

Proposition d'article pour l'OMAP

La Suisse et la gouvernance politico-administrative de la Pandémie du Coronavirus

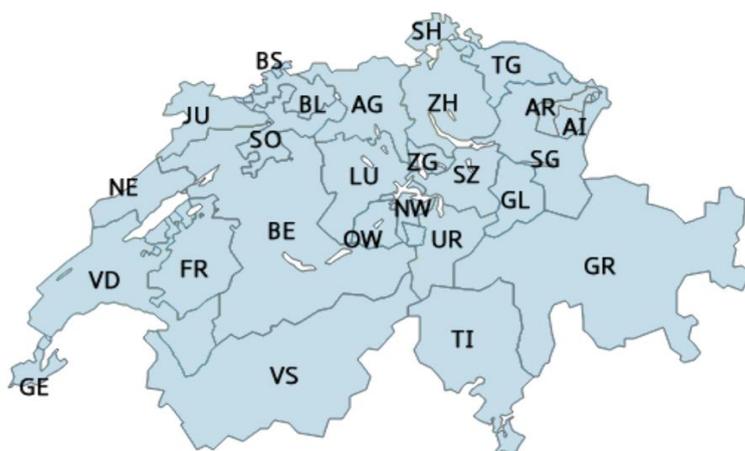
Il est tout d'abord important de préciser qu'en Suisse, s'agissant d'un Etat fédéral, la compétence en matière de santé, de sécurité et de justice, d'éducation et de formation (hormis les universités et les écoles techniques supérieures), relève des 26 cantons qui la composent. Sont toutefois et entre autres des domaines exclusifs de la Confédération les relations avec l'étranger, y compris les décisions concernant les frontières et leur gestion exercée par l'Administration fédérale des Douanes (AfD), la défense du territoire assurée par une Armée de milice et la protection de la population garantie par le corps de la Protection Civile (PC). Prémisses fondamentales à considérer dans le cas qui nous occupe.

La gestion de la pandémie du Coronavirus (COVID-19) par le Conseil fédéral (CF), organe du pouvoir exécutif qui a pris les commandes jusqu'à la représentation d'un '*Etat centralisé*', passe toutefois par une coordination étroite et par la médiation avec les entités locales. Situation absolument exceptionnelle pour la Suisse, qui fait du respect de la démocratie et donc des compétences du Parlement, ainsi que des niveaux et autonomies qui la composent : Confédération, Cantons, Communes et des minorités un dogme infranchissable.

L'explosion de la pandémie a imposé l'institution urgente de mesures tant pour la **protection de la santé**, voire de la vie, de la population, qu'en **faveur de l'économie**, mis à mal par des décisions inédites de confinement des individus, voire de lock-down, obligeant l'arrêt et la fermeture des activités productives, commerciales et administratives non-essentiels à la survie de la population elle-même.

Avant de passer aux mesures et à leurs effets sur la population, l'administration et l'économie, il nous semble utile de visualiser le territoire suisse. Nous utilisons à cet effet la carte mise en ligne sur le Portail de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) afin de permettre aux citoyens d'accéder aux informations, références et à toute décision concernant le COVID-19, pour chaque canton.

Fig.1 Contacts des autorités cantonales



Source : OFSP ; <https://www.ch.ch/fr/coronavirus/#informations-et-contacts-dans-les-cantons>

Mesures : décisions du Conseil fédéral et du canton du Tessin

Le premier cas de positivité au Coronavirus en Suisse a été détecté le 25.02.2020 dans le canton du Tessin, canton à la frontière avec l'Italie et en particulier avec la Lombardie, région italienne qui a concentré la majorité des cas non seulement de positivité au virus (64'135 cas sur un total de 172'434 en Italie au 19.04.20), mais aussi des hospitalisations et des décès (11'851 sur un total de 22'745) (Source : <https://lab.gedidigital.it/gedi-visual/2020/coronavirus-i-contagi-in-italia/>?) Deux événements majeurs ont favorisé l'éclatement de l'épidémie : le match de football Atalanta-Valencia le 10.03.2020, qui s'est tenu à Bergame, et la semaine internationale de la mode à Milan à fin février.

Il faut ajouter à cela un flux journalier de travailleurs frontaliers entre la Lombardie et le Tessin de 70'000 personnes. Cette situation à amener ce canton à édicter les premières mesures pour endiguer la propagation du virus et à obtenir des exceptions aux décisions du CF par ailleurs valables sur tout le territoire national. Nous allons résumer les mesures principales sur le plan fédéral et présenter le cas du canton du Tessin, en particuliers pour les décisions concernant l'administration et son personnel, ceci à travers l'exemple de l'administration pénitentiaire.

Sur la base de la loi fédérale du 3.12.2010 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (loi sur les épidémies, LEp), en vigueur depuis le 1.1.2016, le CF s'arroge toute décision pour endiguer la pandémie de Coronavirus en Suisse et va légiférer par simple **ordonnance**. A noter que cet instrument est utilisé uniquement en situation urgente et exceptionnelle comme pourrait l'être une guerre.

Ainsi, considérant la propagation du virus en Suisse et dans le Monde, le CF commence le 28.02.2020 par interdire les rassemblements et manifestations de plus de 1000 personnes et finalement de réduire ce nombre à un maximum de 5 individus. Suit le 13.03, la décision de fermeture de toutes les écoles et l'introduction du contrôle sur les frontières, n'admettant que les passages des travailleurs avec permis F (frontaliers). Le 16.03.2020, le CF déclare l'état de « situation extraordinaire » et s'arroge toute décision sur le plan national décrétant : la fermeture des commerces non essentiels et partiellement des frontières, renforce l'armée et met à disposition des cantons des effectifs en faveur des services de santé et pour le contrôle du territoire.

En plus de ces mesures, le canton du Tessin décide d'interdire toute activité de production industrielle, commerciale, ou dans le domaine de la construction (chantiers), introduisant un régime d'autorisation dérogatoire. Ces mesures réduisent de 80% l'afflux de frontaliers journaliers, la majorité des entrées étant liées au personnel soignant, y compris pour les établissements pour personnes âgées (EMS), ainsi que les employés des commerces.

Les commerces de produits alimentaires, les pharmacies et les services de santé, ainsi que les bureaux des postes et les banques sont les seules activités autorisées. Les normes de prévention sont strictes : distance minimale de deux mètres entre individus, nombre de clients à l'intérieur des magasins contingenté (max 5 personnes tenant compte de la surface), paiement par carte de crédit (pas de monnaie), installation d'une séparation entre le personnel aux caisses et guichets et la clientèle.

Les employés des activités à l'arrêt, sont à la charge de l'assurance chômage qui garantit, jusqu'au 80% du salaire. Les entreprises ont accès à des prêts sans intérêts garantis par la Confédération afin d'assurer leurs paiements, sur simple demande et en se présentant à une banque en Suisse. Les indépendants, n'ayant normalement pas le droit aux prestations de chômage, peuvent recevoir un montant mensuel jusqu'à CHF 3'200.- Le montant alloué par la Confédération en faveur de l'économie atteint 100 milliards de francs, auquel s'ajoute les aides des cantons. Pour la population particulièrement fragile ou en difficulté, à l'aide

sociale publique, la *Chaîne du Bonheur*, véritable institution de la solidarité en Suisse, vient de récolter CHF 25mios de dons.

Le gouvernement tessinois, dans le but de contenir les hospitalisations et surtout en soins intensifs, identifie les personnes de plus de 65 ans comme le groupe à risque et, le 28 mars, il décide de les interdire de sortie. Les communes et des bénévoles sont chargés de leur garantir l'achat d'aliments et médicaments. Des contacts réguliers par téléphone sont aussi organisés pour réduire les risques de dépression et désocialisation.

Quant à l'administration publique, les unités doivent définir les activités indispensables à la population, organiser une présence minimale des employés, lesquels doivent respecter une distance de deux mètres et d'éviter d'entrer en contact direct avec le public. Le télétravail devient la norme, les séances en présence sont interdites et remplacées par visioconférences. L'horaire de travail est réduit jusqu'à 50%.

La Division de la Justice tessinoise, qui gère aussi les établissements pénitentiaires, se doit de protéger de l'infection les personnes détenues, sachant que les vecteurs d'infection sont le personnel et les visites. Ces dernières seront interdites, remplacées par les vidéoconférences et l'augmentation des possibilités de contact par téléphone. Sont aussi suspendues les sorties des détenus pour des congés. Quant au personnel, il sera soumis à contrôle de température à son entrée en service. Les ateliers de travail (le travail est obligatoire pour les condamnés en Suisse) et les cours de formation sont fermés. Décision qui tend à réduire au minimum indispensable le personnel en entrée et sortie de la prison ; les entretiens en présence avec les services internes (direction, administration, probation) s'effectuent désormais par téléphone et communications écrites. Toutes activités rapprochées (soins, fouilles, surveillance) se font avec le port de masques et gants.

Le dossier de chaque détenu est examiné dans le but d'anticiper, si possible, son passage dans des formes d'exécution ouvertes, respectivement de mise en liberté. La direction, avec le médecin-chef et le responsable du service de Probation, afin d'éviter des émeutes, organisent des rencontres hebdomadaires avec la communauté carcérale pour l'informer de l'évolution de la pandémie et des mesures dans la population générale et dans la prison en particulier. A ce jour, aucun des prisonniers au Tessin résulte avoir contracté le virus. Malgré des restrictions importantes, la communication instaurée est appréciée et assure une gestion correcte et participative des détenus ainsi que de leurs proches.

Le but premier des autorités, tant fédérales que cantonales, était de contenir un pic massif des infections et préserver le système de santé pour garantir des places suffisantes dans les hôpitaux. A ce propos, tant au Tessin que sur le plan national, des lits supplémentaires réservés au COVID-19 ont dû être créés de manière obligatoire, en traitement intensif inclus. Toute hospitalisation, y compris opérations chirurgicales non urgentes sont retardées par ordonnance fédérale. La majorité du personnel de soins (médecins et infirmiers) va renforcer les « secteurs coronavirus ».

Sensibilisation de la population et rôle de la communication

Les Autorités cantonales et fédérales, pour assurer le respect et la mise en place des mesures, y compris très restrictives de la liberté personnelle, s'appuient sur **la collaboration et l'accord de la population**.

L'instrument choisi est donc la **communication**. Les ministres (Conseillers fédéraux et/ou d'Etat, directeurs de département), accompagnés par le médecin cantonal ou le directeur de l'OFSP, s'agissant de la Confédération, avec un représentant de la « cellule de crise » instituée sous différents noms dans les cantons, organisent des conférences de presse journalières. Des slogans sont proposés sur l'obligation de distance, de se laver et désinfecter régulièrement les mains, de ne pas porter les mains au nez et aux yeux, de tousser ou éternuer dans le pli du coude. Des panneaux illustrés avec ces normes, sont affichés à l'entrée

de chaque ville et village, dans tous lieux publics, dans les magasins et établissements ouverts au public. Ces derniers obligent en plus, chaque usager à se désinfecter les mains à l'entrée et à la sortie. Parmi les conseils, un slogan est réitéré tant sur les chaînes radio et télévision que dans la presse et les réseaux de communication électronique: **RESTEZ A LA MAISON !**

Grâce à ces mesures, la Suisse a pu éviter le débordement du système de santé, les hôpitaux en particulier, et contenir la propagation du virus: priorité à la protection de la population. Les cantons situés géographiquement au centre de la Suisse sont majoritairement restés préservés (Fig 2). Entre autre, sur pression des milieux économiques les mesures de lock-down seront réduites dès le 27.04.2020, en trois étapes (11.05 – 8.06). A deux mois des premiers cas, le CF prévoit de ré-ouvrir les crèches et les écoles dans le but de réduire la pression sur les familles et les risques de violence. Les commerces, à commencer par les grandes surfaces, et la production à condition que la distance sociale augmentée soit garantie, sortent du régime restrictif tout comme les services de soins à la personne : coiffeurs, salon d'esthétique, etc. Pour les bars et restaurants, ainsi que pour les manifestations, aucune date n'est encore avancée au moment de la rédaction du présent article. Les regroupements de plus de cinq personnes restent interdits et une distance minimale de deux mètres est à respecter, ainsi que les normes d'hygiène.

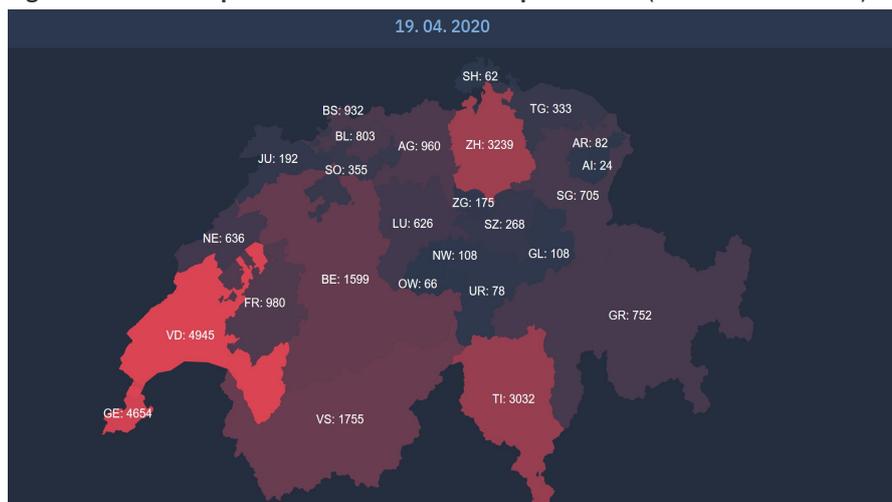
Les effets des mesures en chiffres

Les statistiques peuvent se révéler précieuses en matière de suivis et d'analyse des épidémies, par exemple afin de rechercher leurs prévalences, le taux d'hospitalisation et de mortalité ou encore évaluer leurs causes ou les effets des mesures mise en œuvre, ici dans le cas du Coronavirus. Quels sont les chiffres disponibles, que nous apprennent-ils ?

Après avoir détecté le premier cas Covid-19 au Tessin le 25 février 2020, la pandémie touche actuellement tous les cantons avec près de 27'000 personnes testées positives, 2000 hospitalisations et 1327 morts (état au 19.4.2020). La prévalence des cas positifs atteint 2,9 pour 1000 habitants au niveau national, mais elle varie fortement d'un canton à l'autre (> 5 p. 1000 à Genève, au Tessin, dans le canton de Vaud et en Valais), plus faible dans les cantons alémaniques (< 2 p.1000). Le taux de mortalité est particulièrement élevé au Tessin, canton avec le taux le plus élevé de personnes retraitées (> 65 ans : 22% contre 18,3% en moyenne nationale). Les établissements médico-sociaux (EMS) ont été particulièrement touchés dans certains cantons avec une mortalité élevée.

La figure 2 montre le total des cas positifs depuis le début de la pandémie par canton. Nous observons un *effet frontière*, sachant que la région de la Lombardie au Sud et de Mulhouse au Nord sont parmi les zones de l'Italie, respectivement de la France, les plus touchées. Le canton de Zürich, de Berne et Vaud sont les cantons les plus peuplés, pour un Pays comptant 8,6 mios d'habitants.

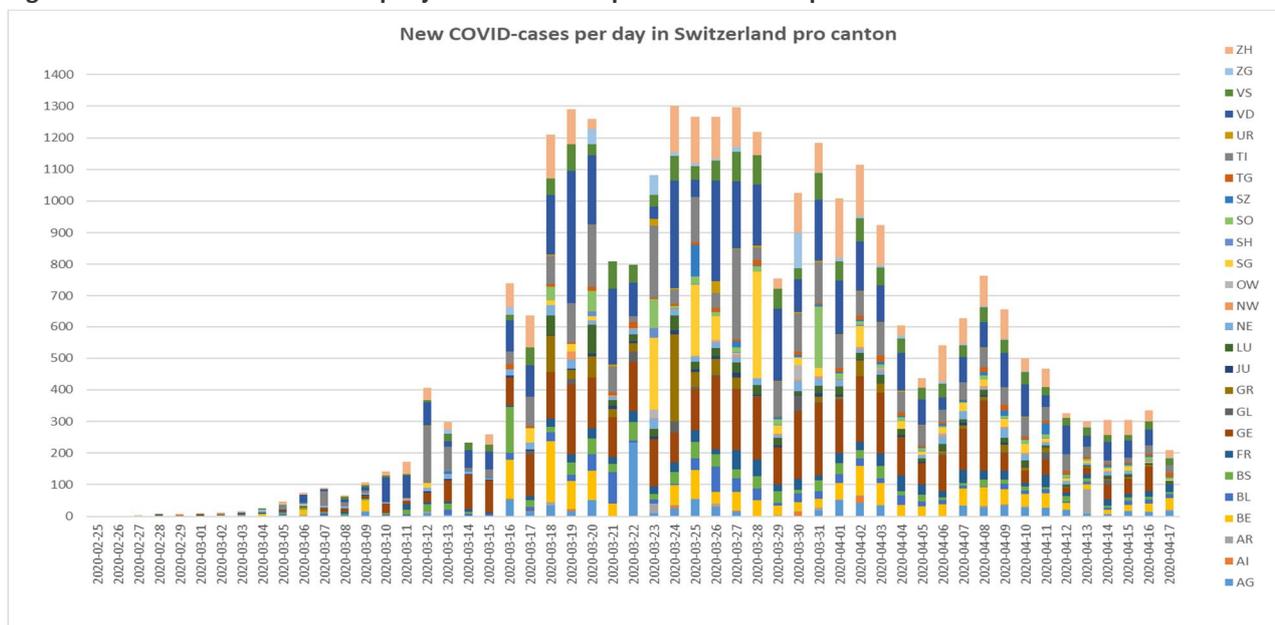
Fig. 2 Total des cas positifs COVID-19 cumulés par canton (état au 19.04.2020)



Sources : www.corona-data.ch

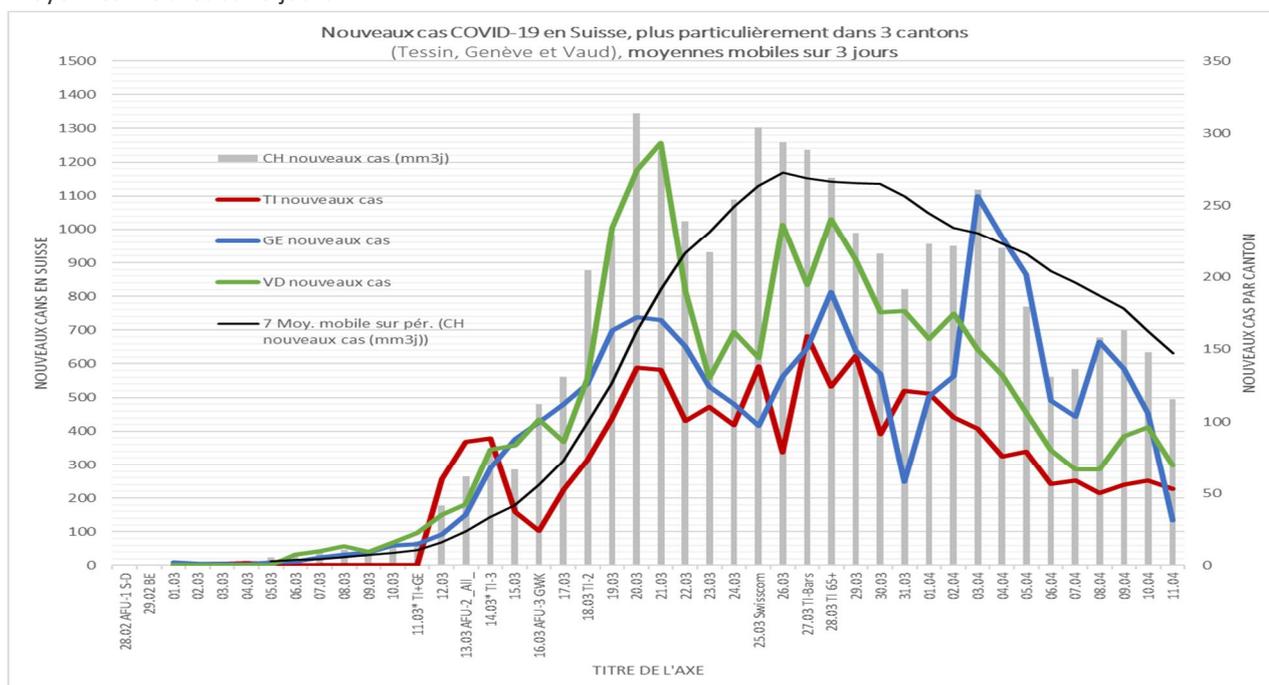
La figure 3 représente l'évolution des nouveaux cas enregistrés par canton. Le pic étant atteint à fin mars. Nous précisons que les nouveaux cas correspondent aux résultats des tests positifs effectués par les médecins généralistes sur le territoire, ces derniers ayant été chargés des premiers dépistages. Pour cette raison un effet de baisse artificielle pour les jours fériés et les week-ends est à observer. Après une forte hausse, variable selon les cantons, une baisse se met en évidence de fin mars à début avril, soit après un mois des premiers cas détectés.

Fig. 3 Nouveaux cas de COVID-19 par jour en Suisse et par canton dès le premier cas identifié au 25.02.2020



Source : www.corona-data.ch; calcul et conception ESEHA.

Fig. 4 Nouveaux cas COVID-19 en Suisse, plus particulièrement dans trois cantons (Tessin, Genève et Vaud)
Moyennes mobiles sur 3 jours



Source : www.corona-data.ch; conception et calculs ESEHA.

Le graphique ci-dessus met en avant le résultat de trois cantons particulièrement touchés : Genève, Tessin et Vaud, comparés au total suisse (barres grises). La méthode de la moyenne mobile sur trois jours permet de limiter les effets « week-end » cités. Sont aussi intégrés dans la figure 3 les dates des mesures principales de la Confédération et des cantons, plus particulièrement pour le Tessin.

Mis à part le canton de Genève, ayant introduit un dépistage étendu depuis début avril, lequel explique un nouveau pic, nous observons une tendance généralisée à la baisse de nouveaux cas. Les mesures de confinement, de distance sociale, mais aussi de réduction des activités économiques, indiquent un impact favorable des décisions gouvernementales visant à contenir la propagation du virus.

Il est toutefois prématuré de tirer d'autres conclusions et, en particulier, de s'exprimer sur l'efficacité des mesures spécifiques sociales ou économiques. Fort probablement, la somme de telles décisions a permis d'atteindre les objectifs des autorités en Suisse : éviter la surcharge du système hospitalier et assurer des soins de qualité pour tous, contenir la propagation de l'épidémie, garantir l'accompagnement et le soutien urgent à l'économie. Pour ce dernier secteur, les effets se mesureront à plus long terme.

Les résultats détaillés par canton, les sources principales ainsi que d'autres variables explicatives sont disponibles via le *Portail des cantons et des villes suisses* : www.chstat.ch.