

Prise de position

Renforcer la résilience de la démocratie – prévenir de futurs lockdowns

I. Exigences de l'usam

Plus grande organisation faîtière de l'économie suisse, l'Union suisse des arts et métiers usam représente plus de 230 associations et quelque 500 000 PME, soit 99,8 % des entreprises de notre pays. L'usam s'engage sans répit pour l'aménagement d'un environnement économique et politique favorable au développement des petites et moyennes entreprises.

À ce titre, l'usam exige :

- **Il convient de tirer les leçons de la pandémie de Covid-19 et d'adapter en conséquence les bases légales permettant de faire face à des situations similaires.**
- **Des améliorations sont à apporter notamment dans les domaines du rythme et du contrôle de la gouvernance, de la gestion des conflits d'objectifs et des conditions-cadres, en particulier de la numérisation. De même, le recours par le Conseil fédéral à une « Task Force » autoproclamée et politisée doit être strictement évité.**
- **L'actuel lockdown doit prendre fin immédiatement, car il ne résulte pas d'un examen approfondi des conflits d'objectifs, mais d'une approche unilatérale qui ne tient pas compte des coûts, notamment pour les générations futures.**
- **Une approche globale montre comment la normalisation est possible : avec la mise en œuvre de la logique de protection ciblée, laquelle est déjà le résultat d'un arbitrage judiciaire entre les aspects sanitaires, économiques et sociaux.**
- **Le renforcement de la résilience des institutions démocratiques de la Suisse avec la participation idoine du Parlement et des groupes d'intérêt.**

II. Évaluation et enseignement

La Suisse est en situation de pandémie depuis plus d'un an. Celle-ci a non seulement nécessité des mesures de politique sanitaire, mais a également plongé le pays dans une crise économique. La situation actuelle a également mis à l'épreuve la résilience de la démocratie suisse, à savoir sa capacité à prendre des décisions, à les contrôler et à les mettre en œuvre dans une situation particulière et extraordinaire.

La résilience est la capacité d'un système à maintenir sa stabilité ou à la rétablir le plus rapidement possible en dépit d'influences extérieures déstabilisantes. En ce qui concerne la résilience de la démocratie suisse, il convient de noter que depuis le début de la situation de pandémie, le déficit démocratique en Suisse est patent. L'approche unilatérale du Conseil fédéral et les nombreuses frictions entre l'exécutif et le législatif ainsi qu'entre la Confédération et les cantons en témoignent. Le vide juridique dans lequel certaines décisions ont été prises a troublé nombre de nos concitoyens.

De manière générale, la légitimité de la démocratie et donc sa résilience en temps de crise dépendent de la confiance de la population dans les mécanismes de prise de décision politique. Cette confiance est actuellement mise à l'épreuve. Plus le lockdown dure et plus les mesures sont contradictoires, plus l'incertitude et la perte de confiance sont grandes. La santé mentale de la population est pourtant à la base de la résilience de la démocratie suisse.

L'article 81 de la loi sur les épidémies (LEp), principal instrument de gestion de la situation pandémique en Suisse, prévoit le réexamen périodique de l'efficacité, l'adéquation et l'économicité des mesures prises. Les pandémies et les épidémies peuvent durer des années, il est donc nécessaire de procéder à une évaluation et de tirer des leçons le plus tôt possible. Les instruments doivent être adaptés à la situation et aux besoins afin d'assurer la résilience de la Suisse, en particulier de ses processus politiques.

1. Problèmes de gouvernance et contradictions

L'usam constate que les processus de gouvernance actuels induisent des frictions et des contradictions. Les bases – évidences, scénarios, inquiétudes, accords avec d'autres pays – sur lesquelles les décisions sont prises et la manière dont les différents aspects sont pondérés dans le processus décisionnel ne sont notamment pas claires. Au vu des résultats de ces décisions et de la manière dont elles affectent l'économie et la cohésion sociale de la Suisse, on ne peut que supposer qu'elles sont prises unilatéralement et sans fondement adéquat.

Quelques exemples illustrent ce propos : le lockdown actuel et l'obligation de télétravail visent uniquement des objectifs de politique sanitaire. Les objectifs de politique économique et de politique sociale sont tout simplement ignorés. Les principaux problèmes découlant de ces mesures, tels que leurs coûts élevés ou le fait qu'elles impactent en premier lieu les personnes socialement plus faibles, sont également ignorés. Le lockdown et l'obligation de télétravail ont été imposés alors même que tout indique que ces mesures ne sont pas efficaces, car la plupart des contagions n'ont lieu ni sur le lieu de travail ni lors des échanges économiques. La base de données est également insuffisante et son traitement est opaque et arbitraire.

Les problèmes et les contradictions en matière de gouvernance se manifestent également par des mesures imposées de manière absurde. Par exemple : à midi, quatre collègues de chantier sont autorisés à prendre leur repas dans un restaurant pour ouvriers ; cependant, ils ne sont plus autorisés à souper ensemble pendant leur temps libre, éventuellement dans le même restaurant, car celui-ci leur est interdit (en tant que clients ordinaires) par les autorités – les concepts de protection qui fonctionnent à l'heure du dîner devraient être également applicables le soir. Ou : Lors du premier lockdown, les petits détaillants ont été contraints de fermer, ce qui a entraîné un déplacement de la fréquentation vers les grands détaillants – plus de fréquentation signifie plus de contacts et des chaînes d'infection plus complexes – avec, en prime, une distorsion flagrante de la concurrence.

Nombre de ces mesures unilatérales ont été prises sur la base des recommandations de la « Swiss National COVID-19 Science Task Force ». Cette Task Force est un acteur politique autoconstitué, nommé non pas par le Conseil fédéral, mais par l'OFSP et le Secrétariat général du DFI en tant que commanditaires. La Task Force est elle-même un acteur politique avec son propre agenda et son propre site Internet, sur lequel elle publie et communique ses positions (« policy briefs »). Elle est dépourvue de tout équilibre et de toute légitimité démocratique.

Les mesures imposées manquent elles aussi de légitimité démocratique. Le Parlement, en tant que représentant élu du peuple et des cantons, ne joue qu'un rôle limité dans la situation particulière et aucun rôle dans la situation extraordinaire. Alors que les règles du jeu ont été modifiées à plusieurs reprises et que la pandémie se prolonge, la cohérence de la gouvernance est de moins en moins perceptible. L'impuissance du Parlement s'est également manifestée par le fait que le pouvoir législatif n'a pu intervenir auprès de l'exécutif que sous la forme de lettres. Toutes ces frictions constituent un risque majeur pour la résilience de la démocratie suisse.

2. Numérisation insuffisante

La numérisation insuffisante des processus n'a pas seulement révélé les déficiences du rythme de la gouvernance, elle les a aussi amplifiées. Notes transmises par fax, solutions informatiques disparates dans les cantons ou interfaces informatiques problématiques entre la Confédération et les cantons : la coopération s'est parfois avérée impossible. Cela s'est traduit par une insuffisance de données disponibles, des évaluations erronées, des capacités d'analyse réduites et des corrections répétées des statistiques accessibles. Il est clair que l'absence de données fiables ne permet pas d'effectuer des analyses fondées ni de prendre des mesures axées sur l'impact.

Les carences en matière de numérisation des acteurs publics se sont également manifestées dans les flux de processus, par exemple lors du traçage des contacts, qui n'a tout simplement pas fonctionné dans de nombreux endroits, ou lors de la mise en œuvre par les cantons des mesures de politique sanitaire et économique.

3. Répercussions économiques

L'un des principaux enseignements tirés de la gestion de la pandémie à ce jour est que l'impact économique des mesures imposées n'est pas pris en compte. Plus un lockdown dure longtemps, plus les dommages économiques qu'il cause sont disproportionnés. Cette conclusion, tirée des données du Fonds monétaire international (c.f. prise de position « Respecter la proportionnalité et indemniser les PME »), est renforcée par une autre : les mesures telles que les lockdowns et l'obligation de télétravail ont un impact comparativement plus important sur les personnes économiquement et socialement plus faibles.

Dans un souci de proportionnalité et d'équilibre entre les différents objectifs, les partenaires sociaux ont développé des instruments essentiels pour faire face à la pandémie, qui ont ensuite fait leurs preuves dans la pratique, en premier lieu la logique de protection ciblée. Ce principe, adopté par le Parlement, a permis la réouverture de l'économie après le premier lockdown et a depuis fait ses preuves. Ce « smart restart » comprend l'élaboration et la mise en œuvre de concepts de protection, l'intensification du dépistage, la vaccination et le traçage des contacts pour briser les chaînes d'infection. Avec l'application cohérente de la logique de protection ciblée, une ouverture est possible dès à présent. Cette logique peut également servir de modèle pour les futures pandémies.

4. Politique financière

Les mesures actuelles compromettent la viabilité de la politique budgétaire suisse. Au cours des vingt dernières années, la Suisse a réduit sa dette de plus de 20 milliards de francs. En l'espace de quelques mois, celle-ci est remontée de quelque 30 milliards de francs pour financer les mesures compensatoires de la situation de pandémie, à savoir le lockdown. Cette dette, qui se traduira par une hausse des impôts, pèsera sur l'avenir et, une fois de plus, sur les générations futures.

La dette et les contraintes économiques qui l'accompagnent – sans parler des coûts sociopolitiques – augmentent avec la durée du lockdown. Le mécanisme applicable aux cas de rigueur masque en effet un conflit d'objectifs important. Il fait croire à une normalité économique et incite ainsi le Conseil fédéral à prolonger le lockdown – et le Parlement à l'accepter. Les coûts qui en résultent sont toutefois cachés, car repoussés dans le futur. C'est le contraire d'une politique financière à long terme, durable et axée sur le bien-être de la population suisse.

5. Nécessité d'une révision de la loi sur les épidémies et d'autres textes législatifs

Un grand nombre des déficiences identifiées ici – mais pas toutes – sont liées à la LEp. La pandémie de 2020/2021 constitue la première mise en application à l'échelle nationale des situations définies

dans la loi. C'est la raison pour laquelle il est important, compte tenu de l'incertitude fondamentale quant à la durée de la pandémie actuelle, de tirer dès à présent les leçons de la crise et d'adapter cette loi ainsi que d'autres textes afférents.

L'usam note que la LEp définit principalement les compétences, sans traiter des processus de gouvernance et de leur contrôle. La LEp, en particulier, se concentre uniquement sur les considérations de politique sanitaire et ne tient pas compte d'éventuels conflits d'objectifs. Cela s'applique tant aux conflits d'objectifs entre les dossiers – par exemple, politique sanitaire vs politiques sociale, économique et financière – qu'au sein de la politique sanitaire plus étroitement ciblée – par exemple, aux effets à long terme sur la santé des mesures introduites pour lutter contre la pandémie.

L'usam constate également qu'en raison d'un manque de préparation, de nombreuses frictions et erreurs se sont produites lors de la mise en œuvre des procédures. Les conditions-cadres font en outre défaut, notamment en ce qui concerne la numérisation et l'inclusion des différentes parties prenantes. Les mesures prévues par la loi n'ont par ailleurs pas été appliquées de manière appropriée et efficace.

L'usam note enfin l'absence de moyens efficaces de contrôle de la gouvernance. Des mécanismes de contrôle au sens des « checks and balances » ne sont prévus ni au sein de l'administration ni au niveau du Conseil fédéral. Ce constat est encore plus flagrant dans la relation entre les pouvoirs exécutif et législatif. Le Parlement – selon la loi en vigueur – n'a aucun rôle dans la situation particulière ou extraordinaire, et la légitimité démocratique des mesures imposées par le Conseil fédéral s'en ressent.

La LEp et les textes afférents présentent donc, dans l'ensemble, des lacunes évidentes. Ces déficiences concernent notamment la structure et le contrôle de la gouvernance, la gestion des conflits d'objectifs ainsi que les conditions-cadres. Ces déficiences doivent être palliées afin d'améliorer la qualité des processus de l'État de droit, notamment dans les situations particulières et extraordinaires, et de renforcer la résilience de la démocratie suisse, c'est-à-dire sa capacité à faire face aux crises.

III. Correction requise

1. Rythme et contrôle de la gouvernance

La crise actuelle a montré que l'ensemble de la structure de gouvernance, c'est-à-dire aussi bien son rythme que son contrôle, doit être corrigé. Raison pour laquelle l'usam exige :

- Lorsqu'une situation particulière ou extraordinaire est déclarée, une commission du Conseil fédéral doit être constituée afin que, notamment, les conflits d'objectifs potentiels entre différents domaines puissent être examinés et discutés de manière à trouver des solutions.
- Lorsqu'une situation particulière ou extraordinaire est déclarée, un état-major doit être mis en place, au sein duquel la représentation des différents départements, offices fédéraux, cantons et acteurs de la société civile, notamment les partenaires sociaux, est obligatoirement assurée. Les partenaires sociaux ont largement contribué à surmonter la crise actuelle et sont à l'origine d'un grand nombre de propositions qui ont permis à la Suisse de continuer à fonctionner. La « fenêtre tessinoise » ou les concepts de protection en constituent des exemples. Leur présence au sein de l'état-major permet en outre de représenter l'ensemble du marché du travail et de l'économie. L'état-major accomplit son travail à l'attention du comité du Conseil fédéral et ne communique pas de manière publique ou politique.
- Le Conseil fédéral peut également constituer des organes consultatifs pour apporter les compétences externes et les connaissances spécialisées qui font défaut à l'administration. Les membres de ces organes sont nommés et mandatés par le Conseil fédéral. Ces organes effectuent leurs

travaux à l'attention de la commission du Conseil fédéral, sont soumis au secret de fonction et ne communiquent donc pas en public. La mise sur pied d'une Task Force autoconstituée et politisée doit être évitée.

- Le Parlement doit disposer de sa propre délégation, composée au prorata de la représentativité des partis, pour suivre la situation dans le cadre de la LEp. Cette délégation doit être un organe permanent et disposer de ses propres tâches et compétences (voir les points suivants).
- Le Conseil fédéral doit obtenir l'aval de la délégation parlementaire pour déclarer une situation particulière ou extraordinaire. La situation particulière prend fin soit à la demande du Conseil fédéral, soit par décision de la délégation parlementaire.
- La situation particulière peut être déclarée pour un maximum de 3 mois, la situation extraordinaire pour un maximum de 3 mois ; elles peuvent être prolongées.
- Dans une situation particulière, les ordonnances du Conseil fédéral ou des départements doivent faire l'objet d'une procédure de consultation et d'un rapport abrégés. Le groupe de personnes et d'entités conviées à présenter des observations peut être restreint, mais les cantons et les partenaires sociaux doivent être invités. Les avis des personnes et entités conviées à la consultation abrégée doivent être pris en compte.
- En cas de situation extraordinaire, les ordonnances du Conseil fédéral ou des départements doivent au moins être soumises à la délégation parlementaire pour consultation. Si les ordonnances affectent l'économie ou le marché du travail, les partenaires sociaux doivent être consultés ; si elles affectent la souveraineté cantonale, les cantons doivent être consultés. La délégation parlementaire peut rejeter les ordonnances en assortissant cette décision d'un mandat spécifique.

2. Pondération des conflits d'objectifs

Comme le montre l'évaluation, le principal défaut de fond du système actuel est l'absence de pondération ou la pondération insuffisante des conflits d'objectifs et donc la perte d'équilibre entre les différents objectifs dans le processus décisionnel. L'usam exige par conséquent :

- Le véritable défi dans la gestion de la pandémie est la pondération des conflits d'objectifs. Ceux-ci apparaissent entre différents dossiers et même au sein d'un même dossier. Quelle que soit la situation, l'évaluation et la pondération des conflits d'objectifs doivent constituer un point central de la prise de décision. Actuellement, les conflits d'objectifs de la santé et de la politique économique et sociale sont, entre autres, ignorés. Cela se traduit par une unilatéralité de l'ensemble des mesures. L'équilibre entre les différents dossiers pertinents doit devenir le point central de la prise de décision.
- Plus la composition du comité du Conseil fédéral, de l'équipe de l'état-major et, le cas échéant, des comités d'experts est interdisciplinaire et diversifiée, plus les conflits d'objectifs peuvent être traités de manière globale et plus l'équipe de l'état-major est en mesure d'agir. Toutefois, les processus de consultation et de prise de décision doivent également prendre en compte de manière active les conflits d'objectifs et leur pondération.
- Le Conseil fédéral doit fournir à la délégation parlementaire une information régulière et transparente sur les réflexions menées, leurs critères et leurs pondérations. Cette dernière informe le public des rapports du Conseil fédéral et de ses délibérations à ce sujet.
- Les compétences décisionnelles, les compétences de mise en œuvre et les responsabilités doivent être coordonnées afin de minimiser les conflits d'objectifs inutiles ainsi que d'autres frictions.

Le principe selon lequel le niveau de gouvernement qui décide des mesures est responsable de leur financement doit notamment s'appliquer.

- Plus le lockdown dure, plus il devient coûteux. Ses coûts fiscaux et sociopolitiques sont notamment supportés par les générations futures. Les lockdowns doivent par conséquent être évités dans la mesure du possible, car ils ne résultent pas d'une mise en balance des intérêts, mais d'une approche unilatérale et ne sont donc proportionnés que dans des cas absolument exceptionnels.
- Il convient de veiller à la proportionnalité des mesures et de mettre en œuvre une logique de protection ciblée. Celle-ci comprend la mise en œuvre de concepts de protection, l'intensification du dépistage, le traçage des contacts pour briser les chaînes d'infection et l'extension du programme de vaccination. La logique de protection ciblée est en soi un équilibre entre différents intérêts et donc un équilibre entre des conflits d'objectifs.

3. Conditions-cadres et cas particulier de la numérisation

Outre les corrections ciblées à apporter au dispositif suisse de lutte contre la crise, d'autres conditions-cadres doivent être ajustées, notamment :

- La loi sur le Parlement doit au moins permettre à la délégation parlementaire d'utiliser diverses technologies, notamment les moyens numériques, afin de lui permettre d'accomplir ses tâches et d'exercer ses droits dans les meilleurs délais – tout en respectant le secret de la commission.
- La numérisation des processus administratifs internes et des processus d'information entre les niveaux fédéral et cantonal est tout simplement insuffisante. Les retards dans la collecte des données, le manque de capacité d'analyse des données et l'absence de support numérique dans la lutte contre la pandémie (traçage des contacts ou passeport vaccinal numériques) ne sont que quelques exemples de lacunes ou d'omissions graves. Des partenariats public-privé doivent permettre de résoudre rapidement ces problèmes.
- Pour de telles situations, la Suisse a besoin d'une solution nationale numérisée qui permette non seulement de collecter des données, mais qui serve aussi de base à une analyse fondée de la situation et facilite, en particulier, le rythme de la gouvernance.
- L'approvisionnement de la Suisse en biens idoines doit être amélioré. Les pénuries de masques sanitaires et d'éthanol ne sont que quelques exemples des défaillances qui se sont révélées durant cette crise. La Suisse doit pouvoir ajuster rapidement ses capacités d'approvisionnement en biens critiques. Cette capacité peut être atteinte à la fois par le stockage obligatoire et par l'accès de la Suisse aux chaînes logistiques au sens de la « gestion de la chaîne d'approvisionnement ». Ici aussi, les partenariats public-privé doivent être envisagés dans le contexte de l'approvisionnement économique du pays.
- Des exercices de crise réguliers doivent être organisés dans l'administration fédérale et dans les cantons, et il est obligatoire que les cadres supérieurs, y compris les responsables des offices et des secrétariats généraux des départements, y participent. La standardisation des processus réduit les frictions et les incertitudes. C'est pourquoi les structures et les processus de commandement mis en œuvre dans le cadre de ces exercices doivent également être repris de manière concrète lors d'une réponse à une crise.
- Les leçons tirées de ces exercices de crise doivent être mises en œuvre. Toute modification nécessaire de la loi doit être opérée en temps utile.

- Si la liberté économique garantie par la Constitution se trouve considérablement restreinte ou supprimée, la Confédération est tenue de verser des indemnités. Ce principe doit être énoncé et précisé en liaison avec l'article 63 de la LEp – Indemnisation en cas de dommages consécutifs à des mesures ordonnées par les autorités.

IV. Conclusion

Une démocratie résiliente peut faire face aux crises. Il convient par conséquent de tirer les leçons de la gestion par la Suisse de la pandémie de Covid-19. Une évaluation de cette année de pandémie en Suisse met en lumière de nombreuses lacunes, mais aussi de nombreux déficits démocratiques. La Suisse a en outre mené une politique préjudiciable aux générations futures, sans reconnaître ni évaluer les conflits d'objectifs. Pour renforcer la résilience de la démocratie suisse, il est urgent d'améliorer le rythme et le contrôle de la gouvernance, la pondération des conflits d'objectifs ainsi que les conditions-cadres, notamment la numérisation.

L'usam considère que la recherche d'un équilibre entre les enjeux et les intérêts des différents acteurs est essentielle. L'arrêt des activités sociales et économiques, c'est-à-dire un lockdown absolu ou partiel, constitue une violation flagrante de cet équilibre. Une telle fermeture se paie au prix fort, lequel augmente de manière disproportionnée au fur et à mesure qu'elle dure. L'usam exige par conséquent la fin immédiate du lockdown et l'ouverture de l'économie selon la logique de protection ciblée : celle-ci comprend la mise en œuvre de concepts de protection, l'intensification du dépistage, le traçage des contacts pour briser les chaînes d'infection et l'extension du programme de vaccination.

Berne, le 6 avril 2021

Responsable du dossier

Hans-Ulrich Bigler, directeur
Tél. 031 380 14 14, h.bigler@sgv-usam.ch