



Note

---

# COVID-19 / Perception du fédéralisme en temps de crise : premiers enseignements

Chapitre du monitoring du fédéralisme 2017-2021, 14 mars 2022

---

## 1. Introduction

Depuis le début de la pandémie de COVID-19, le fédéralisme suisse a été souvent critiqué et jugé peu voire pas adapté pour gérer la crise. Les attaques ont été particulièrement fortes durant la deuxième vague (automne 2020). Alors qu'en 2019 le terme « Flickenteppich » (patchwork) a été recensé 600 fois dans la base de données des médias suisses, il a été mentionné plus de 4000 fois en 2020 (Eva Maria Besler, Newsletter IFF 1/2021). Le « patchwork » des mesures et l'esprit de clocher (Kantönligeist) ont régulièrement été présentés comme des obstacles à une gestion cohérente de la crise. Hormis les critiques négatives, le système a aussi été salué pour sa flexibilité, sa capacité d'adaptation et son approche locale, souvent lorsqu'il était comparé à des États centralisés. Ainsi, ces deux dernières années, le fédéralisme suisse s'est retrouvé sous la lumière des projecteurs.

Pour commencer, rappelons brièvement la définition du fédéralisme suisse. Il constitue l'un des principes fondamentaux de l'ordre constitutionnel suisse et peut se définir comme une forme particulière de répartition des pouvoirs au sein de l'État, qui vise essentiellement à maintenir la diversité dans l'unité et à rapprocher l'État du citoyen (définition Office fédéral de la justice). D'un point de vue juridique, les structures fédérales sont adaptées en temps de crise également puisque le système prévoit des procédures et instruments pensés pour les crises. En effet, la loi sur les épidémies (LEp) accorde un rôle de conduite et de coordination à la Confédération et développe un modèle en trois étapes (situation normale, particulière et extraordinaire) en fonction de la gravité de la situation. Chaque situation répartit les tâches de manière différente entre le gouvernement fédéral et les 26 cantons. En situation extraordinaire « le Conseil fédéral peut ordonner les mesures nécessaires pour tout ou une partie du pays » (art. 7 LEp).

Néanmoins, même en situation de pandémie, le principe de subsidiarité fait foi puisque les cantons restent compétents tant que la Confédération n'a pas adopté de base légale et/ou mesures. Ils doivent également être intégrés à l'élaboration du droit fédéral (art. 45 al. 1 et 2 Cst.) et consultés « sur les actes législatifs importants » (Art. 147 Cst, loi sur la consultation et art. 6 LEp). Par ailleurs, la responsabilité de l'exécution des mesures ordonnées par la Confédération incombe dans tous les cas aux cantons et communes.

En théorie, le système fédéraliste semble donc pouvoir s'adapter face à une pandémie. Mais, dans les faits, le système est-il considéré comme adéquat pour gérer une crise ? Qu'en est-il des expériences concrètes vécues par les acteurs déterminants de la crise, comment ont-ils perçu le fédéralisme durant la pandémie, était-il un allié

ou un ennemi ? Dans cette contribution, nous tenterons d'apporter des éléments de réponse à ces questions. L'analyse se base sur une liste non exhaustive d'articles, de documents officiels, et de discours, élaborés par des acteurs particulièrement présents durant la crise du COVID-19 (Confédération, cantons, monde scientifique, médias, etc.). L'objectif étant de dresser un tableau des avantages et désavantages d'un système fédéral en temps de crise, tels que perçus par les différents acteurs clés. Dans la conclusion, nous tirerons des premiers enseignements et analyserons comment le fédéralisme a été impacté et quels remèdes lui appliquer à l'avenir.

## 2. Perception positive du fédéralisme en tant de crise

Le fédéralisme a démontré des forces durant la pandémie. En parcourant les articles de presse, scientifiques ou les documents officiels, on retrouve plusieurs atouts attribués au système fédéral.

Du point de vue des cantons, le fédéralisme a tout d'abord constitué un laboratoire générateur de solutions innovantes. Il permet un bon équilibre entre concurrence et solidarité entre les collectivités. C'est ce qu'explique Christian Rathgeb, conseiller d'État grison et président de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) dans l'article de la NZZ « Der Zwilling des Kantönligeists heisst Pioniergeist » (Rathgeb, NZZ am Sonntag, 2021). En matière de campagne de vaccination par exemple, grâce au travail considérable fourni par les cantons, la Suisse a su mettre en place un système d'administration des doses efficace, respectant les caractéristiques de chaque canton (des grands centres de vaccination dans les cantons urbains contre des centres décentralisés dans les cantons ruraux). Dans d'autres cas, cantons et communes ont pu contribuer de manière significative à la gestion de la crise en proposant des approches innovantes. Le canton des Grisons a notamment mis en place des tests élargis, un système rapidement copié par d'autres cantons, puis intégré à la stratégie nationale de tests. Le canton de Zoug, lui, a développé un système de « feu de signalisation » caractérisant la gravité de la situation, lui aussi reproduit à l'échelon national.

Dans son rapport intermédiaire sur la gestion de la crise, la CdC estime que les autorités n'ont pas su mettre en avant les atouts du fédéralisme. Elle insiste sur la capacité des autorités cantonales à appliquer avec rapidité et efficacité les mesures ordonnées à l'échelon fédéral. Les cantons étant en temps normal responsables du domaine de la santé publique, ils possèdent infrastructures, connaissances et expérience pour lutter efficacement contre une pandémie. Il paraît donc important de leur accorder une grande autonomie dans l'exécution de leurs tâches, même (ou surtout) en temps de crise.

La CdC souligne qu'une organisation décentralisée permet une certaine proximité avec la population et les acteurs de la crise. Cet aspect est repris par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). Durant toute la crise l'enseignement avait un peu une place à part puisque la responsabilité est restée entre les mains des cantons (hormis lors de la première vague au moment de la fermeture des écoles). Grâce aux structures fédérales, il a été possible pour les cantons d'adopter des solutions différentes, un atout selon la présidente de la CDIP et conseillère d'État zurichoise Silvia Steiner. Elle donne l'exemple des examens de maturité : la situation épidémiologique ne permettait pas au Tessin de faire passer ces examens, contrairement à d'autres cantons. Il fallait trouver un compromis et le système fédéral a permis aux cantons de décider par eux-mêmes. Les cantons peuvent répondre à des situations locales par des solutions locales (Silvia Steiner, la Vie économique, 2021). Des réglementations uniformes risquent de ne pas tenir compte de la diversité des situations dans les différents cantons ou régions. Les mesures édictées peuvent ainsi apparaître trop sévères pour les régions peu touchées et trop faibles pour les régions fortement touchées, avec pour conséquence une diminution de l'acceptation des mesures par la population.

Dans son discours à l'occasion de la Conférence sur le fédéralisme de 2021, Alain Berset compare le fédéralisme à une machine de l'artiste Jean Tinguely : « compliqué avec ses nombreux composants, déroutant

dans sa trame, s'agitant apparemment sans but. Si nous huilons un peu notre machine suisse fédéraliste et resserrons quelques boulons, je suis convaincu qu'au fédéralisme appartiennent non seulement le passé et le présent, mais aussi l'avenir ». Il estime que le partage du pouvoir est l'une des principales forces de la Suisse, et que malgré les difficultés, en communiquant et collaborant, le système fédéral peut s'avérer très efficace en temps de crise. Il doit ainsi être protégé plutôt que critiqué.

Le monde scientifique soulève également les caractéristiques positives d'un système fédéral. Le fédéralisme permet entre autres à des cantons possédant des capacités administratives restreintes de s'inspirer d'autres cantons (Freiburghaus, Mueller, Vatter, COVID-19 and Federalism's First Wave Response). Dans l'article des deux économistes Christoph A. Schaltegger et Mark Schelker, il est rappelé que le « souci premier d'un état fédéral est d'assurer une répartition adéquate des tâches entre les divers échelons institutionnels. Cela vaut également en temps de crise ». Ils résument les avantages du fédéralisme en trois grands principes, qui valent aussi en temps de crise : hétérogénéité des interventions politiques, approches différentes des décisions centralisées et concurrence politique favorisant la performance. Avenir Suisse, dans sa publication « l'odyssée du fédéralisme et de la démocratie en temps de COVID-19 » parle du « fédéralisme, injustement mis au pilori ». Le rapport met en lumière le fort potentiel d'un système fédéraliste et identifie des améliorations possibles pour que le fédéralisme soit plus résilient face aux crises.

### **3. Perception négative du fédéralisme en temps de crise**

Le fédéralisme a aussi subi des attaques de la part de différents acteurs. Ses points faibles et ses désavantages ont été relevés à diverses occasions et plusieurs voix se sont élevées pour nier la capacité d'un système fédéral à faire face à la crise.

À partir de l'été/automne 2020, les médias ont commencé à se montrer critiques envers le système fédéral. La concertation bancal entre les échelons institutionnels, l'opacité et la lenteur des processus décisionnels ainsi que la disparité des mesures prises dans les cantons ont été les plus blâmées. Les cantons ont été constamment comparés ou classés entre eux, on a félicité les « bons élèves » et tancé les « mauvais élèves ». C'est aussi les incompréhensions et les frustrations de la population face à des situations parfois très différentes dans un même espace de vie qui ont été relayées. Régulièrement les expressions « patchwork réglementaire », « esprit de clocher » ou encore cacophonie revenaient dans les médias et dans l'opinion publique. Ces notions décrivant des mesures différenciées entre les cantons, ont souvent été synonymes d'obstacles à une gestion de crise cohérente, en opposition à des mesures uniformes prises de manière centralisée par la Confédération. En effet, dans le débat public, le succès des mesures de lutte contre la pandémie a souvent été évalué à l'aune de leur uniformité à l'échelle du pays.

Du côté de la Confédération, le fédéralisme a été vu comme une cause de ralentissement des processus. Les consultations des cantons, et de façon générale les problèmes de coordination entre la Confédération et les cantons ont fait perdre du temps lorsque des mesures auraient dû être prises avec célérité. En effet, lors d'une crise, les décisions doivent être prises rapidement, avec réactivité et par des circuits courts. En cas de pandémie, la capacité de décider et d'agir vite est particulièrement importante. On déplore ainsi, au niveau fédéral, des malentendus, des incompréhensions et des hésitations qui, dans les phases aiguës de la crise, lorsque la propagation du virus dans la population est très rapide, peuvent avoir des conséquences fatales.

Pour la Conférences des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS), les cantons sont responsables de prendre des mesures dans leurs domaines de compétences lorsque c'est pertinent, notamment dans le domaine sanitaire, dans le respect du principe de la répartition des tâches. Néanmoins, lorsque la situation épidémiologique évolue défavorablement sur l'ensemble du territoire, la CDS est d'avis qu'une réglementation

uniforme et centralisée est plus adaptée sur le plan sanitaire et aussi plus compréhensible pour la population. En effet, un manque d'uniformité dans les règles de fermeture des restaurants et des clubs ou une diversité de règles pour les grandes manifestations ont déclenché des effets de mobilité indésirables de la population et accéléré ainsi la propagation de la pandémie de cantons en cantons.

La CDS et la CdC ont à plusieurs reprises, lorsque la situation sanitaire se péjorait, demandé à la Confédération de reprendre la main dans la gestion de la crise du COVID, en lui rappelant qu'en situation particulière les cantons et la Confédération étaient tous deux tenus d'agir afin de mettre sur les rails les mesures qui s'imposent pour faire face à une situation problématique à l'échelle nationale.

## 4. Premiers enseignements

Les perceptions des différents acteurs présentées plus haut font ressortir à la fois les points forts et les points faibles du fédéralisme. On clame d'un côté que le fédéralisme n'est qu'un « système de beau temps », et de l'autre qu'il est tout à fait adapté pour la gestion d'une crise. Les points de vue ont toutefois tendance à se rejoindre sur les potentiels d'amélioration : la répartition des tâches ainsi que les rôles et compétences des cantons et de la Confédération dans la situation particulière sont à clarifier, et ceci notamment dans la loi sur les épidémies. L'action doit par ailleurs être indissociable de la responsabilité, afin que ceux qui prennent les décisions soient encouragés à opérer les meilleurs choix (Schaltegger, Schelker, la Vie économique, 2021). Dans son deuxième volet de l'évaluation de la gestion de la crise du COVID-19, la CdC émet certaines recommandations qui vont dans cette direction. En effet, la Confédération devrait définir avec le concours des cantons, les domaines qu'elle règle uniformément sur l'ensemble du territoire et ceux qui sont du ressort des cantons. Cette répartition des tâches devrait dépendre des risques épidémiques propres à chaque crise ou évènement.

Dans notre analyse, les points forts et les opportunités du système fédéraliste ont été relevés principalement par les acteurs institutionnels, lesquels possèdent une conscience quotidienne des réalités du fédéralisme et une compréhension approfondie du système. Alors que les critiques ont été soulevées en majorité par les médias et l'opinion publique, moins impactés par le fonctionnement ou non du système fédéral. C'est parfois une compréhension incomplète du fédéralisme suisse qui a ici été propagée. En effet, on a souvent mis les cantons et la Confédération en opposition ou même en concurrents. Le fédéralisme a été assimilé presque exclusivement à des mesures cantonales, qui étaient en antagonisme avec une gestion de crise centralisée ou à des mesures édictées au niveau fédéral. Cette vision bipolaire qui implique soit la centralisation extrême, soit la décentralisation extrême, ne reflète pas la réalité du fédéralisme suisse, qui prévoit des compétences parallèles et donc un partage des tâches entre les niveaux institutionnels. En effet, selon Bernhard Waldmann, un système fédéraliste ne signifie justement pas que toutes les compétences, ou le plus grand nombre possible de compétences reviennent aux cantons, mais plutôt que les tâches et les compétences sont réparties selon les principes constitutionnels, en tenant compte de la subsidiarité et de l'équivalence fiscale (Bernhard Waldmann, ZBI, octobre 2021).

La crise du COVID-19 a toutefois le mérite d'avoir mis le fédéralisme sur le devant de la scène et d'avoir fait parler de lui. Elle a d'ailleurs fait ressortir un phénomène présent depuis longtemps en Suisse. Comme le commente Michael Hermann, politologue chez Sotomo, « le fédéralisme n'a pas bonne presse auprès de la population. Nombreux sont ceux à être visiblement prêts à centraliser davantage le pouvoir politique [...] et une nette majorité de la population s'oppose explicitement à ce que la Confédération cède aux cantons ses pouvoirs décisionnels » (Interview Fondation ch, 2021). Un défi pour les autorités dans les prochaines années sera alors de parvenir à améliorer l'image et la compréhension du fédéralisme par la population et l'opinion publique afin de

redonner confiance dans ce système. Elles devront mettre en avant le fait que la Suisse est solidement armée pour affronter les défis en temps normal mais également en situation de crise – en raison précisément de ses structures fédérales. D'une manière générale, la Confédération et les cantons devront attirer l'attention sur l'importance d'un développement et d'un renforcement constants du fédéralisme dans un environnement dynamique.

*Pauline Crettol & Coralie Menétrey  
collaboratrices scientifiques CdC*

## 5. Bibliographie

- Eva Maria Belser, Andreas Stöckli, Bernhard Waldmann. Der schweizerische Föderalismus funktioniert auch im Krisenmodus. Aus: Sonderausgabe Newsletter IFF 2/2020, Institut für Föderalismus, 7 avril 2020.
- Eva Maria Belser. Einheit und Vielfalt in Zeiten der Pandemie – ein föderalistischer Rückblick auf ein besonderes Jahr. Aus : Newsletter IFF 1/2021, Institut für Föderalismus, 8 mars 2021.
- Alain Berset. Le fédéralisme et la dynamique de la crise du COVID-19. Discours à l'occasion de la Conférence sur le fédéralisme 2021, 27 mai 2021.
- Rahel Freiburghaus, Sean Mueller, Adrian Vatter. Switzerland: Overnight centralization in one of the world's most federal countries. Chapter prepared for « COVID-19 and Federalism's First Wave Response », edited by the Forum of Federations. Publisher : Routledge India, 21 décembre 2020.
- Noémie Guignard. Fédéralisme, allié ou ennemi en temps de crise ?, Le Temps, 9 décembre 2020.
- Nicole Lamon, Bernhard Waldmann, Michael Hermann, interview de la Fondation ch. Le fédéralisme est-il un système de beau temps, 9 mars 2021.
- Christian Rathgeb. Der Zwilling des Kantönligeists heisst Pioniergeist. NZZ am Sonntag, 12 juin 2021.
- Lukas Schmid. Les enseignements du fédéralisme face au Covid-19, bilan intermédiaire des gestions cantonales de la pandémie. Avenir Suisse, 15 décembre 2021.
- Lukas Schmid, Pascal Lago. L'odyssée du fédéralisme et de la démocratie en temps de Covid. Avenir Suisse, 5 février 2021.
- Office fédéral de la justice OFJ. État et citoyen – fédéralisme.  
<https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/staat/foederalismus.html> (consulté le 14 mars 2022)
- Christoph Schaltegger, Mark Schelker. Covid-19 : quelle est l'utilité du fédéralisme en temps de crise ? La vie économique, Plateforme de politique économique, 31 mai 2021.
- Silvia Steiner, interview par Matthias Hausherr. L'enseignement avait un peu une place à part. Dans le fédéralisme a-t-il atteint ses limites, la Vie économique, Plateforme de politique économique, 23 avril 2021.
- Bernhard Waldmann. Der Föderalismus in der Corona-Pandemie. Aus: Newsletter IFF 4/20, Institut für Föderalismus, 26 novembre 2020.
- Bernhard Waldmann. Föderalismus und Corona -Unübersichtlicher Flickenteppich oder geordnetes Mosaik? Aus. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBI), Octobre 2021.