uri, Zoug et Zurich) qui n'ont appliqué que l'interdiction d'exploitation ordonnée par le Conseil fédéral. Parmi ceux-ci, le canton d'Obwald a soutenu environ 70 % des établissements de restauration, alors que dans d'autres cantons, tels qu'Appenzell Rhodes-Intérieures ou Glaris, «seulement» la moitié environ de tous les établissements de restauration ont bénéficié d'une aide pour cas de rigueur.

Les indemnités pour les secteurs fermés souvent indépendantes des pertes réelles

L'écart entre la restauration et l'hôtellerie est probablement dû au fait que les restaurateurs et les gérants de bar avaient accès aux aides pour cas de rigueur, indépendamment de la baisse de leur chiffre d'affaires. Pour l'hôtellerie, en revanche, un seuil minimal de 40 % de baisse du chiffre d'affaires était appliqué. La disparité introduite par la Confédération entre les branches fermées et non fermées est pertinente, parce qu'une majorité de cantons indemnisaient différemment les deux catégories en basant le montant des indemnités sur la durée de fermeture. Ce qui s'accompagne toutefois d'une dissociation du soutien par rapport à la baisse effective de chiffre d'affaires, qui peut varier selon les entreprises, ainsi que de l'acceptation d'effets d'aubaine considérables. Seuls Bâle-Ville, les Grisons, Soleure et Vaud calculent le montant de l'indemnité sur la base des pertes économiques. Cette procédure aurait été appropriée pour les autres cantons au plus tard à partir de mars 2021, comme l'a fait la Confédération pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 5 millions de francs. Compte tenu des nombreux problèmes pratiques que posent les programmes d'aide de l'Etat, il convient d'éviter des distorsions supplémentaires comme des écarts entre la Confédération et les cantons dans le calcul des indemnités.

La restauration avait accès aux aides pour cas de rigueur indépendamment de la baisse de leur chiffre d'affaire.

Repenser les objectifs et la répartition des tâches

Avec l'introduction des contributions à fonds perdu et l'abaissement continu des conditions d'accès, la Confédération et les cantons ont poussé la notion de cas de rigueur jusqu'à l'absurde. Ils ont ainsi ouvert la voie à un avenir où on n'hésitera plus à demander un soutien étatique lorsque sa propre branche sera en difficulté. Il faut donc s'attendre à ce que les aides pour les cas de rigueur soient maintenues en tant qu'instrument de crise pour les futures situations d'urgence extraordinaires, sanitaires notamment. En plus de l'aménagement concret des modèles de soutien, il est impératif de repenser les objectifs et la répartition des tâches.

Si la politique se donne pour objectif d'assurer l'existence de branches entières, il serait préférable de laisser cette tâche à l'Etat central, en raison des économies d'échelle et de son impact sur l'économie. Comme l'aménagement des aides pour les cas de rigueur a d'abord été laissé aux cantons, il n'y a pas eu de retour en arrière possible, malgré l'énorme croissance du volume d'aides, qui a entraîné de nombreuses distorsions supplémentaires. Ainsi, les responsabilités ont été réparties de manière peu scrupuleuse. Certes, la Confédération a décrété les conditions d'éligibilité minimales pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 5 millions de francs. Mais contrairement à l'opinion publique, les cantons disposent aussi d'une large marge de manœuvre pour déterminer les modalités des indemnités versées aux grandes entreprises. La Confédération a ainsi laissé aux cantons le soin de déterminer les coûts fixes, l'une des questions les plus importantes pour le calcul des indemnités, même pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 5 millions.

Dans l'ensemble, la répartition des tâches entre mise en œuvre et financement a probablement nui à l'efficacité. D'autant plus que l'adaptation des bases juridiques cantonales aux directives fédérales en constante évolution a mobilisé bien des ressources, rares en temps de crise.

6_L'école obligatoire

Dans le domaine de l'éducation, le conflit d'objectifs entre les mesures de protection de la santé et la restriction des libertés est particulièrement élatant. Comment l'Etat peut-il garantir le droit à l'éducation des enfants et des adolescents si, pour endiguer l'épidémie, les contacts personnels doivent être réduits au minimum? En Suisse, les cantons ont décidé, au plus tard à partir du début de l'année scolaire 2020/21, que l'enseignement en présentiel devait être maintenu à l'école obligatoire dans la mesure du possible. Cette décision de principe est synonyme d'une série de mesures de protection visant à réduire la transmission du virus dans l'environnement scolaire. Nombreuses d'entre elles, notamment les règles de distanciation sociale, l'aération régulière et prolongée des pièces, ou le lavage des mains, dépendent fortement de la volonté de les mettre en œuvre au niveau individuel et au niveau des différentes institutions de formation. C'est avant tout par le biais de conditions-cadres que les cantons peuvent exercer une influence directe sur la qualité de l'enseignement.

Ce sont dans les écoles des cantons de Glaris, Schaffhouse, Schwytz, des Grisons, Bâle-Ville, Bâle-Campagne et Zoug que l'on a le plus testé.

Tests généralisés dans les écoles en Suisse allemande dès l'été 2021

Un instrument possible à cet effet est la prescription de tests en série ou répétés à large échelle. Ceux-ci sont surtout utiles lorsqu'il faut anticiper une augmentation saisonnière du nombre de cas et que l'immunité est plus faible, en particulier dans la population plus âgée, ou lorsqu'elle s'affaiblit en raison de la diminution de la protection vaccinale. L'utilité du test consiste donc surtout à empêcher la transmission large du virus de l'école au cercle familial, et à protéger les grands-parents par exemple, qui jouent souvent un rôle important dans la garde des enfants en âge scolaire.

Il faut donc se féliciter du test généralisé en début d'année scolaire 2021/22. En automne 2021, (semaines 43 à 45), c'est dans les cantons de Glaris, Schaffhouse, Schwytz, les Grisons, Bâle-Ville, Bâle-Campagne et Zoug que l'on a le plus testé: environ 60 tests hebdomadaires pour 100 élèves (voir figure 5) ⁵.

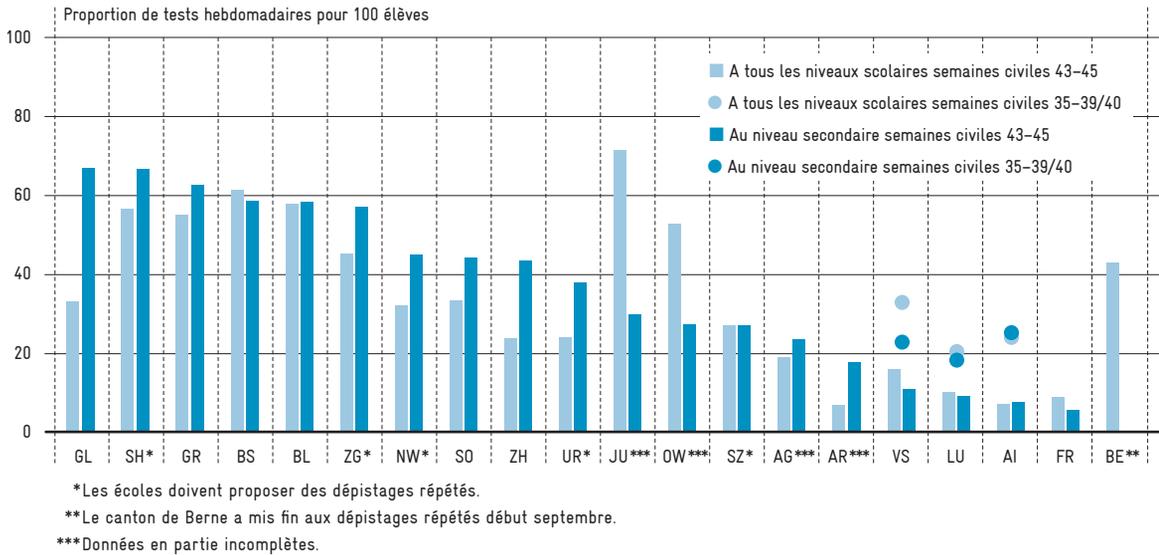
A Nidwald, Soleure, Zurich et Uri, le taux de tests était légèrement inférieur. Dans ces cantons, comme à Glaris, le volume hebdomadaire de tests a été sensiblement augmenté par rapport aux semaines civiles 35-39/40, qui correspondent dans la plupart des cantons à la période entre les vacances d'été et d'automne. A Glaris et Zurich, l'augmentation montre même un doublement des tests. En revanche, le nombre de tests effectués

5 Les données de la figure 5 sont des valeurs minimales. Afin de pouvoir comparer les chiffres cantonaux relatifs aux tests, ils sont rapportés à l'ensemble des élèves de la scolarité obligatoire et à ceux du secondaire II. Dans la plupart des cantons, ce chiffre devrait comprendre plus d'élèves que ceux qui ont accès aux tests. Au secondaire II en particulier, il n'est pas rare que les efforts de test se limitent aux écoles à plein temps, comme les gymnases ou les écoles de culture générale. Pour les cantons cités, on peut donc partir du principe que le taux de test est élevé, voire très élevé.

Figure 5

Tests dans les écoles en été et automne 2021

Fin octobre et début novembre, au moins 60 tests pour 100 élèves ont été effectués chaque semaine dans les cantons de Glaris, Schaffhouse, les Grisons, Bâle-Ville, Bâle-Campagne et Zoug. Dans un peu plus de la moitié des cantons qui préfèrent le dépistage répété aux tests en cas de flambée, les taux de tests ont augmenté par rapport à l'été.



Source : Propres calculs basés sur BAG (2021c), BFS (2021f)

après les vacances d'automne a nettement diminué dans le Jura et à Obwald.

Dans le contexte d'un variant plus agressif comme le Delta et d'un nombre élevé de cas, l'intervalle entre les tests est décisif pour l'efficacité des régimes de tests à large échelle, en plus d'un nombre de personnes testées élevé. Il est probable que seuls les régimes de tests des cantons des Grisons et de Zoug aient résisté à un examen approfondi, car tous les niveaux scolaires qui devaient s'y soumettre ont été analysés deux fois par semaine. Il ne faut toutefois pas sous-estimer les efforts considérables qui peuvent être nécessaires pour garantir l'efficacité des tests en série. Sans les capacités nécessaires pour le traçage des contacts et dans les laboratoires, les tests de masse peuvent s'avérer peu efficaces.

Plus de contrôles des foyers de contamination en Suisse romande

Dans ce contexte, un régime de tests axé sur le contrôle des foyers d'infection peut également être efficace, comme cela a été le cas en automne 2021 dans huit cantons (Berne, Genève, Neuchâtel, Saint-Gall, Thurgovie, Tessin, Vaud et Valais à l'école primaire), après que le canton de Berne est passé début septembre du test répété au test en cas de flambée. La condition préalable est, premièrement, l'identification rapide de la source, en activant le contrôle des foyers infectieux dès qu'un deuxième cas positif apparaît dans une classe au cours de la même semaine ou dans

un délai de cinq jours. Ce délai n'est pas le résultat de calculs scientifiques. Il s'agit plutôt d'un compromis pragmatique au vu de la majorité des cas asymptomatiques chez les enfants et les adolescents. Il a été appliqué à Neuchâtel, en Valais et dans le canton de Vaud. Le canton du Tessin teste l'ensemble d'une classe à partir d'un seul cas.

Deuxièmement, il faut assurer la surveillance d'éventuelles contaminations. En cas de nombre élevé de cas, il convient donc d'ordonner plus d'un test de dépistage. Seuls deux cantons remplissent ce critère. Le canton du Valais procède à un nouveau test après quatre, huit et onze jours, mais n'envoie en quarantaine que les personnes testées positives. Dans le canton de Berne, les écoles concernées sont soumises à un nouveau test tous les quatre jours, tant que le médecin cantonal estime que c'est nécessaire.

Clarifier les responsabilités dans l'organisation de l'enseignement à distance

Avec l'immunité collective de plus en plus grande au sein de la population adulte, les enjeux de contaminations se sont déplacés en automne 2021 vers les enfants et les adolescents, pour lesquels la vaccination n'était que partiellement autorisée. Certes, la maladie du Coronavirus n'est pas particulièrement dangereuse pour ces groupes d'âges. Mais il n'est pas envisageable, surtout en présence d'un nombre élevé de cas, d'assurer un suivi scolaire plus ou moins régulier sans tests ni mesures telles que la quarantaine. Dans de telles circonstances, l'enseignement à distance (ou hybride) devrait à nouveau être plus fréquent et, en conséquence, les offres de soutien pour les enseignants et les directions d'école devraient gagner en importance. Parmi les concepts élaborés au cours de la première et de la deuxième vague de la pandémie, celui du canton de Zurich est particulièrement intéressant. Il ne met pas l'accent sur des indications spécifiques à l'enseignement, mais sur la répartition des compétences lors de la mise en œuvre de l'enseignement à distance. Concrètement, le concept propose différentes responsabilités aux neuf acteurs du milieu éducatif zurichois (autorités éducatives, directions d'école, enseignants, etc.) pendant quatre phases de l'enseignement à distance.

Après avoir recueilli d'innombrables témoignages sur la gestion et l'organisation de l'enseignement à distance après des mois de fermetures d'écoles, les offres cantonales de soutien devraient davantage se concentrer sur de telles propositions, à savoir : l'organisation et les responsabilités des acteurs du milieu éducatif cantonal, plutôt que dans des indications spécifiques à l'enseignement. Aucun autre canton que celui de Zurich n'aborde les responsabilités des acteurs impliqués de manière aussi détaillée – en grande partie sous forme de recommandations. Il y a à un besoin de rattrapage, car la pandémie de Covid-19 a montré à plusieurs reprises que la clarification des responsabilités au début ou pendant la crise occupait de précieuses ressources et freinait les actions rapides et coordonnées.

La pandémie a montré que la clarification de responsabilités pendant la crise freinait les actions rapides et coordonnées.

7_Gouvernance

La pandémie de Covid-19 a montré au monde entier à quelle vitesse une crise sanitaire pouvait paralyser le monde tel que nous le connaissons, et rendre dangereux les contacts sociaux. Outre la gestion concrète de la crise dans des domaines particulièrement touchés comme la santé, l'éducation et l'économie, il convient de se demander comment la gestion générale des risques et des crises a fonctionné dans les différents cantons.

Prévention des risques insuffisante dans le domaine de la santé...

En ce qui concerne la prévention des crises, la grande majorité des cantons n'a pas pris le risque d'une pandémie suffisamment au sérieux, bien que les spécialistes s'accordent depuis longtemps sur l'existence d'un risque élevé. Dans son rapport sur les risques, la Confédération avait aussi classé une pandémie parmi les risques très importants. Ce manque de préparation peut être démontré : premièrement, huit cantons (Genève, Neuchâtel, Valais, Appenzell-Rhodes-Extérieures, Thurgovie, Uri, Glaris et le Tessin) n'avaient pas de plan de pandémie au moment où la crise a éclaté. Deuxièmement, seuls onze cantons alémaniques, à savoir : Argovie, Berne, Lucerne (2018), Bâle-Ville (2017), Saint-Gall, Schaffhouse, Zurich (2016), Appenzell Rhodes-Intérieures, les Grisons, Schwytz et Zoug (2015) avaient mis à jour leur plan après l'épidémie H1N1 de 2009 (la «grippe porcine») et de l'exercice du Réseau national de sécurité 2014, qui simulait le scénario d'une pandémie de grippe.

Malgré les efforts déployés dans ces cantons pour maintenir le plan de pandémie à jour, celui-ci n'était que très peu utile, car les cantons se sont plus focalisés sur les agents pathogènes de la maladie lors de l'apparition du Covid-19, que sur l'attribution de responsabilités claires pour la préparation et la gestion de la pandémie. Seul le canton de Zoug fait exception. Les responsabilités de différents acteurs ont été définies dans le plan de pandémie en fonction de la gravité de l'événement (normal, particulier, extraordinaire).

Malgré les efforts déployés dans plusieurs cantons pour maintenir le plan de pandémie à jour, celui-ci n'était que très peu utile.

...et dans le domaine de la protection de la population

Les compétences en matière de prévention et de gestion des crises peuvent également être réglées dans le cadre de la protection de la population. A l'exception de Bâle-Ville et d'Appenzell Rhodes-Intérieures, tous les cantons disposent de leur propre loi sur la protection de la population (LProP), qui précise quelles tâches relèvent de la compétence du canton, des communes ou des organisations partenaires (police, sapeurs-pompiers, protection civile, santé publique, etc.). On constate des différences considérables dans les détails de ces lois. Tandis que certains cantons en Suisse romande se contentent en grande partie de dispositions d'exécution insuffisantes, ou de la loi fédérale sur la protection de la population et

sur la protection civile, peu d'autres cantons disposent de bases légales élaborées.

Le canton des Grisons, dont la loi est convaincante à plusieurs égards, est un précurseur dans la réglementation détaillée des responsabilités. D'une part, l'évaluation de la situation suit une échelle de gravité à trois niveaux déjà mentionnée (situation normale, particulière ou extraordinaire). D'autre part, les Grisons distinguent différentes phases d'événement, notamment la préparation ou la gestion. La distinction entre les situations et les phases permet ensuite de déterminer les responsabilités des organes de crise et des organisations partenaires. Outre les Grisons, Fribourg est le seul canton qui remplit ces deux critères dans sa LProP. Trois autres cantons font tout de même une distinction aussi : Berne et le Valais ont inscrit dans leur loi les trois niveaux de gravité de l'événement, tandis que le canton de Zurich distingue deux phases d'événement. Dans de nombreuses autres bases légales cantonales, l'attribution des responsabilités est en revanche rendue difficile par des natures d'événements dépassées, comme les conflits armés ou les situations de pénurie, qui reflètent plutôt des menaces du passé.

Le canton des Grisons est un précurseur dans la réglementation détaillée des responsabilités.

Peu de structures de crise ad hoc

Un aspect pratique et essentiel de la gestion des crises est la manière dont elle est organisée, c'est-à-dire quels acteurs sont intégrés dans la cellule de crise cantonale. En tant qu'organe de liaison, la cellule de crise devrait, en cas de pandémie, refléter la dimension sociétale en intégrant des acteurs de la protection de la population, de la santé, de l'économie et de la sécurité. Parallèlement, il faut éviter de créer des structures supplémentaires. La gestion ne doit pas être confiée aux services spécialisés, mais à l'organe cantonal de conduite (OCC). Ainsi, il est possible de recourir à un instrument qui a fait largement ses preuves dans les cantons lors de dangers naturels, d'événements sportifs majeurs ou de grandes manifestations par exemple.

Certes, l'enquête d'Avenir Suisse démontre que certains cantons ont mis en place des cellules de crise ad hoc. Mais il n'y a pas de tendance générale de refonte des structures de crise bien rodées. Seuls trois cantons (Appenzell Rhodes-Intérieures, Berne et Schaffhouse) ont procédé à des adaptations importantes de leur cellule de crise durant l'été 2020 et ont remplacé les dirigeants des OCC par des professionnels de la santé. Sans surprise, ces cellules de crise nouvellement créées ont été subordonnées au Conseiller d'Etat directeur de la santé respectif. En conséquence, la gestion des dossiers s'oriente surtout vers le domaine de la santé, dans lequel d'autres aspects sont parfois perdus. En comparaison, les structures de crise qui sont restées dans leur modèle traditionnel rapportent à l'ensemble du Conseil exécutif.

La pandémie de Covid-19 met l'Etat à contribution dans une mesure qui dépasse ses ressources, alors que le savoir-faire nécessaire pourrait

être trouvé dans le secteur privé ou la science. Par conséquent, l'implication des parties prenantes dans la lutte contre la crise ne doit pas s'arrêter aux services de l'Etat. Tous les cantons ont eu recours au savoir-faire privé sous une forme ou une autre. En comparaison intercantonale, les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, Thurgovie et Zurich se distinguent par leur étroite coopération avec le secteur privé. Dans tous les cantons, les coopérations avec le secteur privé ont eu surtout lieu dans les domaines les plus visibles pour le public, comme la mise en place des tests ou de la vaccination.

Des restructurations dans la prévention des risques sont nécessaires

A court et moyen terme, des mesures s'imposent, notamment en ce qui concerne la planification. Pour améliorer la prévention des crises, indépendamment du virus ou de la circonstance, une révision générale de la plupart des plans de pandémie et de lois sur la protection de la population s'impose. La loi du canton des Grisons, mentionnée précédemment, serait particulièrement pertinente en tant que modèle pour la protection de la population. Le plan du canton de Thurgovie, récemment révisé, pourrait quant à lui servir de modèle pour la prévention des pandémies. Ce dernier illustre aussi comment les institutions peuvent apprendre pendant une crise. La matrice des risques contenue dans la proposition thurgovienne, qui permet d'identifier et d'évaluer des risques épidémiologiques même encore peu connus, est une bonne pratique qui pourrait inspirer d'autres cantons. En outre, le nouveau plan de pandémie s'appuie sur l'organe cantonal de conduite existant, avec un modèle de gravité à trois niveaux, et définit en détail les responsabilités et les mesures à prendre dans dix champs d'action tels que la communication, les tests ou le traçage des contacts.

Il est important de procéder prochainement à de telles adaptations, tant que les expériences de la pandémie sont encore fraîches. Ainsi, les cantons assumeront leur responsabilité en matière de protection de la population et ne s'exposeront pas au reproche de traîner les réformes nécessaires en invoquant les adaptations attendues au niveau fédéral.

8_Remarques finales

En conclusion de la présente enquête, il s'agit premièrement de montrer quels sont les cantons qui ont été particulièrement bons dans leur gestion de la pandémie. Deuxièmement, il importe de savoir quelles conclusions peuvent être tirées, après 21 mois de situation particulière et exceptionnelle, sur le rôle des cantons dans le système fédéraliste.

Les Grisons – toujours une longueur d'avance

En janvier 2021, les médias et tout le pays étaient focalisés sur le canton des Grisons, lorsque celui-ci a annoncé sa stratégie de test, qui s'est avérée judicieuse dans les mois qui ont suivi. Le changement de stratégie a permis à la Suisse de faire un pas en avant décisif dans la lutte contre le Covid-19, et aux Grisons de gérer la pandémie de manière exemplaire après les remous de la deuxième vague.

La réussite des Grisons ne se limite toutefois pas à leur stratégie de test.

La réussite des Grisons ne se limite toutefois pas à leur stratégie de test. Dans la plupart des autres domaines que nous avons analysés ici, le canton obtient également des résultats supérieurs à la moyenne. Ainsi, les personnes âgées et vulnérables ont été vaccinées plus rapidement que dans de nombreux autres cantons. Lors du calcul des aides pour les cas de rigueur, le modèle grison s'est orienté sur les pertes économiques effectives.

La prévention et l'organisation de gestion des crises dans le canton peuvent également servir d'exemple de bonnes pratiques à mettre en place. Il est possible que les responsables aient pu profiter de l'expérience acquise dans le cadre de l'organisation de la sécurité lors du Forum économique mondial. Cette expérience a non seulement été mise à profit, mais elle a également permis de gérer la crise de manière prévoyante, de tolérer les erreurs éventuelles et de tirer des leçons.

Tessin – les groupes à risque en ligne de mire

Le canton du Tessin, fortement touché par la pandémie, n'a certes pas fait preuve d'une grande volonté d'expérimenter les tests, mais il s'est distingué comme précurseur dans le contrôle de la pandémie en général et dans deux domaines de lutte directe en particulier. Premièrement, la gestion des places dans les hôpitaux tessinois peut être considérée comme exemplaire, car leurs capacités ont permis d'éviter la saturation que l'on a observée dans d'autres cantons. Il a rarement été nécessaire de reporter des interventions, car les services de soins intensifs n'étaient pas menacés de surcharge par un trop grand nombre de patients Covid-19. Deuxièmement, la vaccination des groupes à risque y a été plus rapide que dans tous les autres cantons. Fin mai déjà, plus de 90 % du groupe des 80 ans et plus étaient vaccinés. Et début juillet, le Tessin était le premier canton à atteindre un taux de vaccination de 80 % parmi les 60–79 ans. En rai-

son de sa proximité avec l'Italie et de ce qui s'y est passé durant la première vague, le Tessin n'a pas eu à effectuer un travail considérable pour éveiller les consciences sur la crise, tant au sein de l'administration que de la population. Dans le secteur hospitalier, le canton a probablement profité du fait que les capacités par rapport à la population étaient déjà supérieures à la moyenne avant la crise.

Zoug – constamment au-dessus de la moyenne

Le canton de Zoug se distingue non seulement parce qu'il a effectué presque le plus de tests en fonction du nombre de cas, mais aussi parce qu'un système solide a été mis en place pour les tests et le traçage des contacts, à l'exception des tests en entreprise. Ainsi, Zoug est le seul canton, avec les Grisons, à avoir testé deux fois par semaine dans les écoles – ce qui pourrait être décisif pour l'efficacité du concept de tests, compte tenu de la haute contagiosité du variant Delta. En outre, Zoug a mis en place le système de traçage des contacts le plus performant et sa campagne de vaccination a été efficace : le groupe des plus âgés a été vacciné presque aussi rapidement qu'à Fribourg ou au Tessin.

Zoug a également agi de manière exemplaire dans le domaine de la gouvernance. Premièrement, le plan cantonal de pandémie a fourni les bases pour une organisation de crise efficace en définissant les tâches et les champs d'action des différents acteurs en fonction de la gravité de la situation. Deuxièmement, Zoug a élaboré en été 2020 son propre concept de niveau d'alerte afin de surveiller la situation épidémiologique et de servir de base aux décisions concernant les mesures à prendre.

La responsabilité, clé d'une gestion des pandémies réussie

Ce qui distingue ces trois cantons des autres, c'est premièrement que leurs décideurs ont pris une responsabilité particulière vis-à-vis de leur population. Résultat : ces cantons sont au-dessus de la moyenne dans tous les domaines. Cela atteste de la valeur du fédéralisme, dans un moment où on le remet en question : sans liberté cantonale, la Suisse serait moins bien à même de gérer la pandémie.

Mais cette conclusion résiste-t-elle au fait que de nombreux cantons ont moins bien relevé les défis de la pandémie que les cantons susmentionnés ? Dans l'analyse de la gestion du Covid, il faut également relever que très peu de cantons ont pleinement assumé leurs responsabilités en matière de traçage des contacts et que les tests en entreprise ont été un échec. Dernièrement, la gestion du rappel vaccinal a fait aussi apparaître des lacunes flagrantes dans la gestion cantonale de la pandémie.

Le comportement souvent hésitant des cantons ne passe pas inaperçu. Dans une phase marquée par une grande incertitude, l'incompréhension croissante des rouages institutionnels complexes laisse croire en la supériorité de la gestion de crise par l'Etat central. Or, ceux qui souhaiteraient voir le rôle des cantons réduit en raison de la prétendue incapacité des

Dans l'analyse de gestion du Covid, il faut également relever que très peu de cantons ont pleinement assumé leurs responsabilités.

structures fédérales à faire face à une crise ne tiennent cependant pas compte du fait que le comportement des cantons n'est pas uniquement lié aux défis de la lutte contre la pandémie.

Des conférences de directeurs cantonaux spécialisées contraires au système

Outre le fait que bien des cantons n'ont que partiellement assumé leurs responsabilités dans le domaine de la prévention des risques et qu'ils n'ont pas toujours pris conscience des mesures nécessaires pour endiguer la pandémie, les obstacles à une plus grande responsabilité cantonale sont également de nature institutionnelle. Ainsi, l'interaction entre la Confédération et les cantons dans la crise du Covid-19 est mise à mal par un manque de clarté dans les responsabilités, qui se traduit par le rejet de part et d'autre des décisions désagréables à prendre. Les conférences de directeurs spécialisées sont plus un obstacle qu'un réel soutien. Dans la lutte directe contre la pandémie, on a constaté que la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) n'était pas en mesure d'obtenir des décisions harmonisées et de les communiquer au public. Ce n'est que dans le domaine de l'éducation que les cantons ont réussi à se mettre d'accord. En y regardant de plus près, cela s'est toutefois limité à ne fermer les écoles que dans des cas exceptionnels. D'autres points importants ont donné lieu à de longs débats, comme la tenue des examens de maturité après la période d'enseignement à distance, au printemps 2020.

Pour renforcer la responsabilité cantonale, on pourrait envisager, outre une répartition des tâches entre la Confédération et les cantons adaptée à chaque niveau et tenant compte des économies d'échelle et des externalités, un recentrage ou une transformation des conférences des directeurs spécialisées. Au lieu de faire appel à une coordination, discutable d'un point de vue de légitimité démocratique, les conférences pourraient à l'avenir assister les cantons dans l'accomplissement de leurs tâches en jouant un rôle «semblable à celui du FMI» en tant qu'organe conseil. Dans ce contexte, il convient notamment de repenser l'attribution des compétences dans la LEp. Le comportement des cantons s'explique sans aucun doute par l'influence étendue de la Confédération dans cette situation particulière.

Moins d'interdépendance

Les défis esquissés précédemment lors de la concertation intercantonale devraient également inspirer du scepticisme face aux demandes de créations d'organes de coordination nationaux supplémentaires, telles qu'elles ont été formulées à diverses reprises en 2021. D'un point de vue de politique nationale, un organe de conduite supplémentaire créerait probablement plus de problèmes que de solutions et ne garantirait pas une prise de décision plus rapide. Cet organe s'ajouterait donc aux conférences intergouvernementales nationales et régionales, déjà nombreuses.

Pour renforcer la responsabilité cantonale, il faut également surmonter les obstacles institutionnels.

Mais même au-delà de la pandémie, le sujet risque de traîner en longueur. La Confédération et les cantons ne veulent pas rediscuter avant la mi-2022 du projet de séparation des tâches, suspendu justement à cause de la pandémie. Cela témoigne d'un manque de volonté de réformer dans ce domaine. Pourtant, une nouvelle répartition des tâches serait importante pour maintenir le système actuel dans lequel les cantons perdent de plus en plus de pouvoir décisionnel. Il est peut-être plus facile pour les gouvernements cantonaux de se référer aux directives nationales, mais ce comportement est contraire à l'idée d'Etats membres souverains. Ce principe fédéraliste ne doit pas être pris à la légère. Chaque nouvelle exception affaiblit un des piliers institutionnels qui font la force et la résilience de notre pays.

avenir suisse

Lausanne

Chemin de Beau-Rivage 7

1006 Lausanne

Tel +41 21 612 66 10

Zurich

Rotbuchstrasse 46

8037 Zurich

Tel +41 44 445 90 00

Fax +41 44 445 90 01

www.avenir-suisse.ch

info@avenir-suisse.ch