



Berne, le 15 décembre 2023

Le fédéralisme à l'épreuve des crises: Les leçons à tirer de la crise du COVID-19

Rapport du Conseil fédéral

en exécution du postulat

20.4522 Cottier du 16 décembre 2020

Synthèse

Le postulat 20.4522 Cottier «Le fédéralisme à l'épreuve des crises. Les leçons à tirer de la crise du COVID-19» du 16 décembre 2020 charge le Conseil fédéral d'élaborer un rapport analysant le fonctionnement des mécanismes du fédéralisme dans le cadre de la crise du COVID-19 ainsi que les avantages et les inconvénients du fédéralisme en situation de crise. Le Conseil fédéral doit également proposer des améliorations au plan institutionnel ou organisationnel dans le domaine de la collaboration fédérale en vue de maîtriser les crises, sanitaires ou autres. Le rapport doit être établi en collaboration avec les cantons par l'intermédiaire de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) ou des conférences spécialisées des directeurs cantonaux.

Depuis que le postulat a été déposé, en décembre 2020, de nombreux rapports ont montré comment les structures et les procédures fédéralistes ont fonctionné pendant la crise du COVID-19 et quels en ont été les avantages et les inconvénients. De nombreuses mesures institutionnelles et organisationnelles ont également déjà été prises pour améliorer la collaboration fédérale. Le présent rapport offre d'une part une vue d'ensemble des défis qui sont apparus dans la collaboration entre la Confédération et les cantons lors de la crise COVID-19. D'autre part, il aborde les mesures prises depuis l'apparition de la pandémie COVID-19 pour améliorer la collaboration fédérale et informe de l'état actuel des travaux qui y sont liés.

Les points essentiels de la collaboration Confédération - cantons des rapports d'évaluation existants peuvent être résumés en six domaines thématiques: organisation de crise, coordination, responsabilité financière, information et consultation, communication ainsi que formations et exercices. Des mesures d'amélioration ont déjà été prises dans ces six domaines. Certaines d'entre elles ont été réalisées pendant la crise du COVID-19, d'autres sont en cours de mise œuvre. Il s'agit notamment de l'amélioration de l'organisation de crise de l'administration fédérale, qui sera réglée dans une nouvelle ordonnance, du projet «consultations» pour l'élaboration d'une solution de consultation électronique ou de la révision partielle de la loi sur les épidémies (LEp).

Le présent rapport présente en outre une proposition d'optimisation de la collaboration entre la Confédération et les cantons en situation de crise: les formations et perfectionnements à la gestion de crise de l'administration fédérale et des cantons doivent, si possible, être ouverts, élargis et combinés. D'autres mesures doivent en outre être examinées afin de renforcer la compréhension de la gestion de crise au-delà de l'administration. On saura au plus tard lors de «l'exercice intégré 2025», auquel l'administration fédérale et les cantons participeront, si d'autres optimisations sont nécessaires.

La Chancellerie fédérale (ChF) et le Secrétariat général de la Conférence des gouvernements cantonaux (SG CdC) ont travaillé en étroite collaboration afin d'intégrer la perspective des cantons dans le rapport du Conseil fédéral. La ChF et le SG CdC ont organisé, avec l'Office fédéral de la justice (OFJ), plusieurs ateliers réunissant des représentants de tous les départements de l'administration fédérale et différents représentants des cantons. Les ateliers ont porté sur des domaines thématiques du postulat ou sur le postulat en lui-même. En outre, les participants aux ateliers et le SG CdC ont pu se prononcer par écrit sur le contenu du rapport.

Le fédéralisme à l'épreuve des crises. Les leçons à tirer de la crise du COVID-19

Liste des abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
CCC	Commandement de l'instruction à la conduite et à la communication
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et de police
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDEP	Conférence des Chefs des Départements Cantonaux de l'Économie Publique
CDF	Contrôle fédéral des finances
CDF	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du conseil des États
CDIP	Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique
CDS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé
CG MPS	Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers
ChF	Chancellerie fédérale
CIP-N	Commission des institutions politiques du Conseil national
CoseCo	Conférence des secrétariats des conférences intercantionales
CSIC	Conférence des services d'information de la Confédération
Cst.	Constitution
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFI	Département fédéral de l'intérieur
ECS	Exercice de conduite stratégique
EMCC	État-major de crise du Conseil fédéral chargé de gérer la crise du coronavirus
EMFP	État-major fédéral Protection de la population
EMOP	État-major de crise opérationnel
EMPS	État-major de crise politico-stratégique
EnDK	Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie
ERNS	Exercice du Réseau national de sécurité
GCSP	Geneva Center for Security Policy
LCo	Loi sur la consultation (RS 172.061)
LEp	Loi sur les épidémies (RS 818.101)
OEMFP	Ordonnance sur l'État-major fédéral Protection de la population
OFJ	Office fédéral de la justice
OFSP	Office fédéral de la santé publique
RNS	Réseau national de sécurité
SECO	Secrétariat d'État à l'économie

Le fédéralisme à l'épreuve des crises. Les leçons à tirer de la crise du COVID-19

Table des matières

Synthèse	2
Liste des abréviations.....	3
1 Contexte	5
1.1 Contenu du postulat	5
1.2 Introduction - Objectif du rapport	6
1.3 Structure et méthodologie	7
2 Domaines thématiques, travaux en cours et proposition d'optimisation	8
Domaine thématique 1: Organisation de crise	8
Domaine thématique 2: Coordination	12
Domaine thématique 3: Responsabilité financière	16
Domaine thématique 4: Information et consultation des cantons	18
Domaine thématique 5: Collaboration dans la communication	22
Domaine thématique 6: Formations et exercices	23
3 Conclusions	26
Sources	27
Annexe	29
A. Liste des rapports d'évaluation pertinents	29
B. Liste des ateliers et des rencontres pertinents avec les représentants des cantons	31

1 Contexte

1.1 Contenu du postulat

Le 16 décembre 2020, le conseiller national Damien Cottier a déposé le postulat 20.4522 «Le fédéralisme à l'épreuve des crises. Les leçons à tirer de la crise du COVID-19», dont la teneur est la suivante:

«1. Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer un rapport dans lequel il analysera le fonctionnement des mécanismes du fédéralisme dans le cadre de la crise du COVID-19, les avantages et inconvénients de l'organisation actuelle et les améliorations institutionnelles ou organisationnelles possibles dans le cadre de la lutte contre une épidémie ou une crise de santé publique.

2. Dans le même cadre, le Conseil fédéral est également prié d'analyser les leçons à tirer de la crise actuelle pour d'autres types de crise d'ampleur nationale (p.ex. crise de sécurité, attaque cyber, catastrophes naturelles de grande ampleur, défaillances d'infrastructures critiques, ...) et il proposera différentes pistes d'améliorations possibles au plan institutionnel ou organisationnel afin que la Suisse soit armée au mieux pour répondre à futur à tout type de crise de grande ampleur.

3. Le rapport présentera également la perspective des cantons sur les points traités et il sera réalisé en collaboration avec les cantons par le biais de la conférence des cantons (CdC) ou des conférences cantonales thématiques.

Développement:

La crise du COVID-19 a montré certaines limites de l'organisation actuelle des compétences entre la Confédération et les cantons en période de crise. Ces limites portent notamment, mais pas exhaustivement, sur le temps nécessaire pour une coordination de mesures entre cantons d'une même région ou entre Confédération et cantons, la difficulté pour certains cantons à prendre des mesures lorsque le canton voisin ne les prend pas (ce qui implique p. ex. un tourisme d'achat), des difficultés de coordination entre les cantons dans des domaines, tels que le secteur hospitalier, dans lesquels ils sont aussi parfois en concurrence, ou encore les craintes qu'une autorité qui prend des mesures ne soit celle qui doivent ensuite en assumer les coûts (voir à ce propos aussi le postulat 20.4153 Roland Fischer «Appliquer les principes de la RPT dans la gestion des épidémies et des pandémies»). Par ailleurs il y a lieu de veiller à ce que la ligne directe entre organe de décision (p. ex. au niveau fédéral) et organe d'application (souvent cantonal) fonctionne rapidement et de manière suffisamment souple en période de crise pour que la décision soit à la fois applicable et comprise. Les leçons de la crise actuelle sont nécessaires pour améliorer, autant que faire se peut, la gestion d'une future crise sanitaire. Nous demandons dès lors au Conseil fédéral de procéder à l'analyse des améliorations possibles que ce soit au plan institutionnel ou sur le plan plus pratique de l'organisation du travail et des mécanismes de collaboration entre autorités. Il présentera des variantes d'améliorations possibles avec leurs avantages et inconvénients.

Dans le cadre d'une analyse plus globale qui dépassera la seule crise sanitaire, nous demandons au Conseil fédéral de tirer les leçons de la crise actuelle et d'en appliquer les leçons de manière prospective à d'autres types de crise de grande ampleur qui peuvent être de nature très différente, et d'émettre là aussi des propositions d'améliorations au besoin dans la répartition des compétences, le fonctionnement institutionnel ou le mode d'organisation du travail entre niveaux d'autorités, avec des variantes et leurs avantages et inconvénients.

Le fédéralisme à l'épreuve des crises. Les leçons à tirer de la crise du COVID-19

Le rapport présentera également l'analyse des cantons sur les questions traitées, en travaillant en particulier avec la Conférence des cantons (CdC) ou les conférences cantonales concernées.»

Le 17 février 2021, le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat; il a indiqué dans sa réponse que les demandes de l'auteur du postulat seraient prises en compte dans le cadre de l'évaluation de la gestion de crise pendant la 2^e phase de la pandémie de COVID-19. Le Conseil national a adopté le postulat le 19 mars 2021. La Chancellerie fédérale (ChF) a été chargée de rédiger le rapport.

1.2 Introduction - Objectif du rapport

Depuis le début de la pandémie de COVID-19, de nombreuses évaluations et rapports ont exposé comment les structures et procédures fédéralistes de la Suisse ont fonctionné pendant de la crise du COVID-19 et quels sont les avantages et inconvénients du système fédéral en cas de crise. Différents services de l'administration fédérale, dont la ChF, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) et le Contrôle fédéral des finances (CDF), ont analysé et évalué certains aspects de la collaboration entre la Confédération et les cantons. Les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) et la CdC ont également publié des rapports détaillés à ce sujet¹. Certaines évaluations ont critiqué l'organisation de crise de l'administration fédérale et l'implication des cantons et d'autres acteurs externes dans la gestion de crise de la Confédération. Par conséquent, des options d'organisation de crise ont été développées en 2022 afin d'améliorer la coordination interne et externe et l'efficacité de la gestion de tout type de crises à l'avenir. Le 29 mars 2023, le Conseil fédéral a opté pour une des options et a chargé le Département de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) d'élaborer, en collaboration avec la ChF et les autres départements, une nouvelle ordonnance. Dans l'organisation de crise améliorée, les cantons et d'autres acteurs externes sont systématiquement associés aux travaux des états-majors de crise². Toutes les options d'organisation de crise envisagées sont exposées dans le rapport correspondant du Conseil fédéral³.

Sur la base des enseignements tirés des rapports et des expériences immédiates de la gestion de crise, certaines mesures ont été prises déjà pendant la pandémie pour améliorer la collaboration entre la Confédération et les cantons. D'autres mesures ont été prises vers la fin de la pandémie et sont en cours de mise en œuvre. Il est manifeste que la collaboration entre la Confédération et les cantons dans la gestion de la pandémie COVID-19 s'est améliorée depuis le dépôt du postulat fin 2020⁴. Cette amélioration se reflète également dans la maîtrise des défis nationaux et internationaux actuels (menace de pénurie d'énergie, guerre en Ukraine, migration, cyberattaques, fuite de données)⁵. L'administration fédérale et les cantons collaborent aujourd'hui plus étroitement et plus efficacement qu'avant ou au début de la pandémie COVID-19 et tentent, dans certains domaines, d'anticiper ensemble les développements possibles.

¹ L'annexe A propose la liste exhaustive des évaluations qui ont porté sur la collaboration entre la Confédération et les cantons.

² L'association systématique des acteurs externes aux travaux des états-majors de crise ne signifie pas que ceux-ci ont le droit de siéger dans les états-majors de crise. La présence d'acteurs externes dans les états-majors de crise sera systématiquement examinée.

³ ChF (2023).

⁴ Cette évolution est notamment visible dans les résultats de la 2^e évaluation de la ChF (ChF, 2022, p. 24 s.), en particulier à la figure 10 (ChF, 2022, p. 25).

⁵ Pour plus d'informations, voir digression, p. 12 s.

Le fédéralisme à l'épreuve des crises. Les leçons à tirer de la crise du COVID-19

Comme de nombreuses évaluations et rapports sur la collaboration fédérale dans le cadre de la pandémie COVID-19 ont déjà été publiés, nous renonçons, après avoir entendu l'auteur du postulat, le conseiller national Damien Cottier, à refaire ici une chronologie et une évaluation complètes des événements. Nous renonçons également à examiner différentes options visant à améliorer la collaboration fédérale en cas de crise, étant donné que celles-ci ont déjà été établies et que le Conseil fédéral a pris une décision de principe à ce sujet le 29 mars 2023. En lieu et place, le présent rapport se concentre sur les mesures prises pour améliorer la collaboration entre la Confédération et les cantons. Il aborde les points les plus souvent cités pour améliorer la collaboration Confédération - cantons et présente les mesures prises par l'administration fédérale et les cantons à cette fin. En outre, il montre l'avancement de la mise en œuvre des mesures prises. Le cas échéant, il présente de nouvelles propositions d'optimisation. Il rend donc compte ponctuellement des travaux réalisés ou en cours, mais sert également de base à d'autres optimisations de la coopération fédérale.

1.3 Structure et méthodologie

Le rapport se fonde sur une analyse des rapports d'évaluation existants concernant la gestion de crise pendant la pandémie de COVID-19 et met l'accent sur la collaboration entre la Confédération et les cantons⁶. Il fait la synthèse des éléments, des recommandations et des mesures mentionnés dans ces rapports pour améliorer la coopération fédérale.

Afin d'intégrer la perspective des cantons dans le rapport, comme le demande le postulat, la ChF et le SG CdC ont collaboré étroitement. Dès 2021, la ChF, l'OFJ et le SG CdC ont organisé chaque année, conjointement avec des représentants de tous les départements et de certains offices ainsi que des cantons et des conférences intercantionales compétentes, un atelier consacré à la collaboration entre la Confédération et les cantons en cas de crise (ci-après 1^{er}, 2^e et 3^e ateliers)⁷, au cours desquels les cantons ont pu faire valoir leur point de vue. Les résultats d'une enquête écrite menée avant le 2^e atelier d'octobre 2022 ont fourni des informations supplémentaires. Lors du 3^e atelier de juin 2023, les participants ont en outre eu la possibilité de se prononcer sur le contenu du rapport. De nombreuses réunions pertinentes ont eu lieu au cours des trois dernières années en sus des ateliers⁸. Les enseignements tirés de ces discussions ont aussi été intégrés dans le présent rapport. En vue de ce dernier, le SG CdC a en outre fourni des informations sur les développements organisationnels actuels au sein des conférences cantonales. Le rapport a été soumis au SG CdC du 21 au 26 septembre et aux participants aux ateliers du 27 septembre au 10 octobre 2023. Leurs remarques ont été examinées et, si nécessaire, intégrées.

Le présent rapport est subdivisé en six domaines thématiques: organisation de crise (1), coordination (2), responsabilité financière (3), information et consultation (4), communication (5) et formations et exercices (6).

⁶ Les rapports consultés sont répertoriés dans l'annexe A.

⁷ Les ateliers ont eu lieu le 19 décembre 2021, le 23 octobre 2022 et le 8 juin 2023 à Berne. Ont participé aux ateliers, pour la Confédération, les représentants de tous les secrétariats généraux des départements, des représentants des unités de l'administration (OFJ, Secrétariat d'État aux migrations [SEM], Administration fédérale des finances [AFF], Office fédéral de l'énergie [OFEN], Office fédéral de la protection de la population [OFPP], Office fédéral des douanes et de la sécurité des frontières [OFDF], SECO). La participation cantonale a été assurée par des représentants de la CdC, de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), de la Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers (CG MPS), de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé [CDS], de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP), de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDFJ), de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK) et par différents cantons.

⁸ Une liste des ateliers et réunions pertinents figure à l'annexe B.

2 Domaines thématiques, travaux en cours et proposition d'optimisation

Les six domaines thématiques décrits ci-après sont ceux pour lesquels différents rapports et évaluations concernant la pandémie de COVID-19 ont mis en évidence un potentiel d'amélioration. Pour chaque domaine, l'introduction montre pourquoi, selon les rapports d'évaluation, la coopération fédérale peut être améliorée. Le rapport précise ensuite dans quelle mesure les mesures correspondantes ont été ou sont mises en œuvre. Tous les travaux entrepris dans le cadre de l'amélioration de l'organisation de crise de l'administration fédérale visent à augmenter la résilience de l'administration fédérale face à tout type de crises futures. Une nouvelle proposition d'optimisation de la collaboration entre la Confédération et les cantons est en outre formulée dans le domaine thématique «Formations et exercices». Le dernier chapitre est consacré aux conclusions du Conseil fédéral.

Domaine thématique 1: Organisation de crise

Contexte

Tant les deux CdG que la CdC et la ChF concluent dans leurs évaluations que l'organisation de crise de l'administration fédérale pendant la crise du COVID-19 a montré des lacunes, notamment en ce qui concerne l'implication des cantons dans la gestion de crise. Au début de la crise, les compétences et les tâches des différents organes de crise n'étaient pas clairement définies. La conduite stratégique n'était pas séparée de la conduite opérationnelle, l'état-major fédéral de la protection de la population (EMFP) et l'état-major de crise du Conseil fédéral chargé de gérer la crise du coronavirus (EMCC) n'ont pas assumé leur rôle d'organes de conduite⁹. En raison de leur taille et de leur composition hétérogène, les deux états-majors de crise supradépartementaux n'ont pas pu jouer leur rôle dans la préparation des décisions - ils ont essentiellement servi à l'échange d'informations¹⁰. En lieu et place, c'est la taskforce COVID-19 de l'OFSP qui a joué un rôle majeur¹¹. Toutefois, les cantons n'étaient représentés dans cette taskforce que «lorsque cela était nécessaire» mais pas systématiquement¹². Lors du 2^e atelier d'octobre 2022, des représentants des cantons ont souligné qu'il était nécessaire que certains d'entre eux siègent dans les organes de crise nationaux en tant que délégués des conférences cantonales¹³.

Selon le rapport de la CdG, le fait que l'EMFP n'ait pas pu assumer pleinement le rôle prévu s'est répercuté négativement sur l'intégration des cantons dans la gestion de crise de l'administration fédérale. L'organisation de crise choisie les a confinés dans un rôle passif¹⁴. Les CdG relèvent que la manière dont les interfaces avec les cantons étaient réglées au sein des trois principaux organes de crise fédéraux n'était pas satisfaisante et manquait de cohérence¹⁵. Il aurait été nécessaire de déterminer, au début de la crise, les principes fondamentaux relatifs à l'intégration des cantons dans les principaux

⁹ ChF (2020), p. 13

¹⁰ CdC (2020), p. 10; ChF (2022a), p. 21.; CdG (2022), p. 67 ss et 110 s.

¹¹ ChF (2020), p. 15; CdG (2022), p. 103

¹² CdG (2022), p. 70

¹³ ChF (octobre 2022).

¹⁴ CdG (2022), p. 85

¹⁵ CdG (2022), p. 110

Le fédéralisme à l'épreuve des crises. Les leçons à tirer de la crise du COVID-19

organes fédéraux de gestion de crise¹⁶. Plusieurs instances cantonales souhaitent une présence permanente dans l'organisation de crise de l'administration fédérale ou dans l'un de ses états-majors de crise¹⁷. La CdC a également explicitement souhaité une meilleure implication du niveau administratif et technique (prisons, hôpitaux, écoles, etc.)¹⁸.

La structure de la taskforce de l'OFSP, qui a assumé un rôle crucial dans la gestion de la crise, n'était pas claire pour les partenaires externes¹⁹. Les premiers cantons touchés n'ont pas reçu en temps utile les réponses à leurs questions et à leurs besoins, faute de points de contact et d'interlocuteurs²⁰. Pour l'OFSP aussi, identifier les interlocuteurs pertinents dans les cantons a relevé du défi²¹. Le manque de points de contact et d'interlocuteurs a rendu difficile l'échange d'informations en temps utile et a aussi entravé l'implication des cantons dans le processus législatif de l'administration fédérale. Les cantons ont aussi ressenti le manque d'un interlocuteur en mesure de répondre à leurs questions et de leur fournir des explications sur les décisions prises²². Dans son rapport sur la collaboration entre la Confédération et les cantons pour la gestion de la pandémie de COVID-19, la CdG-E recommande elle aussi que des contacts pertinents et des personnes de référence soient identifiés au niveau de la Confédération et des cantons pour chaque domaine thématique²³. En ce qui concerne l'organisation de crises, le manque d'anticipation des crises et de leur évolution au niveau stratégique a également été critiqué. Bien que plusieurs unités administratives se soient penchées sur la détection précoce des crises, la gestion des risques et les développements pertinents au niveau opérationnel, dans leurs domaines spécialisés, le niveau politico-stratégique a parfois été surpris par le cours des événements pendant la pandémie de COVID-19²⁴.

Dans son rapport final, la CdC se penche sur l'organisation et les rôles des conférences gouvernementales et techniques pendant la crise du COVID-19. Le rôle des conférences intercantionales a été différent selon les domaines. Alors que certaines ont collaboré intensivement avec l'administration fédérale, d'autres sont restées en retrait. Pendant la situation extraordinaire, la coordination technique entre les conférences s'est effectuée lors de rencontres extraordinaires de la Conférence des secrétaires des conférences intercantionales (CoseCo). Le rythme régulier des séances de la CoseCo (quatre fois par année) a repris dès le retour à la situation particulière. En situation particulière, qui de par sa nature appelle une coordination plus poussée de la part des cantons, les réunions trimestrielles de la CoseCo se sont révélées insuffisantes, les concertations entre conférences intercantionales se sont la plupart du temps limitées à des secteurs particuliers et la répartition des tâches et des responsabilités entre les conférences n'a pas toujours été claire. Le manque de coordination et de concertation s'est parfois fait sentir et la vue d'ensemble de la gestion de crise en a souffert²⁵. Par la suite, la cadence des échanges d'informations concernant le COVID-19 entre les secrétariats généraux des conférences techniques concernées et la CdC a augmenté. À partir du printemps 2022, les thématiques liées à l'Ukraine et à la pénurie d'énergie ont également été intégrées dans cet échange²⁶.

¹⁶ CdG (2022), p. 112

¹⁷ CdC (2022), p. 18 ; CG MPS (2022)

¹⁸ CdC (2020), p. 9

¹⁹ CdG (2022), p. 32

²⁰ ChF (2020), p. 21

²¹ CdG (2022), p. 56

²² ChF (2020), p. 21

²³ CdG-E (2023), p. 122, recommandation 2

²⁴ ChF (2022a), p. 18

²⁵ CdC (2022), p. 18

²⁶ Selon les informations du SG CdC.

Travaux en cours

Le 29 mars 2023, le Conseil fédéral a décidé de renforcer l'organisation de crise de l'administration fédérale²⁷. Il tire les conséquences des évaluations menées et donne suite à trois postulats²⁸ qui traitent de l'organisation de crise de l'administration fédérale dans son rapport «Amélioration de l'organisation de crise de l'administration fédérale». Le rapport montre qu'il n'y a pas lieu de revoir de fond en comble les structures et les processus ordinaires de l'administration fédérale. Il faut par contre mieux soutenir, sous l'angle méthodologique et administratif, le travail des états-majors de crise. Un état-major central permanent, composé de collaborateurs des départements, essentiellement du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et de la ChF sera mis en place à cette fin. Les membres de l'état-major central permanent seront actifs dans l'anticipation ou la gestion des crises, dans le cadre des tâches qu'ils assument déjà dans leur fonction ordinaire et soutiendront de cette manière les autres états-majors de crise activés. L'état-major central permanent coordonne l'expertise et les compétences de l'administration fédérale. Ses prestations seront fournies aux états-majors de crise supradépartementaux, au niveau opérationnel ou politico-stratégique, et aux états-majors de crise des offices et des départements²⁹.

En cas de crise, le Conseil fédéral pourra décider de constituer un état-major de crise politico-stratégique (EMPS). Celui-ci sera dirigé par le département responsable en l'espèce et aura pour tâche de préparer, au niveau politique, des propositions au Conseil fédéral et de coordonner la gestion de crise au niveau supradépartemental. L'EMPS se composera des secrétaires généraux des départements concernés, des deux vice-chanceliers et d'un représentant de l'AFF, de l'OFJ et du SECO. Par ailleurs, le département responsable pourra constituer un état-major de crise opérationnel. Celui-ci assurera la coordination au niveau des unités administratives et fournira les informations et les bases nécessaires à l'EMPS. Les cantons, les milieux scientifiques et d'autres acteurs pertinents selon la situation seront systématiquement associés aux travaux de ces deux états-majors de crise; il appartiendra au département responsable de veiller à cette association³⁰.

Le Conseil fédéral a chargé le DDPS, en collaboration avec la ChF et avec la participation des départements, de définir la composition, les prestations, les processus et les ressources de l'état-major central permanent, afin qu'il puisse se prononcer à ce sujet d'ici à la fin de 2023. Les processus et les tâches au sein de la future organisation de crise ainsi que l'implication des cantons, des milieux scientifiques et, selon la situation, d'autres acteurs externes, sont en cours de clarification. Une nouvelle ordonnance réglera les tâches, compétences et responsabilités des nouveaux organes de crise, de même que leur composition et leurs interactions. Afin de concrétiser l'implication des cantons, il convient également de définir dans ce cadre comment les partenaires externes doivent être identifiés et de quelle manière ils doivent être informés. Il faut en outre déterminer qui doit être impliqué au niveau politico-stratégique et qui doit l'être au niveau opérationnel lorsqu'une crise survient³¹. La nouvelle ordonnance remplacera l'ordonnance sur l'État-major fédéral Protection de la population (OEMFP), les instructions concernant la gestion des crises dans l'administration fédérale et, en partie, l'ordonnance sur le Service sanitaire coordonné³². Elle contiendra aussi les bases légales nécessaires aux états-majors de crise spécialisés,

²⁷ Conseil fédéral (2023b)

²⁸ Postulats 21.3205 « Rôle de l'État-major fédéral Protection de la population dans le contexte de la pandémie de COVID-19 », 21.3449 « Gestion de crise à l'échelon stratégique » et 22.3343 « Garantir enfin la capacité institutionnelle du Conseil fédéral à faire face aux crises »

²⁹ ChF (2023), p. 20 ss

³⁰ ChF (2023), p. 22

³¹ ChF (2023), p. 23

³² Conseil fédéral (2023a)

Le fédéralisme à l'épreuve des crises. Les leçons à tirer de la crise du COVID-19

demandées par les motions 22.3506 CdG-N³³ et 22.3507 CdG-E^{34,35}. Il est prévu que la nouvelle ordonnance fasse l'objet d'une consultation, qui sera probablement ouverte d'ici au mois de juin 2024. La recommandation 1 formulée par la CdG-E dans son rapport de 2023, qui invite le Conseil fédéral à concrétiser les principes relatifs à l'intégration des cantons dans l'organisation de crise de la Confédération, est donc mise en œuvre³⁶.

La nouvelle organisation de crise vise également à améliorer l'anticipation des crises. La détection précoce des crises potentielles donnera à l'administration fédérale et aux cantons plus de temps pour se préparer ensemble aux événements à venir. Les mesures peuvent être discutées, harmonisées et mises en œuvre à un stade précoce³⁷. Afin d'améliorer encore la détection précoce des crises, l'administration fédérale travaille actuellement à relier plus étroitement les processus et les produits existants de la gestion des risques, de la détection précoce des crises, de l'analyse de la situation et du contexte et les analyses des départements, dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle ordonnance concernant l'organisation de crise améliorée. Cette question est traitée par un groupe de travail dirigé par la ChF. Afin que, lors d'une prochaine crise, les points de contact pour les questions et les demandes entre la Confédération et les cantons soient clairs, il a été décidé lors du 3^e atelier de juin 2023 que, du côté des cantons, la CdC serait le premier point de contact lorsque l'interlocuteur spécialisé du côté des cantons clairement n'est pas clairement défini³⁸. Du côté de l'administration fédérale, la nouvelle ordonnance déterminera quel service de l'état-major central permanent assumera le rôle de point de contact unique (SPOC)³⁹ pour tous les domaines thématiques⁴⁰. La recommandation 2 du rapport de la CdG-E de 2023 est donc partiellement mise en œuvre⁴¹.

Grâce aux points de contact permanents, aux attributions claires des tâches, compétences et responsabilités, aux processus bien définis et à l'amélioration de l'anticipation, le Conseil fédéral pourra, si nécessaire, mettre en place en temps utile une organisation de crise supradépartementale et, le cas échéant, associer plus tôt les cantons à la gestion de crise. Compte tenu des travaux d'amélioration de l'organisation de crise en cours, le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas nécessaire d'aller plus loin dans l'optimisation. La résilience de la nouvelle organisation de crise sera mise à l'épreuve de manière approfondie au plus tard dans le cadre de l'exercice intégré 2025. Les résultats de cet exercice diront si l'organisation de crise de l'administration fédérale doit encore être optimisée.

Du côté des cantons, la collaboration entre la CdC et les conférences techniques doit être améliorée afin de renforcer la coordination en cas de crise. À l'échelon technique, la CdC et les conférences techniques entendent intensifier leur collaboration et leur coordination dès le début d'une crise. Cette tâche incombera à un comité CoseCo regroupant les conférences concernées au premier chef par une crise⁴². L'objectif est d'assurer l'échange permanent d'informations dans les domaines qui relèvent de leur compétence et d'encourager la collaboration intersectorielle et intercantonale. Si nécessaire, les présidences des conférences se concerteront. Les conférences examinent actuellement la «Réglementation-cadre sur la méthode de travail de la CdC et des Conférences des directeurs concernant la coopération de la Confédération et des cantons» en vue de son adaptation⁴³.

³³ Motion 22.3506 CdG-N « Bases légales pour un "état-major de crise spécialisé" ».

³⁴ Motion 22.3507 CdG-E « Bases légales pour un "état-major de crise spécialisé" ».

³⁵ Conseil fédéral (2023a)

³⁶ CdG-E (2023), p. 120, recommandation 1

³⁷ ChF (2023), p. 27

³⁸ ChF (juin 2023)

³⁹ Dans ce contexte, on entend par SPOC une unité administrative qui peut fournir des renseignements en permanence, servir de premier point de contact et orienter vers les services ou personnes compétents.

⁴⁰ ChF (2023), p. 21

⁴¹ CdG-E (2023), p. 122, recommandation 2

⁴² CdC (2022), p. 18 s.

⁴³ Selon les informations du SG CdC.

Domaine thématique 2: Coordination

Contexte

Pendant la situation extraordinaire, au printemps 2020, les compétences étaient clairement définies conformément à la loi sur les épidémies (LEp). Conformément à la loi, il incombait en premier lieu au Conseil fédéral d'ordonner les mesures de protection nécessaires. En conséquence, la coordination n'a pas posé de problème à ce stade. Selon l'évaluation de la ChF, 74 % des personnes interrogées⁴⁴ ont estimé que la réglementation des tâches et des responsabilités entre les organes de la Confédération et des cantons, dans leur domaine de compétence respectif, a montré sa validité pendant cette période. Selon la même proportion de personnes interrogées, l'association des cantons à la gestion de crise de l'administration fédérale a été adéquate⁴⁵. Une analyse juridique conclut que le Conseil fédéral a mis en œuvre la répartition des compétences prévue par la LEp de manière exemplaire⁴⁶. Toutes les parties ont souligné la validité d'une conduite nationale dans une situation extraordinaire. Les personnes interrogées ont pourtant estimé que l'association des cantons était cruciale dans cette situation, puisqu'ils sont responsables de la mise en œuvre des mesures⁴⁷.

Toutefois, lors du retour à la situation particulière, en été et en automne 2020, les problèmes de coordination sont devenus manifestes. Selon la deuxième évaluation de la ChF, moins de la moitié des personnes interrogées a estimé que la forme de collaboration adoptée était satisfaisante pendant cette période⁴⁸. Contrairement à la situation extraordinaire du printemps 2020, les compétences étaient moins clairement définies⁴⁹. Bien que le Département fédéral de l'intérieur (DFI) et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) aient défini dans un document stratégique⁵⁰ à quel moment de la situation particulière des mesures devaient être prises au niveau de la Confédération, les responsabilités respectives de la Confédération et des cantons n'étaient pas suffisamment claires ou n'ont pas été entièrement assumées par les cantons⁵¹. La CdG-E, entre autres, en a par conséquent conclu que l'association des cantons lors du passage d'une situation à l'autre d'une pandémie et pendant les différentes phases de celle-ci devait être mieux réglée dans la LEp⁵².

⁴⁴ Parmi les personnes interrogées figuraient 93 personnes de l'administration fédérale, des cantons et d'autres acteurs externes tels que GastroSuisse, H+ Les hôpitaux de Suisse (association faîtière des hôpitaux, cliniques et institutions de soins publics et privés suisses), Swiss National COVID-19 Science Task Force, état-major de crise CFF.

⁴⁵ ChF (2020), p. 20

⁴⁶ Balthasar, A. et al. (2022a), p. 49

⁴⁷ ChF (2020), p. 20

⁴⁸ ChF (2022a), p. 23

⁴⁹ ChF (2020), p. 22

⁵⁰ DFI et CDS (2020)

⁵¹ ChF (2022a), p. 23 s.

⁵² CdG-E (2023), p. 127, recommandation 6

Digression: les enseignements tirés de la crise du COVID-19 appliqués aux développements actuels

La pandémie de COVID-19 a montré que la gestion de la crise avait été efficace lorsque la répartition des tâches, les responsabilités financières, les processus de travail et l'association des représentants des cantons avaient été clarifiés avant la crise. La collaboration a particulièrement bien fonctionné lorsqu'elle s'est déroulée dans des structures familières, que les intéressés se connaissaient et que les processus étaient déjà bien rodés. En conséquence, dans la foulée de la guerre en Ukraine et de l'application du statut de protection S qui en a résulté, la Confédération a convoqué l'**État-major spécial Asile** (SONAS) afin que la Confédération et les cantons décident conjointement des mesures à prendre pour faire face à la situation.

Par ailleurs, l'association précoce des acteurs pertinents des cantons montre actuellement sa validité dans les préparatifs en vue d'une **pénurie d'énergie**. La CdC et l'EnDK sont représentées dans le «Comité de pilotage Sécurité de l'approvisionnement énergétique» récemment créé, qui sert d'organe d'échange et de coordination de la Confédération. L'EnDK est également représentée dans le groupe de pilotage au niveau stratégique. Deux représentants des cantons sont donc directement impliqués dans la préparation de la gestion d'une crise énergétique éventuelle.

En outre, les cantons ont créé leur comité de pilotage pour la sécurité de l'approvisionnement énergétique, dans lequel les présidences de la CdC et des six conférences techniques concernées⁵³ sont représentées. Les secrétaires généraux concernés constituent un groupe de pilotage Sécurité de l'approvisionnement énergétique. Cette approche a valeur de modèle dans la perspective d'autres scénarios de crise.

Le 30 septembre 2022, le Conseil fédéral a approuvé l'institution de l'état-major de crise Pénurie d'énergie, qui entrera en action si Suisse doit faire face à une pénurie dans le domaine du gaz ou de l'électricité. Cet état-major est appelé à compléter l'organisation de crise actuelle. Un SPOC permettant d'assurer la liaison avec les cantons et les secteurs économiques touchés par les mesures a été défini dans ce contexte. Le SPOC est destiné aux acteurs qui ne sont pas déjà en contact direct avec des services d'information de la Confédération⁵⁴. Un site Internet a été créé pour informer le public de la situation énergétique actuelle: le *Dashboard de l'énergie Suisse* de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) fournit tous les jours des données actualisées concernant l'approvisionnement énergétique de la Suisse⁵⁵.

Des problèmes dus à un manque de coordination dans la préparation à la crise sont également apparus. La CdC relève que les cantons n'ont pas été suffisamment impliqués dans les préparatifs en cours et qu'aucun contrôle n'a été fait dans ce cadre. L'orientation de certains organes de conduite cantonaux (OCC) n'était donc pas conforme au modèle des trois échelons prévu par la LEp⁵⁶. Il y a également eu des désaccords sur la responsabilité de l'acquisition de matériel critique⁵⁷. La situation particulière a par ailleurs montré que la coordination des mesures entre les cantons devait être améliorée. La ChF constate qu'il faut améliorer la coordination au sein des conférences intercantionales et entre celles-ci et les gouvernements cantonaux⁵⁸. Pour le CDF, le problème – même en dehors des périodes de crise –

⁵³ EnDK, CDF, CG MPS, CDEP et CCDJP

⁵⁴ Conseil fédéral (2022)

⁵⁵ OFEN, <https://energiedashboard.ch/strom/stromverbrauch>

⁵⁶ CdC (2020), p. 8

⁵⁷ ChF (2020), p. 16

⁵⁸ ChF (2020), p. 22

Le fédéralisme à l'épreuve des crises. Les leçons à tirer de la crise du COVID-19

réside dans l'absence, du côté de la Confédération, d'une entité qui ait une vue d'ensemble des relations avec les cantons et qui assure la coordination et le pilotage au niveau interdépartemental. D'une manière générale, il n'y a pas de conception globale des relations entre la Confédération et les cantons. Le CDF a donc recommandé au Conseil fédéral de confier la coordination opérationnelle des relations avec les cantons à un service transversal⁵⁹. Le Conseil fédéral rejette cette recommandation, car disposer en tout temps d'une vue d'ensemble de toutes les interactions avec les cantons impliquerait un effort disproportionné, sans générer de réelle plus-value⁶⁰. Malgré les problèmes de coordination et de répartition des compétences, il convient de souligner que les personnes interrogées lors de la deuxième évaluation de la ChF étaient d'avis que si le fédéralisme a ralenti le processus décisionnel pendant la situation particulière, il a toutefois permis de trouver des solutions à la fois meilleures et plus adéquates⁶¹.

Travaux en cours

Les tâches, compétences et responsabilités et les processus doivent être clairement définis en cas de crise afin d'éviter tout problème de coordination entre la Confédération et les cantons. La révision partielle de la LEp et du plan de pandémie permet de revoir et de concrétiser la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons sur les plans organisationnel, technique et financier⁶². Afin d'améliorer la coordination entre la Confédération et les cantons, surtout en situation particulière, des structures et des processus adéquats sont définis au niveau de l'ordonnance ou du règlement⁶³. Les travaux en cours correspondent aux recommandations formulées par la CdG-E dans son rapport de 2023⁶⁴.

La loi sur les épidémies est entrée en vigueur en 2016, après avoir fait l'objet d'une révision totale. Cette dernière portait notamment sur l'introduction d'un modèle à trois échelons en cas de crise et sur la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons qui en découle, sur de nouvelles dispositions relatives à la préparation et à la gestion des crises et sur des mesures visant des individus, la population ou le transport international de personnes. Ces modifications se sont révélées extrêmement précieuses pour la gestion de la pandémie de COVID-19 en Suisse. La révision partielle en cours entend mettre à profit des expériences faites durant l'épidémie de COVID-19, tout en mettant l'accent sur les grands défis sanitaires liés aux maladies transmissibles. La consultation a été lancée le 28 novembre 2023, l'objectif étant une entrée en vigueur en 2027.

Le modèle à trois échelons, déjà prévu par la LEp en vigueur, sera optimisé. Le passage à la situation particulière, notamment, doit être réglé de manière plus précise et la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons pendant celle-ci doit être clarifiée. La révision vise également à préciser les mesures de préparation aux risques spécifiques pour la santé publique. Le projet de loi mentionne explicitement l'élaboration de plans de préparation et de gestion.

La nouvelle ordonnance sur la gestion des crises de l'administration fédérale, la LEp et d'autres bases légales relatives aux crises sectorielles définissent ou définiront dans les grandes lignes les domaines d'intervention de la Confédération et des cantons avant, pendant et après une crise. Une crise renferme généralement des défis imprévisibles et des tâches tout aussi imprévisibles pour la gérer, il est donc souvent impossible de définir à l'avance une répartition exhaustive et définitive des rôles et des tâches.

⁵⁹ CDF (2021), p. 24

⁶⁰ Conseil fédéral (2021), p. 2

⁶¹ ChF (2022a), p. 25

⁶² La consultation relative à la révision partielle de la LEp a été ouverte le 29 novembre 2023.

⁶³ Balthasar, A. et al. (2022a), p. 51 s.

⁶⁴ CdG-E (2023), p. 126 à 137, recommandations 5 à 9

Le fédéralisme à l'épreuve des crises. Les leçons à tirer de la crise du COVID-19

Les bases légales relatives aux crises sectorielles doivent donc généralement être formulées de manière aussi précise que possible et nécessaire. La nouvelle ordonnance garantira que les cantons seront systématiquement et rapidement associés aux travaux de l'organisation de crise de l'administration fédérale, si nécessaire et indépendamment de la nature de la crise. Les cantons doivent bénéficier d'un accès institutionnalisé à la nouvelle organisation de crise de la Confédération⁶⁵. L'intégration des cantons dans la gestion de crise de la Confédération permet d'améliorer de manière significative la coordination entre ces deux niveaux de l'État. Les cantons peuvent être informés en permanence de la stratégie et de la planification de la Confédération. Simultanément, ils ont la possibilité d'intégrer très tôt les aspects importants de l'exécution dans le processus décisionnel. Les échanges sont institutionnalisés. L'implication précoce des cantons permet également de coordonner leurs mesures avec celles de la Confédération et contribue ainsi à la cohérence de la politique de l'État. L'association des cantons à l'élaboration des mesures nationales en situation de crise s'inscrit dans le droit fil d'une recommandation de la CdG-E⁶⁶.

La nouvelle ordonnance définira les *modalités* de l'association systématique des cantons aux travaux de l'EMPS et de l'EMOP, si nécessaire. Il semble notamment important de clarifier les rôles des représentants des cantons dans les états-majors de crise. L'association des cantons dans une situation de crise incombera au département responsable en l'espèce. En dehors des situations de crise, des membres du nouvel état-major central permanent assureront la liaison avec les cantons, par exemple avec les conférences cantonales techniques ou avec les OCC. Les cantons mettent également en œuvre des mesures visant à améliorer la coopération intercantonale et fédérale en période de crise. À l'avenir, la collaboration et la coordination entre la CdC et les conférences techniques seront donc intensifiées afin de régler les différentes exigences et demandes cantonales en matière de gestion de crise (cf. domaine thématique 1).

La nouvelle organisation de crise ne pourra toutefois pas empêcher des problèmes de coordination si les logiques organisationnelles et les cultures de travail diffèrent ou si les acteurs des différents niveaux de l'État ne se font pas confiance. L'échange régulier et institutionnalisé entre les acteurs concernés ainsi que des exercices et des formations auxquels ils participent ensemble sont donc essentiels pour établir une compréhension commune de la gestion de crise (cf. domaine thématique 6). Au niveau opérationnel, la ChF, l'OFJ et le SG CdC organisent à cet effet chaque année depuis 2021 un atelier consacré à la collaboration Confédération - cantons en cas de crise.

Pour les échanges au niveau politico-stratégique, la CdC et le Conseil fédéral ont décidé en novembre 2023 de développer le Dialogue confédéral et de renforcer son rôle en cas de crise. À partir de 2024, les échanges institutionnels entre le Conseil fédéral et la CdC se dérouleront sur cinq niveaux: dialogues politiques spécifiques à des projets (1), rencontres au niveau présidentiel (2 - *nouveau*), participation de membres du Conseil fédéral à l'Assemblée plénière de la CdC (3), déjeuners avec des membres du Conseil fédéral et de l'Assemblée plénière de la CdC (4) et dialogue de crise (5 - *nouveau*). La rencontre au niveau présidentiel aura lieu au moins une fois par an, afin de favoriser un échange informel entre le président de la Confédération, le vice-président du Conseil fédéral, le chancelier de la Confédération, le président de la CdC et les deux vice-présidents de la CdC sur des aspects globaux de la collaboration entre la Confédération et les cantons. Des questions sectorielles pourront être abordées, le cas échéant. Le dialogue de crise aura lieu en situation de crise. Les autres rencontres au niveau présidentiel peuvent être organisées si la situation l'exige. Le dialogue de crise vise à établir une évaluation commune de la situation et des mesures qui s'imposent en ce qui concerne la gestion de crise dans le système fédéral.

⁶⁵ ChF (2023), p. 24

⁶⁶ CdG-E (2023), p. 142, recommandation 10, al. 1

Le fédéralisme à l'épreuve des crises. Les leçons à tirer de la crise du COVID-19

Les secteurs concernés sont associés si nécessaire. La recommandation 3 formulée par la CdG-E dans son rapport de 2023, qui prie le Conseil fédéral d'examiner l'opportunité d'instaurer des rencontres institutionnelles régulières entre le collège gouvernemental et les cantons durant les périodes de crise, par exemple dans le cadre du Dialogue confédéral, est donc mise en œuvre⁶⁷.

Les cantons travaillent eux aussi à la mise en œuvre de différentes mesures qui peuvent contribuer à améliorer la collaboration intercantonale et fédérale en période de crise. Un comité CoseCo sera par exemple mis en place en cas de crise afin d'assurer la prise en compte des demandes et des requêtes cantonales dans la gestion de crise (cf. domaine thématique 1).

Le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas nécessaire d'aller plus avant dans l'optimisation de ce domaine thématique.

Domaine thématique 3: Responsabilité financière

Contexte

L'équivalence fiscale, en vertu de laquelle toute collectivité bénéficiant d'une prestation de l'État prend en charge les coûts de cette prestation, est une condition fondamentale du bon fonctionnement d'un État fédéral. En d'autres termes, la collectivité qui profite de la prestation doit la payer⁶⁸. À ce principe s'ajoute celui de la connexité, en vertu duquel toute collectivité qui prend en charge les coûts d'une prestation de l'État décide de cette prestation⁶⁹. Pour le principe de l'équivalence fiscale, il importe qu'une compétence soit clairement attribuée à un niveau de l'État ou que la répartition des tâches, si elles sont menées conjointement, soit clairement réglée. Si ce n'est pas le cas, un mélange des responsabilités, c'est-à-dire une incohérence institutionnelle se produit et peut conduire à des choix stratégico-financiers contradictoires aux différents niveaux de l'État.

Il faut impérativement agir de manière rapide et coordonnée en cas de crise. Une ingérence temporaire du Conseil fédéral dans la compétence décisionnelle des cantons peut alors s'avérer avantageuse, voire souhaitée par les cantons eux-mêmes. Or, le principe de connexité ne s'applique pas à ce cas de figure et une action efficace en cas de crise peut donc entraîner des incohérences institutionnelles⁷⁰. Les conséquences sont apparues pendant et après la crise du COVID-19: la Confédération a exigé des cantons qu'ils participent davantage aux coûts, sur la base de décisions qui, selon elle, étaient utiles aux cantons⁷¹. Les cantons ont quant à eux fait valoir que celui qui décide une mesure doit en supporter les coûts⁷². Selon le rapport intermédiaire de la CdC, le principe fondamental de l'équivalence fiscale a été remis en cause pendant la situation extraordinaire de la crise du COVID-19. La Confédération a ordonné un nombre important de mesures dans des domaines relevant de la compétence des cantons, sans préciser les responsabilités financières ni proposer de solutions s'agissant des conséquences économiques. Si la CdC a admis qu'une crise peut justifier, dans une certaine mesure, le non-respect du principe d'équivalence fiscale, elle estime toutefois qu'il est déterminant que cette asymétrie soit déclarée provisoire dès le départ et qu'elle soit rapidement corrigée après la crise⁷³. Dans son rapport

⁶⁷ CdG-E (2023), p. 124, recommandation 3

⁶⁸ Constitution (état 2021, RS 101), art. 43a, al. 2

⁶⁹ Constitution (état 2021, RS 101), art. 43a, al. 3

⁷⁰ Rutz, S. et al. (2021), p. 60 à -63

⁷¹ ChF (2022b), p. 6

⁷² CdC (2020), p. 18; CdC (2022), p. 11 s.

⁷³ CdC (2020), p. 18

Le fédéralisme à l'épreuve des crises. Les leçons à tirer de la crise du COVID-19

final, la CdC recommande que la Confédération et les cantons se concertent sur les principes de la responsabilité financière, sachant que le principe de l'équivalence fiscale ne doit pas être remis en cause. S'agissant des pandémies et des épidémies, il conviendra de préciser dans la LEp à qui incombe les frais⁷⁴.

Dans sa prise de position sur le rapport final de la CdC, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à mener une discussion sur les principes de la responsabilité en matière de financement. En ce qui concerne l'orientation, il estime toutefois que ce qui importe n'est pas tant le transfert des coûts des cantons à la Confédération qu'une répartition plus équitable des charges entre la Confédération et les cantons, compte tenu des compétences en temps «normal», sans pandémie. Le principe de l'équivalence fiscale ne peut pas signifier que la Confédération, lorsqu'elle prend temporairement le relais en cas de crise, doit également assumer le financement intégral de toutes les mesures prises. Le Conseil fédéral fait en outre valoir que les mesures prises pendant la pandémie de COVID-19 ont lourdement pesé sur les finances de la Confédération. Celle-ci a clôturé l'année 2021 avec un déficit de 12,2 milliards de francs en raison des mesures de protection et des mesures d'atténuation financières qu'elle a adoptées alors que de nombreux cantons ont affiché un déficit modeste, voire un compte des résultats positifs. Le premier objectif du Conseil fédéral était d'atténuer le plus possible les répercussions de la pandémie sur la santé publique, l'économie et la société. Le fait que la Confédération a soutenu le système de santé avec des mesures ciblées a fait économiser aux cantons des coûts de santé supplémentaires élevés⁷⁵.

Travaux en cours

Les travaux en cours portant sur la révision partielle de la LEp prévoient une nouvelle réglementation du financement de l'approvisionnement de la population en biens médicaux importants en cas d'épidémie ou de pandémie. Les règles régissant le financement seront complétées et simplifiées⁷⁶. Le financement des tests, des vaccins et des médicaments lors de situations épidémiologiques spécifiques doit être précisé et la répartition des coûts entre la Confédération, les cantons et les assurances sociales réglée. En outre, la compétence du Conseil fédéral de prévoir des mesures d'atténuation pour les entreprises qui, lors d'une crise sanitaire, sont fortement touchées sur le plan économique en raison des mesures prises par la Confédération, est examinée dans le cadre de la révision partielle de la LEp. Les mesures d'atténuation économiques prises par la Confédération dans le cadre de la pandémie de COVID-19 font actuellement l'objet de rapports d'évaluation distincts.

Les conflits dans le domaine de la responsabilité financière peuvent en outre être désamorcés en associant mieux et plus tôt les cantons au processus décisionnel de la Confédération et en renforçant ainsi la cohérence institutionnelle. Les travaux en cours visant à améliorer l'organisation de crise (cf. domaine thématique 1) permettront cette association précoce. En situation d'urgence, il se peut toutefois que la Confédération n'ait pas le temps d'y pourvoir. Par ailleurs, une association accrue des cantons ne garantit pas qu'ils ne devront pas payer pour une mesure qu'ils ne soutiennent pas politiquement.

⁷⁴ CdC (2022), p. 11

⁷⁵ ChF (2022b), p. 5

⁷⁶ ChF (2022b), p. 6

Le fédéralisme à l'épreuve des crises. Les leçons à tirer de la crise du COVID-19

À l'issue de la pandémie de COVID-19, la Confédération et les cantons ont mené des discussions sur la responsabilité financière en cas de crise, et les deux niveaux de l'État ont pu exposer leurs positions respectives. Lors du 3^e atelier de juin 2023, les représentants de la Confédération comme ceux des cantons ont rejeté le principe d'une clé de répartition générale en cas de crise parce qu'un système de répartition pour toutes les mesures ne serait pas supportable et que des clés de répartition pour des mesures spécifiques ne peuvent pas prendre en considération toutes les éventualités. Il est en outre ressorti de l'atelier que les principes généraux de la responsabilité du financement de la Confédération et des cantons doivent si possible s'appliquer en période de crise. La responsabilité du financement se fonde sur la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Si de nouveaux problèmes se posent, on procédera dans la mesure du possible de la même manière qu'en situation normale. Si c'est impossible, il faut trouver des solutions ad hoc pour les situations de crise⁷⁷.

Pour certaines crises sectorielles, les questions de financement sont actuellement clarifiées en amont. La révision partielle de la LEp permettra par exemple d'établir certaines règles de financement entre la Confédération et les cantons en cas d'épidémie. En cas de crise de l'approvisionnement énergétique, certaines questions de financement seront réglées par la révision de la loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEI). Cette révision vise notamment à réduire les risques de liquidité et de surendettement des grandes entreprises du secteur de l'électricité afin de garantir la sécurité de l'approvisionnement même dans des situations imprévisibles (et sans prêts de la Confédération) et de renforcer la stabilité du marché suisse de l'électricité⁷⁸. Étant donné que certaines questions de financement sont en cours de règlement et que l'on s'accorde à dire qu'il est impossible de les régler en amont pour tous les types de crises, le Conseil fédéral estime qu'il n'y a pas lieu de prévoir d'autres optimisations pour le moment.

Domaine thématique 4: Information et consultation des cantons

Contexte

La Constitution (Cst.) dispose que les cantons participent au processus de décision sur le plan fédéral et que la Confédération les informe de ses projets en temps utile et de manière détaillée⁷⁹.

Pendant la situation extraordinaire de la pandémie de COVID-19, la Confédération a décidé des mesures à prendre conformément à la LEp et les cantons étaient responsables de leur mise en œuvre. Bien que l'administration fédérale se soit efforcée de fournir le plus tôt possible aux cantons des informations sur les modifications d'ordonnances et les autres mesures prévues, la rapidité des événements a souvent empêché de les informer à l'avance et de les consulter dans les règles. Les cantons n'ont donc pas pu, pour la plupart, livrer des avis consolidés sur les décisions prévues⁸⁰. Durant ces premiers mois, la collaboration entre la Confédération et les cantons a été encore compliquée par le fait que les canaux d'information et de consultation n'étaient pas clairement définis. Par ailleurs, les cantons ont ressenti le manque d'un interlocuteur en mesure de répondre à leurs questions et de leur fournir des

⁷⁷ ChF (juin 2023)

⁷⁸ La LApEI révisée remplacera la loi fédérale sur des aides financières subsidiaires destinées au sauvetage des entreprises du secteur de l'électricité d'importance systémique (LFiEI) et l'ordonnance sur une réserve d'hiver (OIRH), dont la durée de validité est limitée à la fin de 2026. Conformément aux paramètres définis pour la LApEI, le projet prévoit des tâches en matière de gestion des risques et des mesures garantissant que les entreprises d'importance systémique disposent de suffisamment de réserves de liquidités et de fonds propres. La révision répond donc suite sur ces points à la motion 22.4132 Herzog. Afin de garantir l'exploitation ininterrompue des centrales d'importance systémique en cas de faillite ou de procédure concordataire, les bases légales pertinentes doivent être adaptées.

⁷⁹ Constitution (état 2021, RS 101), art. 45

⁸⁰ ChF (2020), p. 21

explications sur les décisions prises, ce qui a nui à la mise en œuvre des mesures et gêné la communication des cantons destinée au public⁸¹. En règle générale, les cantons ont généralement compris qu'il n'est pas possible de mener une consultation sur chaque projet pendant une crise, lorsqu'il faut travailler et décider rapidement⁸². Il convient néanmoins d'établir un échange régulier entre la Confédération et les cantons afin de recueillir l'avis de ceux-ci et de garantir le flux d'informations⁸³.

Pendant la situation particulière, le Conseil fédéral est tenu, en vertu de la LEp, de consulter les cantons avant d'ordonner de nouvelles mesures. Selon l'évaluation de la ChF, le flux d'informations entre les organes de crise au niveau national et cantonal a été mal jugé. Les cantons estiment que le processus de consultation lors du passage de la situation extraordinaire à la situation particulière n'a pas été satisfaisant⁸⁴. Ils ont critiqué la brièveté des délais de consultation. Le 1^{er} atelier de novembre 2021 a cependant aussi montré que les cantons se sont habitués aux délais de consultation raccourcis et ont compris qu'une consultation de cinq jours pouvait inclure le week-end. Pendant la situation particulière, les cantons ont en général eu plusieurs jours pour se prononcer, alors que le Conseil fédéral n'a souvent disposé que de 24 heures pour procéder à une évaluation et prendre une décision⁸⁵. La consultation des cantons et d'autres acteurs externes des milieux économiques et de la société civile a permis au Conseil fédéral d'obtenir des informations précieuses pour l'élaboration de mesures qui, sans cela, lui auraient manqué⁸⁶.

Outre la brièveté des délais, les modalités de la consultation ont également fait l'objet de discussions. Au début de la situation particulière, les gouvernements cantonaux ont d'abord été consultés par l'intermédiaire de la CDS, conformément à ce qui avait été convenu dans le document stratégique du DFI et de la CDS⁸⁷. Cette dernière résumait et consolidait les prises de position des cantons et les principales propositions de modification et d'amélioration. À partir du printemps 2021, les cantons ont demandé que les consultations soient de nouveau menées par l'intermédiaire de leurs chancelleries. Ils ont fait valoir que l'urgence propre à une épidémie ne permet pas de consolider les procédures à l'échelon intercantonal, de sorte que les cantons puissent formuler des prises de position communes, soutenues par la majorité d'entre eux et par les différentes politiques sectorielles. Lorsque les délais sont si serrés, seuls les gouvernements cantonaux sont en mesure de livrer un point de vue global, raison pour laquelle ils devraient pouvoir transmettre leurs avis au Conseil fédéral directement. Par ailleurs, il est difficile de délimiter clairement les mesures de politique sanitaire des autres dispositifs, puisque même des mesures purement épidémiologiques (fermeture d'écoles ou de restaurants, etc.) affectent souvent d'autres domaines (éducation, économie, etc.)⁸⁸.

Du point de vue de la Confédération, le changement de procédure a entraîné un affaiblissement de la position des cantons. Les avis des cantons étaient fréquemment des évaluations politiques de la situation plutôt que des propositions concrètes d'amélioration et n'ont pas, à l'ordinaire, apporté d'éléments utiles supplémentaires susceptibles de contribuer à la prise de décision du Conseil fédéral. Cette procédure a par ailleurs causé un surcroît de travail au service responsable de l'administration fédérale⁸⁹. Au début, les cantons étaient consultés avant même que les mesures ne soient soumises au Conseil fédéral. De nombreuses indiscretions ont imposé l'abandon de cette procédure et les consultations ont

⁸¹ ChF (2020), p. 22

⁸² ChF (2020), p. 21

⁸³ CdC (2020), p. 9 ; ChF (2020), p. 21

⁸⁴ ChF (2022a), p. 23 s.

⁸⁵ ChF (2022b), p. 7

⁸⁶ ChF (2022a), p. 26

⁸⁷ DFI et CDS (2020)

⁸⁸ CdC (2022), p. 13 s.

⁸⁹ ChF (2022b), p. 8 ; ChF (2022a), p. 25

Le fédéralisme à l'épreuve des crises. Les leçons à tirer de la crise du COVID-19

ensuite été lancées non plus par le DFI, mais par le Conseil fédéral lui-même. Le temps nécessaire à la prise de décision s'en est trouvé allongé, puisque les objets ont dès lors dû être soumis deux fois au Conseil fédéral: une fois lors de l'ouverture de la consultation et une fois pour la prise de décision⁹⁰. La crise du COVID-19 a montré que pour être consultés rapidement et efficacement, les cantons doivent améliorer leur organisation et leur coordination⁹¹.

Dans ce contexte, la CdC a demandé dans son rapport final qu'à l'avenir, en situation extraordinaire et d'urgence absolue, les cantons soient exceptionnellement consultés par l'intermédiaire des comités des conférences des directeurs concernées⁹². En situation particulière, les consultations doivent en principe avoir lieu selon la procédure ordinaire au sens de la loi sur la consultation (LCo). Le délai de consultation peut être raccourci mais doit être d'au moins cinq jours ouvrables. En outre, la Confédération devra annoncer les consultations aux cantons avec la plus grande précision possible. Elle devra examiner dans quelle mesure ces précisions concernant la procédure de consultation peuvent être intégrées dans le droit pertinent⁹³. Dans son rapport de 2023, la CdG-E a elle aussi recommandé que les modalités de la consultation des cantons en période de crise soient précisées dans la loi⁹⁴.

S'agissant du flux d'informations, l'administration fédérale et les cantons disposaient du système de présentation électronique de la situation (PES) comme plateforme d'information commune. Celui-ci n'a toutefois pas été utilisé systématiquement pendant la pandémie de COVID-19 et certains l'ont jugé peu adapté à la gestion de la crise⁹⁵. Selon les personnes interrogées lors de la 2^e évaluation de la ChF, les informations devraient à l'avenir être transmises plus rapidement, de manière uniforme et formelle et être mieux assimilées par les destinataires. Il serait donc opportun de définir une plateforme d'information électronique avant même qu'une crise ne survienne⁹⁶. Au surplus, il convient d'exploiter rapidement les possibilités techniques de mener des vidéoconférences jusqu'au niveau «confidentiel» entre l'administration fédérale et les cantons⁹⁷. Certains cantons ont même proposé d'obliger les cantons à utiliser le système PES en cas de crise⁹⁸. Cela simplifierait l'interaction des cantons avec l'administration fédérale.

En ce qui concerne la législation, les cantons ont notamment suggéré de compléter le guide pour l'élaboration de la législation fédérale⁹⁹ en ce qui concerne l'association des cantons à la législation en période de crise. Sur la base des expériences réalisées pendant la crise du COVID-19, un consensus doit être créé sur les normes et les processus idoines, afin de mettre à profit dès le début les connaissances acquises en matière d'exécution, et de coordonner au mieux les questions de mise en œuvre entre la Confédération, les cantons et les communes¹⁰⁰. Dans le cadre du 3^e atelier, d'autres idées ont été discutées sur la manière dont les aspects liés à l'exécution pourraient être intégrés à un stade précoce dans le processus législatif, par exemple au moyen d'un catalogue de questions ouvertes sur les questions d'exécution, qui serait envoyé aux cantons pour consultation¹⁰¹. Dans sa prise de position sur le rapport final de la CdC, le Conseil fédéral relève que les processus législatifs ont bien fonctionné

⁹⁰ ChF (2022b), p. 7

⁹¹ ChF (2020), p. 21

⁹² CdC (2022), p. 14

⁹³ CdC (2022), p. 14 s.

⁹⁴ CdG-E (2023), p. 142, recommandation 10, al. 2 à 4

⁹⁵ ChF (2020), p. 19

⁹⁶ ChF (2022a), p. 42

⁹⁷ ChF (2022a), p. 22

⁹⁸ ChF (2022a), p. 41

⁹⁹ OFJ (2019)

¹⁰⁰ CdC (2022), p. 15

¹⁰¹ ChF (juin 2023)

Le fédéralisme à l'épreuve des crises. Les leçons à tirer de la crise du COVID-19

pendant la pandémie de COVID-19. La qualité du processus législatif a toujours été jugée bonne dans les évaluations¹⁰². Il n'est donc pas nécessaire d'adapter le guide de législation¹⁰³.

Travaux en cours

Le Conseil fédéral s'est montré d'accord pour que les cantons soient consultés, dans la mesure du possible, conformément à la LCo même en situation de crise. Afin de garantir cette consultation à l'avenir, le Parlement a adopté une modification de la LCo, qui est entrée en vigueur le 4 décembre 2023. En vertu de celle-ci, en cas d'urgence, il est possible de renoncer à une consultation formelle pour les projets de lois fédérales ou d'ordonnances fondées directement sur la Constitution et de solliciter l'avis des gouvernements cantonaux et des milieux concernés. Aucun délai minimal n'a été prévu pour ces consultations. Le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas nécessaire de préciser davantage la procédure de consultation dans la LCo¹⁰⁴.

Tant la Confédération que les cantons ont exigé l'utilisation d'une plateforme d'information électronique en cas de crise. En vue de l'amélioration de l'organisation de crise de l'administration fédérale, le Conseil fédéral a décidé que l'utilisation de plateformes d'information constituait un standard minimal de la gestion de crise¹⁰⁵. À l'avenir, cela permettra d'améliorer l'information des cantons au sujet des mesures nationales en période de crise, comme le recommande également la CdG-E dans son rapport¹⁰⁶. Afin de garantir l'échange d'informations entre les niveaux de l'État, des points de contact et des interlocuteurs ont en outre été définis au niveau fédéral et cantonal (cf. domaine thématique 1). L'association systématique des cantons à la gestion de crise de l'administration fédérale, telle que prévue dans la nouvelle organisation de crise (cf. domaine thématique 1), permettra elle aussi d'améliorer le flux d'informations. Les représentants des conférences cantonales au sein de l'EMOP et de l'EMPS pourront faire valoir la perspective des cantons, y compris des aspects pertinents pour l'exécution, dès l'élaboration de nouvelles mesures¹⁰⁷. Parallèlement, les informations relatives à la stratégie de gestion de crise ou aux mesures envisageables à l'avenir seront directement transmises aux organes d'exécution. L'amélioration de la collaboration intercantonale (cf. domaine thématique 2) peut également favoriser le flux d'informations entre les niveaux de l'État, car la CdC et les conférences techniques peuvent assurer un flux réglementé dans les cantons¹⁰⁸.

Aux fins de l'efficacité, la CdC propose de développer des outils permettant de réaliser des consultations électroniques¹⁰⁹. Afin de simplifier et, si nécessaire, de raccourcir le processus de consultation en cas de crise, une solution numérique est en cours de développement. Le secrétariat général du DFI (SG DFI) travaille, avec d'autres départements et la ChF, à une procédure de consultation électronique dans le cadre du projet «consultations», afin de mener, d'organiser et d'analyser les consultations de manière uniforme et efficace. Celle-ci permettra, dans un avenir proche, de mener rapidement et de manière uniforme des consultations ordinaires ou des consultations informelles urgentes et de simplifier la participation des cantons à l'élaboration de mesures nationales en cas de crise, conformément à une recommandation concrète de la CdG-E¹¹⁰.

¹⁰² ChF (2020), p. 18 ; ChF (2022a), p. 35 s.

¹⁰³ ChF (2022b), p. 9

¹⁰⁴ ChF (2022b), p. 6 s.

¹⁰⁵ ChF (2023), p. 24 ; Conseil fédéral (2023a)

¹⁰⁶ CdG-E (2023), p. 142, recommandation 11

¹⁰⁷ CdC (2022), p. 15

¹⁰⁸ ChF (octobre 2022)

¹⁰⁹ CdC (2022), p. 16

¹¹⁰ CdG-E (2023), p. 142, recommandation 10, al. 1

Le fédéralisme à l'épreuve des crises. Les leçons à tirer de la crise du COVID-19

Compte tenu des travaux, en cours ou achevés, visant à renforcer les processus d'information et de consultation entre la Confédération et les cantons, le Conseil fédéral estime qu'il n'y a pas lieu d'aller plus loin dans l'optimisation de ce domaine thématique.

Domaine thématique 5: Collaboration dans la communication

Contexte

La communication de la Confédération destinée au public pendant la pandémie de COVID-19 a été jugée bonne par la grande majorité des personnes interrogées¹¹¹. Le fait que la communication ait été clairement assurée par la Confédération au début de la crise a notamment été bien jugé. Étant donné que les décisions du Conseil fédéral étaient en grande partie mises en œuvre dans les cantons, il était particulièrement important d'associer les organes d'exécution à la communication destinée au public. Pour la communication de crise, la ChF dispose d'une liste régulièrement mise à jour de tous les responsables de la communication des cantons. Il a donc été possible d'organiser rapidement des conférences téléphoniques hebdomadaires du porte-parole du Conseil fédéral avec les responsables de la communication des cantons, ce qui a renforcé la cohérence de la communication vers l'extérieur¹¹². Le concept de communication de crise de la ChF, établi avant la pandémie de COVID-19, a montré sa validité pendant celle-ci. La communication de crise et son concept ont toutefois été développés sur la base des connaissances acquises au cours des dernières années¹¹³.

Les représentants des cantons ont critiqué le fait que, pendant la pandémie de COVID-19, ils aient eu trop peu de temps pour se préparer après que le Conseil fédéral avait communiqué ses décisions aux médias. La ChF a exposé, notamment lors du 1^{er} atelier de novembre 2021, les processus de communication de l'administration fédérale et expliqué qu'en situation de crise, le laps de temps disponible entre les décisions et la communication de celles-ci est très court. Dans la mesure du possible, les cantons ont toutefois été informés avant les médias ou en même temps qu'eux. Les explications ont été bien accueillies¹¹⁴. Afin d'améliorer la coordination de la communication politique au niveau national et cantonal, la ChF organise chaque année depuis 2015 un atelier réunissant les responsables de la communication des cantons et des représentants de la Conférence des services d'information de la Confédération (CSIC). L'atelier favorise l'information mutuelle, l'échange d'expériences et l'optimisation de la collaboration en situation de crise.

La communication destinée au public, au début de la situation particulière a été moins bien accueillie. La plupart des personnes interrogées ont déploré que le Conseil fédéral soit resté en retrait de la communication en été 2020. Des problèmes sont apparus quand les cantons, la *Science Task Force* et le Conseil fédéral ont défendu des positions différentes¹¹⁵. La CdC relève dans son rapport final que l'anticipation du passage de la situation extraordinaire à la situation particulière a été pratiquement inexistante dans la stratégie de communication et qu'aucune discussion préalable n'a été menée afin de définir clairement les rôles respectifs de la Confédération et des cantons¹¹⁶, alors qu'en matière de communication destinée au public le principe selon lequel chacun agit dans son domaine de

¹¹¹ ChF (2022a), p. 43

¹¹² CdC (2022), p. 19

¹¹³ ChF (2022a), p. 43; ChF (2020), p. 14

¹¹⁴ ChF (novembre 2021)

¹¹⁵ ChF (2022a), p. 43

¹¹⁶ CdC (2022), p. 19

Le fédéralisme à l'épreuve des crises. Les leçons à tirer de la crise du COVID-19

compétence prévaut. Si la responsabilité de la gestion de crise incombe aux cantons en situation particulière, il leur appartient de prendre les décisions, de les communiquer et de coordonner leur communication; or, pendant la pandémie de COVID-19, la direction *technique* de la communication a été assumée par l'OFSP dans toutes les situations, conformément au plan de pandémie. En cas de crise, le Conseil fédéral décide de la conduite de la communication *politique*. Pendant la situation extraordinaire de la crise du COVID-19, il a centralisé la communication à la ChF. Pour un autre type de crise, il pourrait confier la communication à un département¹¹⁷.

Dans son rapport final, la CdC propose qu'en période de crise la Confédération, les cantons et les communes communiquent autant que possible en se fondant sur des éléments de langage similaires. Ils devraient viser une stratégie de communication commune, formuler ensemble des messages clés et arrêter conjointement des mesures de communication, ce qui nécessiterait une coordination permanente de la communication dans le cadre de la gestion de crise¹¹⁸. On peut raisonnablement supposer que les discussions à cet égard seraient laborieuses, car les gouvernements cantonaux et le gouvernement fédéral peuvent ne pas être sur la même ligne politique, et seraient excessivement chronophages en situation de crise. Pour ces raisons, le Conseil fédéral estime qu'une communication destinée au public commune au trois niveaux de l'État est illusoire¹¹⁹.

Travaux en cours

Afin de cultiver les échanges en matière de communication destinée au public, un atelier réunissant les responsables de la communication de la Confédération et des cantons continuera d'être organisé une fois par an. En cas de crise aiguë, les échanges peuvent être intensifiés. Les conférences téléphoniques hebdomadaires visent à assurer la symétrie de l'information en cas de crise. En outre, la Confédération met à la disposition des cantons, comme elle l'a fait pendant la pandémie, des éléments de langage, des communiqués et des informations sur les conférences de presse du Conseil fédéral.

L'hétérogénéité de la communication externe, surtout manifeste pendant la situation particulière, était due à un défaut de coordination dans la gestion de crise et non à un manque d'échanges entre les services de communication. La coordination entre les niveaux de l'État doit être améliorée, notamment par l'adaptation de l'organisation de crise de l'administration fédérale (cf. domaines thématiques 1 et 2). Le Conseil fédéral estime qu'il n'y a pas lieu d'aller plus loin dans l'optimisation de la communication.

Domaine thématique 6: Formations et exercices

Contexte

La collaboration entre la Confédération s'est manifestement améliorée au fil de la crise. L'une des raisons de cette évolution est sans doute qu'avec le temps les représentants de la Confédération et des cantons ont appris à se connaître, ont compris les préoccupations, les problèmes et les points de vue des uns et des autres et ont pris conscience des compétences et des connaissances spécialisées respectives. La ChF le confirme dans sa 1^{re} évaluation et note que la gestion de crise a particulièrement

¹¹⁷ ChF (état 2022)

¹¹⁸ CdC (2022), p. 20

¹¹⁹ ChF (2022b), p. 13

Le fédéralisme à l'épreuve des crises. Les leçons à tirer de la crise du COVID-19

bien fonctionné lorsque la collaboration existait déjà avant la crise et qu'elle a pu se développer sur la base de contacts personnels¹²⁰. Lors des trois ateliers, les participants ont également déduit de leur expérience personnelle que se connaître est essentiel pour gérer efficacement une situation de crise. Afin de nouer les bons contacts avant une crise, de favoriser la compréhension des préoccupations et des marges de manœuvre des uns et des autres et de constituer une mémoire institutionnelle, il importe d'organiser régulièrement des formations, des exercices et des séminaires réunissant les représentants pertinents de la Confédération et des cantons¹²¹.

L'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) propose déjà des cours pour les membres des organes cantonaux de conduite (OCC). Le Bureau du Réseau national de sécurité (RNS) organise depuis 2020, en collaboration avec le Geneva Centre for Security Policy (GCSP) et désormais avec l'Institut suisse de police (ISP), une formation destinée aux cadres supérieurs du RNS visant à améliorer les connaissances et les capacités des cadres dans le domaine de la sécurité; l'armée propose elle aussi des cours destinés aux cadres civils et organisés par le commandement de l'instruction à la conduite et à la communication (CCC).

La collaboration entre la Confédération et les cantons en cas de crise a été exercée à plusieurs reprises par le passé, notamment lors des exercices du Réseau national de sécurité (ERNS) de 2014 et 2019 et de l'exercice de conduite stratégique (ECS)¹²² de 2017. L'ECS 2005 et l'ERNS 14 ont porté sur une pandémie et une pénurie d'électricité. Le rapport intermédiaire de la CdC indique que si ces exercices n'ont pas identifié de lacunes fondamentales dans le plan de pandémie, ils n'ont pas permis de mettre en pratique sa mise en œuvre¹²³. Selon les représentants des cantons, les rapports d'évaluation des exercices contenaient trop de recommandations, ce qui a rendu leur mise en œuvre complexe et peu claire. Un rapport d'évaluation devrait se limiter à quelques recommandations qui seraient soutenues et mises en œuvre par tous. Il importe de vérifier si les enseignements tirés des exercices sont effectivement mis en œuvre¹²⁴.

Travaux en cours

Afin d'assurer des échanges réguliers sur les défis de la gestion de crise et de favoriser la compréhension mutuelle au niveau opérationnel, la ChF, l'OFJ et le SG CdC organisent conjointement chaque année depuis 2021 un atelier réunissant des représentants de la Confédération et des cantons sur des thèmes liés aux situations de crise. Pour promouvoir l'«unité de doctrine» en matière de gestion de crise au sein de l'administration, la ChF organise un cours de gestion de crise à l'Office fédéral du personnel (OFPER) deux fois par an depuis 2022. Le cours est destiné aux cadres moyens et supérieurs de l'administration fédérale et a pour objectif de transmettre des connaissances de base sur l'organisation de crise, le travail d'état-major et la gestion de crise et de signaler des cours complémentaires. Les contenus du cours sont élaborés et communiqués par différents services de l'administration fédérale. L'OFPP, le CCC de l'armée et le Centre de gestion des crises (KMZ) du DFAE participent, avec d'autres, à la réalisation du cours.

¹²⁰ ChF (2020), p. 14

¹²¹ ChF (octobre 2022) ; ChF (juin 2023)

¹²² Des exercices du Réseau national de sécurité sont régulièrement organisés par le DDPS et par le Réseau national de sécurité (RNS) afin d'exercer la collaboration entre la Confédération et les cantons en situation de crise. Le but des exercices de conduite stratégique, organisés régulièrement par la ChF, est de mettre en pratique les processus de gestion de crise au niveau stratégique. Ils testent la coordination interdépartementale, la coopération des offices et des états-majors, l'établissement des bases de décision destinées au Conseil fédéral et le bon fonctionnement de la communication de crise au niveau de la Confédération.

¹²³ CdC (2020), p. 8

¹²⁴ Balthasar, A. et al. (2022b), p. 35

Proposition d'optimisation: ouvrir, élargir et combiner les formations à la gestion de crise

Il convient d'examiner quelles mesures peuvent être prises pour ouvrir à la Confédération et aux cantons leurs offres respectives de formation et de perfectionnement à la gestion de crise, les élargir et les combiner. Les formations et les séquences de formation communes permettent d'affiner la compréhension de la gestion de crise à tous les niveaux de l'administration et d'établir l'«unité de doctrine». En plus de l'ouverture et de l'élargissement des formations et des perfectionnements à la gestion de crise, d'autres mesures sont envisageables pour promouvoir une compréhension commune de la gestion de crise, notamment des *rotations de poste* ou des échanges réguliers d'expériences entre la Confédération et les cantons.

Un exercice intégré, qui combinera pour la première fois un exercice de conduite stratégique (ECS) et un exercice du Réseau national de sécurité (ERNS), sera organisé à la fin de 2025 pour mettre en pratique et vérifier la collaboration entre la Confédération et les cantons en cas de crise aiguë. La Confédération et les cantons auront ainsi l'occasion de s'exercer ensemble aux niveaux stratégique et opérationnel.

La planification générale des grands exercices pour les années 2021 à 2029 vise un changement de paradigme à partir de 2026. Les exercices seront plus fréquents et ciblés sur des thèmes précis. Ils réuniront des cercles de participants adaptés et plus restreints de la Confédération et des cantons. Ils seront plus simples, plus courts et nécessiteront généralement moins de travail de préparation de la part des participants. Ils seront organisés tous les deux ou trois ans. Proposés sous différentes formes et consacrés à des thèmes différents, ces exercices permettront de se concentrer régulièrement sur la clarification commune des problèmes, l'identification de la nécessité d'agir, la discussion des responsabilités et la recherche de solutions possibles, sans se fonder sur un scénario qui impose un rythme et une dynamique. La ChF et le DDPS soumettront au Conseil fédéral, avec le concept de l'«exercice intégré 2025», un concept de planification, de réalisation et d'évaluation des exercices pour la période de planification qui commence en 2026.

Hormis les exercices prévus, l'ouverture, l'élargissement et la combinaison des formations et des perfectionnements, le Conseil fédéral ne voit aucune autre mesure à prendre actuellement.

3 Conclusions

Les questions légitimes soulevées par le postulat Cottier sont dues au manque de coordination entre la Confédération et les cantons ainsi qu'entre les cantons qui s'est parfois fait sentir dans la gestion de la deuxième vague de la pandémie en automne/hiver 2020. Cette phase a mis en évidence le défi que représente la mise en œuvre d'une gestion efficace et efficiente des crises dans un État fédéral. Les évaluations auxquelles se réfère le présent rapport concluent que la gestion de crise dans le système fédéraliste a bien fonctionné dans l'ensemble, notamment lorsque la Confédération a ordonné des mesures et que les cantons les ont mises en œuvre en les adaptant à la situation régionale, comme pour la campagne de vaccination ou l'introduction de mesures restrictives. Toutes ces évaluations relèvent toutefois des marges d'amélioration dans la collaboration entre la Confédération et les cantons.

Déjà pendant la pandémie de COVID-19, la Confédération et les cantons ont constamment amélioré leur collaboration en matière de gestion de crise. Le processus de consultation et les flux d'informations ont été précisés et des conférences téléphoniques hebdomadaires ont été établies entre les responsables de la communication de la Confédération et des cantons, pour ne citer que quelques exemples. La mise en œuvre de nombreuses autres mesures se poursuit. Dans ce contexte, l'élaboration en cours d'une nouvelle ordonnance sur la gestion de crise de l'administration fédérale revêt une importance particulière: elle prévoit l'association systématique des cantons à l'organisation de crise de l'administration fédérale, ce qui leur permettra de participer aux travaux des états-majors de crise de l'administration fédérale si la situation l'exige. La disposition pertinente de la nouvelle ordonnance s'appliquera à tous les types de crises, pour autant que l'association des cantons ne soit pas déjà réglée par d'autres actes. Les tâches, compétences et responsabilités de la Confédération et des cantons en cas d'épidémie seront précisées par la révision partielle de la loi sur les épidémies. Afin de simplifier et, si nécessaire, de raccourcir les processus de consultation, qu'il s'agisse de consultations formelles ou informelles, une solution électronique sera développée dans le cadre du projet «consultations». En outre, il est prévu d'associer plus souvent des acteurs externes pertinents à la gestion de crise de la Confédération, comme le prévoit déjà la planification générale des grands exercices pour les années 2021 à 2029.

Toutes les mesures mentionnées visent à améliorer la coordination, la collaboration, la consultation et le flux d'informations entre les niveaux de l'État, indépendamment de la nature des crises. La nouvelle ordonnance sur la gestion de crise de l'administration fédérale établira une organisation de crise flexible et adaptative, qui pourra s'appliquer à autant de types de crises que possible. L'organisation de crise améliorée est déjà, en partie, une réalité. La Confédération et les cantons ont tiré les enseignements de la crise du COVID-19 et les mettent à profit pour résoudre les problèmes actuels. Par exemple, les représentants des cantons ont été associés dès la phase initiale de l'institution des états-majors de crise chargés de la pénurie d'énergie et de la fuite des données (Xplain).

Le fédéralisme est une force et pour qu'il puisse déployer ses effets en Suisse, il faut travailler en permanence à la collaboration entre les niveaux de l'État. C'est dans ce contexte que s'inscrit la mise en œuvre du potentiel d'amélioration identifié par le présent rapport, tel que l'ouverture, l'élargissement et la combinaison des formations et des perfectionnements à la gestion de crise ou l'examen de mesures visant à promouvoir une compréhension commune de la gestion de crise à l'échelle nationale. Le Conseil fédéral et la CdC se prononcent expressément en faveur des efforts visant à améliorer la collaboration verticale et horizontale entre la Confédération et les cantons, dont la mise en œuvre sera garante d'une collaboration plus efficace et efficiente au sein de l'État fédéral. C'est d'autant plus nécessaire que la Suisse devra sans doute plus fréquemment faire face à des crises touchant plusieurs départements ou cantons. On saura au plus tard lors de l'exercice intégré de 2025 si les mesures prises sont les bonnes et s'il reste une marge d'amélioration.

Le fédéralisme à l'épreuve des crises. Les leçons à tirer de la crise du COVID-19

Sources

Balthasar, A. et al. (2022a): Evaluation der Krisenbewältigung COVID-19 bis Sommer 202: Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Gesundheit (BAG), Fachstelle Evaluation und Forschung (E+F). Lucerne, Zurich, Berne.

Balthasar, A. et al. (2022b): Auswertung Krisenmanagement der Bundesverwaltung (2. Phase) - Resultate als Grundlage für die Erstellung des Berichts: Arbeitsdokument zuhanden der Bundeskanzlei, Interface Politikstudien Forschung Beratung AG. Lucerne, Lausanne.

CG MPS (2022): recommandation au Conseil fédéral: création d'un état-major de crise national permanent, Berne (document interne).

Chancellerie fédérale (2020): rapport concernant l'évaluation de la gestion de crise pendant la pandémie de COVID-19 (1^{re} phase / février-août 2020).

Chancellerie fédérale (2022a): rapport concernant l'évaluation de la gestion de crise pendant la pandémie de COVID-19 (2^e phase / août 2020 - octobre 2021).

Chancellerie fédérale [ChF] (2022b): prise de position du Conseil fédéral sur le rapport final de la CdC «Collaboration Confédération-cantons durant l'épidémie de COVID-19: conclusions et recommandation», Berne.

Chancellerie fédérale [ChF] (2023): amélioration de l'organisation de crise de l'administration fédérale, Berne.

Chancellerie fédérale [ChF] (état 2022): communication de crise: coordination de la communication politique par la Chancellerie fédérale en cas d'événements d'importance nationale (document interne), Berne.

Chancellerie fédérale [ChF] (juin 2023): procès-verbal du 3^e atelier sur la collaboration entre la Confédération et les cantons pendant une crise, Berne (document interne).

Chancellerie fédérale [ChF] (novembre 2021): procès-verbal du 1^{er} atelier sur la collaboration entre la Confédération et les cantons pendant une crise, Berne (document interne).

Chancellerie fédérale [ChF] (novembre 2022): documentation photographique et notes du 2^e atelier sur la collaboration entre la Confédération et les cantons pendant une crise, Berne (document interne).

Commission de gestion du Conseil des États [CdG-E] (2023): collaboration entre Confédération et cantons pour la gestion de la pandémie de COVID-19, Berne.

Commission des institutions politiques du Conseil national [CIP-N] (2022): Améliorer la capacité d'action du Parlement en situation de crise / Utilisation des compétences en matière de droit de nécessité et contrôle du droit de nécessité édicté par le Conseil fédéral en temps de crise, Berne.

Commissions de gestion des Chambres fédérales [CdG] (2022): organisation de crise de la Confédération pour la gestion de la pandémie de COVID-19 (janvier à juin 2020).

Le fédéralisme à l'épreuve des crises. Les leçons à tirer de la crise du COVID-19

Conférence des gouvernements cantonaux [CdC] (2020): COVID-19: gestion de la crise durant la première vague, le point de vue des cantons (rapport intermédiaire), Berne.

Conférence des gouvernements cantonaux [CdC] (2022): collaboration Confédération-cantons durant l'épidémie de COVID-19: conclusions et recommandations (rapport final), Berne.

Conseil fédéral (2021): rapport du contrôle fédéral des finances «Efficacité de la coordination interdépartementale en matière de fédéralisme – Office fédéral de la justice»: avis du Conseil fédéral, Berne (document interne).

Conseil fédéral (2022): Énergie: le Conseil fédéral approuve l'institution de l'état-major de crise Pénurie d'énergie (communiqué), Berne.

Conseil fédéral (2023a): décision du Conseil fédéral du 29 mars 2023 – Amélioration de l'organisation de crise de l'administration fédérale, Berne.

Conseil fédéral (2023b): Le Conseil fédéral améliore l'organisation de la gestion de crise (communiqué), Berne.

Contrôle fédéral des finances [CDF] (2021): Audit de l'efficacité de la coordination interdépartementale en matière de fédéralisme, Berne.

Département fédéral de l'intérieur [DFI] & Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé [CDS] (2020): gestion du COVID-19: stratégie commune de la CDS et de l'OFSP-DFI. Principes – mesures – collaboration, Berne.

Office fédéral de la justice [OFJ] (2019): Guide de législation – Guide pour l'élaboration de la législation fédérale, Berne (document interne).

Rutz, p. et al. (2021): Wirksamkeit und Kosten von Corona-Massnahmen und optimale Interventions-ebene (en allemand, résumé en français), Swiss Economics, Zurich.

Annexe

A. Liste des rapports d'évaluation pertinents

Auteur	Date de publication	Titre	Mandant
Chancellerie fédérale (ChF)	11 décembre 2020	Rapport concernant l'évaluation de la gestion de crise pendant la pandémie de COVID-19 (1^{re} phase / février - août 2020)	Conseil fédéral
Chancellerie fédérale (ChF)	22 juin 2022	Rapport concernant l'évaluation de la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la pandémie de COVID-19 (2^e phase / août 2020 - octobre 2021)	Conseil fédéral
Chancellerie fédérale (ChF)	12 octobre 2022	Prise de position du Conseil fédéral sur le rapport final de la CdC «Collaboration Confédération-cantons durant l'épidémie de COVID-19: conclusions et recommandations»	Conseil fédéral
Center for Security Studies (CSS), EPFZ: Prof. Dr. Andreas Wenger, Andrin Hauri, Kevin Kohler, Dr. Benjamin Scharte, Dr. Jan Thiel	19 décembre 2020	Schweizer Krisenmanagement: Die Coronavirus-Pandemie als fachliche Lernchance	ETH CSS
Contrôle fédéral des finances (CDF)	12 octobre 2021	Audit de l'efficacité de la coordination interdépartementale en matière de fédéralisme	CDF
Fachstelle Evaluation und Forschung (E+F), Lucerne, Zurich, Berne: Prof. Dr. Andreas Balthasar, Dr. Dr. Stefan Essig, Thomas von Stokar, Anna Vettori, Andrea von Dach, Judith Trageser, Prof. Dr. Philipp Trein, Prof. Dr. Sara Rubinelli, Prof. Dr. Christoph Zenger, Prof. Dr. Maria Perrotta, Prof. Dr. Günter Weiss	4 février 2022	Evaluation der Krisenbewältigung COVID-19 bis Sommer 2021: Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Gesundheit (BAG)	OFSP
Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E)	10 octobre 2023	Collaboration entre Confédération et cantons pour la gestion de la pandémie de COVID-19	CdG-E
Commissions de gestion (CdG) des Chambres fédérales	17 mai 2022	Organisation de crise de la Confédération pour la gestion de la pandémie de COVID-19 (janvier à juin 2020)	CdG
Interface Politikstudien Forschung Beratung AG und KPM: Dr. Christof Schwenkel, Vera Hertig, Prof. Andreas Balthasar, Prof. Adrian Ritz	29 octobre 2021	COVID-19-Pandemie: Auswertung Krisenmanagement Kantone (Herbst 2020 bis Sommer 2021) – Ergebnisbericht zur Online-Befragung und Gesprächen mit Schlüsselakteuren zuhanden der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und der Steuergruppe	CdC

Le fédéralisme à l'épreuve des crises. Les leçons à tirer de la crise du COVID-19

Interface Politikstudien Forschung Beratung AG: Prof. Dr. Andreas Balthasar, Dr. Dr. Stefan Essig, Dr. Christof Schwenkel, Franziska Müller, Dr. Nicolas Grosjean	20 avril 2022	Auswertung Krisenmanagement der Bundesverwaltung (2. Phase) - Resultate als Grundlage für die Erstellung des Berichts: Arbeitsdokument zuhanden der Bundeskanzlei	ChF
Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)	18 décembre 2020	COVID-19: gestion de la crise durant la première vague, le point de vue des cantons (rapport intermédiaire)	CdC
Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)	29 avril 2022	Collaboration Confédération-cantons durant l'épidémie de COVID-19: conclusions et recommandations (rapport final)	CdC
Conseil suisse de la science	août 2022	Akzeptanz von Krisenmassnahmen durch die Bevölkerung	CSS
Swiss Economics: Dr. Samuel Rutz, Dr. Matteo Mattmann, Dr. Michael Funk, David Jeandupeux	juin 2021	Wirksamkeit und Kosten von Corona-Massnahmen und optimale Interventionsebene	SECO
Swiss Economics: Dr. Michael Funk, Felix Wüthrich, Romain de Luze, Larissa Jenal, Dr. Samuel Rutz, Prof. Dr. Mark Schelker	juin 2022	Wirksamkeit von Corona-Massnahmen in der Schweiz - Empirische Analyse basierend auf Daten der zweiten Welle	SECO

Le fédéralisme à l'épreuve des crises. Les leçons à tirer de la crise du COVID-19

B. Liste des ateliers et des rencontres pertinents avec les représentants des cantons

La ChF a organisé les manifestations suivantes, soit seule, soit en collaboration avec un office fédéral ou en collaboration avec le SG CdC.

Date	Thème	Participants
25.03.2021	Amélioration de la collaboration Confédération – cantons (information, communication, consultation, coordination); lancement d'une enquête auprès des chancelleries d'État.	Chanceliers d'État, chancelier de la Confédération Thurnherr
20.05.2021 07.06.2021	Discussion des résultats de l'enquête	Membres du Bureau de la CdC, chancelier de la Confédération Thurnherr Membres du comité de la Conférence Suisse des Chanceliers d'État, chancelier de la Confédération Thurnherr
02.09.2021	Collaboration à la première évaluation Gestion de crise pandémie COVID-19	Confédération: tous les départements (SG), KMZ, OFSP, OFJ, OFPP, AFF, SECO, OFT Cantons: CdC, EMCC Appenzell Rhodes-Extérieures
19.11.2021	Collaboration Confédération - cantons lors d'une crise	Confédération: tous les départements (SG), OFSP, OFJ, OFPP, AFD et SECO Cantons: CDS, CDEP et les chanceliers d'État de cinq cantons
31.03.2022	Discussion des résultats de l'enquête Interface sur la gestion de pendant la pandémie de COVID-19; deuxième évaluation	Confédération: SG DFAE, SG DFI, SG DDPS, SG DEFR, SG DETEC, OFSP, OFJ, OFPP, AFF, SECO Cantons: CdC, groupe spécialisé des chefs d'état-major cantonaux
04.04.2022	Dialogue confédéral extraordinaire sur le rapport d'évaluation de la CdC	Confédération: CF Berset, chancelier de la Confédération Thurnherr Cantons: CdC et CDS
26.10.2022	Collaboration Confédération - cantons lors d'une crise: postulat Cottier (enseignements)	Confédération: tous les départements (SG), OFSP, OFJ, SEM, OFPP, OFDF et SECO Cantons: CDIP, CDS, CG MPS, CDAS et les chanceliers d'État de quatre cantons
10.11.2022	Atelier sur l'organisation de la gestion de crise	Confédération: SG DFI, SG DFJP, SG DFF, SG DEFR, SG DETEC, DFAE, OFSP, OFJ, OFPP, AFF Cantons: CdC et deux représentants des cantons
08.06.2023	Collaboration Confédération - cantons lors d'une crise: postulat Cottier (mesures)	Confédération: tous les départements (SG), vice-chancelier Simonazzi, OFJ, SEM, OFPP, AFF, OFAC et OFEN Cantons: CDIP, EnDK, CDF, CDS, CG MPS et les chanceliers d'État de trois cantons
17.08.2023	Amélioration de la gestion de crise de la Confédération; atelier départements et cantons	Confédération: tous les départements (SG), OFSP, AFF, OFJ, KMZ, et OFPP Cantons: CdC et deux représentants des cantons