



Organisation de crise de la Confédération pour la gestion de la pandémie de COVID-19 (janvier à juin 2020)

Rapport du 17 mai 2022 des Commissions de gestion des Chambres fédérales

Avis du Conseil fédéral

du 23 septembre 2022

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 158 de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport du 17 mai 2022 des Commissions de gestion des Chambres fédérales « Organisation de crise de la Confédération pour la gestion de la pandémie de COVID-19 (janvier à juin 2020) ».

Veillez agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération, Ignazio
Cassis
Le chancelier de la Confédération, Walter
Thurnherr

Avis

1 Contexte

Dans le cadre de leur inspection sur la gestion de la crise du coronavirus par le Conseil fédéral et l'administration fédérale, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) se sont penchées sur l'organisation de crise mise en place par la Confédération pour faire face à la pandémie et elles ont transmis leur rapport à ce sujet au Conseil fédéral le 17 mai 2022.

Le rapport examine en particulier l'activité des trois principaux organes de l'organisation de crise, à savoir la taskforce COVID-19 de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), l'État-major fédéral Protection de la population (EMFP) et l'État-major de crise du Conseil fédéral chargé de gérer la crise du coronavirus (EMCC), ainsi que la coordination entre ces trois organes durant la première phase de la pandémie (début janvier à juin 2020). Dans leur rapport, les CdG formulent 11 recommandations. Dans le cadre du traitement du rapport, elles ont en outre déposé les motions 22.3506 et 22.3507 « Bases légales pour un "état-major de crise spécialisé" » et les postulats 22.3508 et 22.3509 « Bilan global et révision de l'organisation de crise fédérale sur la base des enseignements de la crise du coronavirus ».

Les CdG ont invité le Conseil fédéral à se prononcer d'ici au 30 septembre 2022.

2 Avis du Conseil fédéral

2.1 Introduction

Le Conseil fédéral remercie les CdG de leur rapport, qui fait une analyse critique de l'organisation de crise durant la première phase de la pandémie de COVID-19 (début janvier à juin 2020). Le Conseil fédéral attache une grande importance aux enseignements à tirer de la pandémie de COVID-19 et, comme la commission, il pense qu'il faut mettre en œuvre rapidement les adaptations qui apparaissent comme nécessaire après analyse des principales évaluations. Il tient néanmoins à rappeler que des améliorations ont déjà été apportées durant la crise et, en particulier, que les structures de gestion de la crise ont été optimisées au fur et à mesure.

Le Conseil fédéral est disposé à prendre en compte toutes les recommandations présentées par les CdG dans le rapport et à les intégrer dans les travaux en cours. Il les examinera dans le cadre de la révision de la loi du 28 septembre 2012 sur les épidémies (LEp)¹, de la refonte du plan national de pandémie, de l'actualisation du manuel de gestion de crise de l'OFSP, de la révision des instructions du Conseil du 21 juin 2019 concernant la gestion des crises dans l'administration fédérale² et de la mise en

¹ RS 818.101

² FF 2019 4415

œuvre de différentes interventions parlementaires³. Il convient de faire une synthèse entre ces recommandations et les résultats d'autres investigations, par exemple les évaluations complètes de la gestion de la crise réalisées par la Chancellerie fédérale (ChF) ou encore l'évaluation externe de l'organisation de crise COVID-19 de l'OFSP. Par contre, le 31 août 2022, le Conseil fédéral a proposé de rejeter les interventions déposées dans le cadre du traitement du rapport : elles ont une orientation et un contenu quasiment identiques à celui des mandats que le Conseil fédéral a donné et qui sont en cours de réalisation.

Le Conseil fédéral a l'avantage de prendre position comme suit.

2.2 Recommandations des CdG

Recommandation 1 : Dispositions sur l'organisation de crise du DFI et de l'OFSP dans la loi sur les épidémies et le plan de pandémie

Le Conseil fédéral est invité à examiner, à la lumière de la crise du COVID-19, si la loi sur les épidémies ou le plan de pandémie devraient être complétés avec des dispositions plus précises concernant l'organisation de crise spécifique du DFI et de l'OFSP. Il est prié d'intégrer ces aspects dans la révision en cours de la loi et du plan.

À l'instar des CdG, le Conseil fédéral estime nécessaire d'analyser et si possible de régler plus précisément l'organisation de crise du Département fédéral de l'intérieur (DFI) et de l'OFSP. C'est pourquoi il a chargé la ChF d'évaluer la manière dont l'administration fédérale a géré la crise durant la première et la deuxième phase de la pandémie et de proposer des améliorations. Le Conseil fédéral a pris acte de ces rapports le 11 décembre 2020 et le 22 juin 2022 et il a chargé la ChF et les Départements concernés de mettre en œuvre les recommandations qui en découlent. Sur la base de la première évaluation de la ChF, la ChF et les départements compétents ont été chargés d'examiner les bases de la gestion de crise (ordonnances, instructions, plans stratégiques et conceptions) dans l'optique d'une crise longue et complexe. La ChF et les départements doivent en outre examiner ensemble les tâches, les compétences, les responsabilités et la composition de l'EMFP, de l'état-major de crise ad hoc du Conseil fédéral et des états-majors de crise des départements, et le cas échéant adapter les ordonnances et les instructions pertinentes. À cet égard, il faut tenir compte de la répartition des rôles entre les organisations de crise et les structures départementales ordinaires. De plus, il faut définir à quel niveau chaque organisation de crise est active : opérationnel et/ou stratégique. Suite à la deuxième évaluation, la ChF et le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et du sport (DDPS)

³ Po. 20.3242 Postulat groupe libéral-radical « Coronavirus. Tirer les bons enseignements de la crise » ; mo. 20.3162 CSSS-E et Mo. 20.3165 CSSS-N « Pour une stratégie de prévention et de crise basée sur les risques afin de lutter contre les maladies transmissibles » ; po. 20.3297 Binder « Groupe d'experts chargé de dresser un bilan de la pandémie de coronavirus et d'en tirer des conclusions » ; mo. 20.3263 Le Groupe du Centre et Mo. 20.3282 Ettlin Erich « Covid-19. Tirer les enseignements de la pandémie pour le système de santé suisse » ; po. 21.3195 Dittli « Tirer les leçons de la pandémie pour renforcer la place scientifique suisse »

ont été chargés de proposer, en collaboration avec les autres départements, des améliorations dans l'organisation stratégique et opérationnelle de la gestion des crises dans l'administration fédérale. Ils présenteront des options au Conseil fédéral dans une note de discussion d'ici la fin mars 2023. Puis le Conseil fédéral arrêtera la suite des travaux de remaniement des bases de la gestion de crise.

Parallèlement, l'OFSP a demandé à une société externe d'évaluer la gestion de la pandémie de COVID-19 pour la période allant jusqu'à l'été 2021⁴. Le rapport contient 5 recommandations supplémentaires adressées tant à l'OFSP qu'à des unités d'organisation de rang supérieur et au Conseil fédéral. Certaines ont pu être adoptées avant la fin de la crise tandis que d'autres sont en cours de mise en œuvre. Après le début de la pandémie, le Conseil fédéral a constitué l'EMFP et institué l'EMCC. Il a en outre coordonné leurs activités avec celles des états-majors de crise des départements. Des travaux sont en cours concernant la future organisation et orientation de l'EMFP (cf. la recommandation 8). Le 19 juin 2020, ayant mis fin à la situation extraordinaire, le Conseil fédéral a dissous l'EMCC et pris acte du rapport final de cet organe relatif à la gestion de la crise du coronavirus. Dans ce rapport figurent divers enseignements concernant le suivi de la situation épidémiologique, la préparation d'options d'intervention politique et de bases de décision, la coordination avec les autres états-majors de crise engagés et avec la cellule de communication en cas de crise de la ChF ainsi que la coordination et le pilotage de la gestion des crises par le Conseil fédéral. Pour clarifier les responsabilités politiques, les compétences de décision et divers autres processus et tâches, l'organisation de crise a été redéployée dans les structures existantes à partir de l'automne 2020. Le Conseil fédéral a en outre institué un comité de pilotage au sein duquel étaient représentés les secrétaires généraux de tous les départements, la ChF ainsi que la Conférence des directrices et directeurs de la santé (CDS). Cet organe a occupé une place centrale dans la lutte contre la pandémie. Afin de décharger le personnel engagé dans la taskforce COVID-19 de l'OFSP et d'assurer à celle-ci les compétences techniques requises, les responsabilités techniques et les responsabilités de conduite ont été réparties entre plusieurs personnes et la taskforce a reçu le renfort de spécialistes d'autres unités administratives.

Forts de ces enseignements et expériences, les services concernés ont commencé à améliorer la planification pour faire face à de futures crises. Dès août 2021, l'OFSP s'est attelé aux travaux de révision de la LEp avec un but supérieur : combler les lacunes apparues durant la pandémie de coronavirus. Il a constitué les organes de projet nécessaires à cet effet. Le Conseil fédéral devrait ouvrir la consultation sur la LEp révisée en été 2023 et transmettre le message au Parlement courant 2024. Parallèlement à ces travaux, le chantier du plan national de pandémie a été ouvert. La Commission fédérale pour la préparation et la gestion en cas de pandémie (CFP) a présenté fin 2021 les grandes lignes de cette refonte. Il est prévu que le futur plan soit axé sur tous les agents pathogènes pertinents potentiellement pandémiques et qu'il donne une place importante aux mesures médicales et non médicales ainsi qu'à la clarification de l'organisation, des responsabilités et de la coopération. Le projet devrait démarrer au deuxième semestre 2022, pour une publication du nouveau plan de pandémie et sa

⁴ « Évaluation de la gestion de la crise COVID-19 jusqu'à l'été 2021 », étude d'Interface sur mandat de l'OFSP, synthèse du rapport final en français

présentation au public en 2024. La ChF et le DDPS élaborent actuellement, en collaboration avec les autres départements, des options pour l'organisation stratégique et opérationnelle de la gestion des crises dans l'administration fédérale et en rendront compte au Conseil fédéral d'ici fin mars 2023. Une fois que le Conseil fédéral aura pris sa décision concernant l'organisation de crise, la ChF et les départements auront jusqu'à fin 2024 pour actualiser les ordonnances, directives, stratégies et plans en relation avec la gestion de crise. Il s'agit entre autres des instructions du 21 juin 2019 concernant la gestion des crises dans l'administration fédérale⁵ et de l'ordonnance du 2 mars 2018 sur l'État-major fédéral Protection de la population⁶.

Recommandation 2 : Plans de pandémie départementaux

Le Conseil fédéral est invité à s'assurer que l'ensemble des départements disposent d'un plan de pandémie opérationnel actualisé en vue de crises futures.

Comme mentionné au sujet de la recommandation 1, le Conseil fédéral discutera en mars 2023 d'options pour améliorer l'organisation stratégique et opérationnelle de la gestion des crises dans l'administration fédérale puis il arrêtera la suite à donner concernant le remaniement des bases de la gestion de crise. Dans le cadre de la révision du plan de pandémie, le Conseil fédéral déterminera quelles unités d'organisation ont besoin d'un plan de pandémie opérationnel actualisé qui leur soit propre. Comme le plan de pandémie sera axé sur tous les agents pathogènes potentiellement pandémiques, il aura une fonction plus générale et sera plus largement applicable que le plan de pandémie Influenza⁷.

Recommandation 3 : Manuel de gestion de crise

Le Conseil fédéral est invité à s'assurer que le manuel de gestion de crise de l'OFSP soit révisé en profondeur au regard des enseignements de la pandémie.

Par ailleurs, le Conseil fédéral est prié d'examiner quelles autres unités administratives fédérales devraient disposer d'un manuel de gestion de crise adapté à leurs spécificités et de s'assurer que ces documents soient établis et régulièrement actualisés.

La révision du manuel de gestion de crise de l'OFSP sera entreprise en 2023. Les organes de projet internes sont en cours de constitution et les responsables du projet étudient les interfaces avec d'autres projets de révision, par exemple dans le domaine de la sécurité de l'approvisionnement ou de la révision de la LEp. Le Conseil fédéral examinera et reprendra dans ce cadre les recommandations des CdG concernant le manuel de gestion de crise (voir la recommandation 5).

⁵ FF 2019 4415

⁶ RS 520.17

⁷ Cf. comme exemple de plan de pandémie également non spécifique à un agent pathogène : Plan de pandémie, manuel pour la préparation des entreprises, consultable à l'adresse www.bag.admin.ch > L'OFSP > Publications > Brochures et affiches > Publications sur les maladies transmissibles > Plan de pandémie, manuel pour la préparation des entreprises

Le Conseil fédéral a en outre chargé le Département fédéral des finances (DFF) de déterminer, avec les autres départements et la ChF, s'il est nécessaire de proposer une formation en gestion de la continuité – en tenant compte des contenus spécifiques des différentes unités d'organisation – dans la gestion de la continuité opérationnelle (*business continuity management*, BCM) qui soit la même à l'échelle de toute l'administration fédérale et si cette approche doit être davantage intégrée dans les exercices de crise. En juin 2021, la Conférence des secrétaires généraux a décidé de mettre en place une formation à l'échelle de l'administration fédérale visant à développer une conception commune et une mise en œuvre homogène de la gestion de la continuité. Après deux ans, c'est-à-dire quatre sessions de cours, une analyse déterminera si cette formation répond aux besoins. Le service de coordination BCM et la section Aide à la conduite stratégique de la ChF veilleront à ce que la gestion de la continuité occupe par ailleurs une place plus importante dans les exercices de crise.

Recommandation 4 : Traitement des signalements relatifs à des maladies transmissibles au sein de l'OFSP

Le Conseil fédéral est invité à évaluer en profondeur l'adéquation des processus de traitement des signalements internationaux relatifs aux maladies transmissibles au sein de l'OFSP (y compris la transmission de l'information au DFI et le cas échéant au Conseil fédéral) et à évaluer la pertinence de prendre des mesures d'amélioration.

Dans le cadre de la révision de la LEp, du plan national de pandémie et du manuel de gestion de crise de l'OFSP, le Conseil fédéral passera en revue la circulation des informations et les processus d'information à l'échelle internationale. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), le DFI (OFSP) et le DDPS d'établir, en collaboration avec les autres départements, un panorama des mécanismes, réseaux et plateformes de l'Union Européenne (UE) utiles pour une gestion de crise efficace dans l'administration fédérale. Le Conseil fédéral a également demandé au DFI (OFSP, Office fédéral de la statistique [OFS]) et au DDPS (Service sanitaire coordonné [SSC]) d'améliorer la gestion des données dans le domaine de la santé et, ainsi, de renforcer la circulation des informations au sein de l'administration fédérale ainsi que la compatibilité des formats d'échange avec les cantons et d'autres instances pertinentes. La recommandation 4 des CdG sera intégrée dans ces travaux.

Avant la crise, l'OFSP suivait déjà activement les informations et les signalements relatifs à des maladies transmissibles circulant au niveau international et les mettait à la disposition de ses partenaires. L'OFSP est le point focal national (RSI) au sens du règlement sanitaire international du 23 mai 2005⁸. Dans cette fonction, il est responsable du traitement et de la diffusion des informations et des signalements reçus via les points de contact RSI à l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Le point focal national est à même en permanence (24 heures sur 24) de communiquer avec l'OMS et avec les autres points focaux nationaux. Pendant la pandémie de coronavirus, la Suisse a demandé à la Commission européenne et obtenu en janvier 2020 un accès

8 RS 0.818.103

temporaire et exceptionnel aux dispositifs de gestion de crise de l'UE. Le fait de pouvoir accéder au Système d'alerte précoce et de réaction de l'UE, en particulier, a été crucial pour obtenir des informations fiables concernant le contexte international dans un délai approprié compte tenu de leur criticité. Différents processus ont été développés pour assurer la retransmission des informations internationales au sein de l'administration fédérale. Pendant les phases critiques, l'OFSP et le DFI ont échangé quotidiennement, via les rapports sur la situation épidémiologique, les canaux d'échange hebdomadaire et des séances ad hoc. Le DFI a assuré la retransmission au Conseil fédéral des informations reçues concernant le contexte international sous la forme de notes d'information, de notes de discussion et de propositions.

Recommandation 5 : Collaboration entre l'office chargé de la gestion de crise et les autres acteurs

Le Conseil fédéral est invité à compléter son organisation de crise de manière à s'assurer qu'un concept clair, assorti de critères objectifs, soit défini au début de la crise en ce qui concerne les interfaces entre l'office chargé de la gestion de crise (respectivement l'« état-major de crise spécialisé ») et les autres acteurs.

Un tel concept devrait inclure une liste des interfaces à l'échelon des groupes de travail de l'« état-major de crise spécialisé », une liste des unités directement représentées au sein de l'« état-major de crise spécialisé » et une liste des représentations de l'office au sein d'organes externes.

Le Conseil fédéral est notamment invité à intégrer ces considérations dans les travaux relatifs à la révision du manuel de gestion de crise de l'OFSP, dans la révision en cours de la LEp et du plan de pandémie et dans la révision future des instructions du Conseil fédéral sur la gestion des crises.

La collaboration entre l'office chargé de la gestion de crise et les autres acteurs a été analysée en détail dans les évaluations de la ChF et dans l'évaluation externe de la taskforce COVID-19 de l'OFSP (voir la recommandation 1). Pour donner suite aux recommandations exposées dans la deuxième évaluation de la ChF, celle-ci et le DDPS examinent la connectivité pour les acteurs du système fédéral et les tiers (société civile, monde économique et communauté scientifique) pour la fin mars 2023, dans l'optique de développer l'organisation de gestion de crise au sein de l'administration fédérale. Concernant la collaboration entre la Confédération et les cantons durant la pandémie de coronavirus, le Conseil fédéral adoptera à la fin septembre 2022 une prise de position à l'intention des cantons qui détaille le potentiel d'amélioration identifié, qui prend en compte les demandes formulées dans le rapport de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) concernant les améliorations à apporter à la gestion de crise verticale et horizontale de la Confédération, des cantons et des communes et qui fait des propositions pour la suite des opérations. La manière d'améliorer la collaboration entre Confédération et cantons sera également traitée dans le cadre de la mise en œuvre du postulat 20.4522 Cottier « Le fédéralisme à l'épreuve des crises. Les leçons à tirer de la crise du COVID-19 ». Concernant la collaboration avec la communauté scientifique, plusieurs options pour l'organisation du conseil politique scientifique durant les périodes de crise seront élaborées dans le cadre de la mise en œuvre du postulat 20.3280 Michel « Mettre à profit le potentiel scientifique

en période de crise ». Le Conseil fédéral intégrera les résultats de ces démarches, entre autres dans les travaux de révision de la LEp, du plan de pandémie, du manuel de gestion de crise de l'OFSP et des instructions du Conseil fédéral concernant la gestion des crises dans l'administration fédérale.

Les mesures mises en œuvre alors que la pandémie de coronavirus était encore en cours devront elles aussi être prises en compte. Par exemple, la collaboration complexe avec la communauté scientifique au début de la pandémie a été cadrée et améliorée grâce au mandat donné à la *Swiss National COVID-19 Science Task Force*. De plus, le réseautage avec les tiers a pu être développé en intégrant des experts d'unités administratives variées dans la taskforce COVID-19 de l'OFSP. Cela a permis d'impliquer rapidement dans la gestion de la crise les parties prenantes importantes (p. ex. les secteurs de la culture, de l'hôtellerie-restauration et du voyage).

Recommandation 6 : Manuel relatif à la gestion du personnel en cas de crise

Le Conseil fédéral est invité à s'assurer qu'un document de référence relatif à la gestion du personnel en période de crise soit établi, ou que les documents déjà existants soient complétés, afin de permettre aux offices particulièrement sollicités par la gestion de crise de prendre au bon moment les décisions adéquates en la matière.

Suite aux recommandations de la ChF, le Conseil fédéral a donné plusieurs mandats concernant l'amélioration de la préparation du personnel fédéral en cas de crise. L'engagement temporaire de collaborateurs dans une autre unité administrative de l'administration fédérale soulève différentes questions administratives qui doivent être réglées entre les unités administratives. Le DFF (Office fédéral du personnel [OFPER]) a élaboré un modèle de convention qui règle les questions administratives en rapport avec l'affectation temporaire de collaborateurs à une autre unité et qui en définit les conditions-cadre. Cette convention-type est actuellement utilisée par le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) dans le cadre de la gestion de la crise ukrainienne. En outre, depuis le 1^{er} mai 2022, les nouveaux contrats de travail comportent une clause précisant que les collaborateurs de l'administration fédérale peuvent être affectés à un autre poste et à une autre fonction pendant 12 mois au plus. Afin d'aider les unités administratives de l'administration fédérale, l'OFPER a élaboré et publié une liste des questions les plus fréquentes en matière de droit du personnel dans le cadre de situations particulières et extraordinaires. Enfin, dans le cadre du projet SUPERB (Cluster personnel), l'OFPER poursuit la saisie des compétences personnelles des collaborateurs dans le système d'information pour la gestion des données du personnel (IGDP), dans le but de pouvoir disposer rapidement du personnel adéquat en cas de crise. Conformément à un autre mandat du Conseil fédéral, la ChF et l'OFPER se sont associés à d'autres unités de l'administration pour élaborer un programme de perfectionnement basé sur des modules dans le domaine de la gestion de crise. L'accent est mis sur l'organisation de gestion de crise de la Confédération, sur l'entrée dans la gestion de crise et sur le travail d'état-major. L'objectif de la formation ou du perfectionnement est de préparer les personnes clés de la gestion de crise aux situations de crise et aux défis correspondants et de garantir ainsi la capacité d'action de l'administration fédérale.

D'ici à la fin de 2022, le DFF (OPPER) consultera tous les départements et définira les compétences en matière de gestion de crise en collaboration avec le DDPS, le DFAE (centre de gestion de crise [KMZ]), le Département fédéral de justice et police (DFJP ; Office fédéral de la police [fedpol]) et la ChF et il complétera en conséquence le référentiel de compétences de l'administration fédérale. En outre, il établira avec la Conférence des ressources humaines, d'ici au milieu de l'année 2023, un processus qui permettra d'affecter rapidement et temporairement du personnel à d'autres tâches ou à d'autres unités.

Enfin, le remaniement des manuels de gestion de crise de l'administration fédérale sera mis à profit pour faire en sorte qu'il soit possible d'identifier rapidement les ressources manquantes, d'une part, et de mettre à disposition l'infrastructure nécessaire pour intégrer le personnel externe mobilisé, d'autre part.

Recommandation 7 : Responsabilités décisionnelles au sein de l'office chargé de la gestion de crise

Le Conseil fédéral est invité à s'assurer qu'à l'avenir, lorsqu'un « état-major de crise spécialisé » est mis sur pied, les responsabilités décisionnelles soient déterminées de manière claire pour tous ses échelons, que l'organe chargé de la conduite stratégique et de la prise de décision finale à l'échelon de l'office figure de manière explicite dans l'organigramme de crise et que les travaux et décisions de cet organe soient consignés de manière écrite.

Le Conseil fédéral est également invité à examiner, sur le fond, quel rôle devrait assumer la direction de l'office (au sens large) en période de crise et quelles devraient être ses interactions avec l'« état-major de crise spécialisé ». Il est prié de faire part aux CdG de ses conclusions à ce sujet.

Enfin, le Conseil fédéral est invité à mener, sur la base de l'exemple de l'ancien directeur de l'OFSP, une réflexion de fond sur le rôle des directeurs d'office en période de crise et sur l'opportunité que ceux-ci cumulent (ou non) une fonction de conduite dans plusieurs organes de crise en parallèle.

Le Conseil fédéral s'accorde avec les CdG pour dire que le succès de la gestion d'une crise exige que les compétences de décision au sein de l'organisation de crise soient définies aussi tôt et aussi clairement que possible. La pandémie de coronavirus a montré que le redéploiement de l'organisation de crise dans les structures ordinaires après la première vague de la pandémie et la répartition plus claire des responsabilités qui en a découlé ont eu un impact décisif sur la manière dont la suite de la crise a pu être gérée (voir la recommandation 1). Ce redéploiement a en particulier remis en avant la fonction de la directrice de l'OFSP, qui a ainsi été en mesure de mieux exercer ses responsabilités. Le rôle de la direction de l'office a également pu être clarifié. Ses membres qui n'étaient pas impliqués dans le dispositif de crise ont veillé, après la première vague, à la reprise et à l'avancement des autres tâches de l'office qui ne pouvaient pas être dépriorisées. Il s'est avéré que, s'il est important que la responsabilité de la conduite stratégique soit clairement définie, il est déterminant de renforcer l'office le plus impacté par la crise dans les différents domaines où il en a besoin. Par exemple, l'OFSP a bénéficié du soutien de l'Office fédéral de l'informatique et de la

télécommunication pour le développement du certificat COVID, du DDPS pour l’approvisionnement en biens médicaux importants ou encore de l’Office fédéral de la justice pour l’élaboration des bases légales.

Le Conseil fédéral examinera la recommandation 7 en lien avec les expériences réalisées, les recommandations de la ChF ainsi que l’évaluation externe de l’OFSP et le fruit de cette réflexion alimentera la révision de la LEp, du plan de pandémie et des instructions du Conseil fédéral concernant la gestion des crises dans l’administration fédérale.

Recommandation 8 : Structures et tâches de l’EMFP

Le Conseil fédéral est invité à examiner l’adéquation des structures de l’EMFP et les tâches qui lui sont attribuées, en particulier en ce qui concerne la possibilité pour l’EMFP d’élaborer des bases de décision et soumettre des propositions à l’intention du Conseil fédéral ou d’autres acteurs.

Recommandation 9 : Normes, fonction et compétences de l’état-major de crise ad hoc

Le Conseil fédéral est invité à mener une réflexion concernant les normes relatives à l’état-major de crise ad hoc et la fonction de cet organe, dans le sens des mandats déjà émis dans le cadre de l’évaluation de la ChF. S’il est décidé de maintenir cet organe à l’avenir, ses compétences concernant l’élaboration d’options d’intervention et de bases de décision à l’intention du Conseil fédéral doivent être précisées. Il faudrait également déterminer si l’état-major ad hoc doit être doté du droit de soumettre directement des propositions au Conseil fédéral ou à d’autres acteurs. Enfin, il doit être clarifié à quel niveau normatif son organisation doit être fixée.

Comme expliqué au sujet de la recommandation 1, le Conseil fédéral a chargé la ChF et le DDPS, après la première évaluation de la ChF, d’examiner les tâches, les compétences, les responsabilités et la composition de l’EMFP, de l’état-major de crise ad hoc du Conseil fédéral et des états-majors de crise des départements, de les examiner et le cas échéant d’adapter les ordonnances et les instructions pertinentes. La ChF et le DDPS (Office fédéral de la protection de la population [OFPP]) ont conduit les premiers ateliers bilatéraux à cet effet. Ils feront rapport au Conseil fédéral d’ici la fin mars 2023 sous la forme d’une note de discussion. Une fois que le Conseil fédéral aura pris sa décision concernant l’organisation de crise, la ChF et les départements auront jusqu’à fin 2024 pour actualiser les ordonnances, directives, stratégies et plans élaborés en relation avec la gestion des crises. Il s’agit entre autres des instructions concernant la gestion des crises dans l’administration fédérale et de l’ordonnance sur l’État-major fédéral Protection de la population. En outre, le rôle de l’EMFP est analysé dans le cadre de la mise en œuvre du postulat 21.3205 du groupe libéral-radical « Rôle de l’État-major fédéral Protection de la population dans le contexte de la pandémie de COVID-19 ». Le Conseil fédéral intégrera les recommandations 8 et 9 dans cette analyse et les examinera donc dans ce contexte.

Recommandation 10 : Réflexion de fond concernant l’organisation de crise au début de la crise

Le Conseil fédéral est invité à s'assurer que, dans le cas de crises futures, une réflexion de fond sur l'organisation de crise soit menée de manière précoce, c'est-à-dire dès le moment où le Conseil fédéral identifie le caractère transversal d'une crise. Elles le prient d'intégrer cet aspect dans la révision en cours de la LEp, du plan de pandémie et des instructions concernant la gestion des crises en général.

En ce qui concerne le cas spécifique d'une pandémie, en particulier, les CdG invitent le Conseil fédéral à déterminer s'il serait opportun que la déclaration de la « situation particulière » au sens de la LEp soit automatiquement assortie d'une décision relative à l'organisation de crise et aux responsabilités des différents organes concernés, en tenant compte des tâches de coordination du DFI déjà prévues à l'art. 6, al. 3, de la LEp.

Recommandation 11 : Prendre en compte le caractère global et transversal d'une crise ainsi que sa durée

Le Conseil fédéral est invité à compléter les instruments existants de la détection précoce des crises afin d'établir un processus clair, assorti d'indicateurs, qui lui permette de déterminer de manière anticipée si une crise présente un caractère potentiellement global et transversal.

Dans le cas d'une crise de caractère global et transversal, le Conseil fédéral est invité à s'assurer que l'ensemble des dimensions thématiques de la crise soient prises en compte de manière équilibrée dans l'organisation de crise.

Enfin, le Conseil fédéral est invité à s'assurer qu'une plus grande sensibilité soit accordée au sein de l'administration, dans des cas de crises potentielles, aux questions liées à la durée de la crise (telles que l'abandon des tâches, la planification du personnel ou la capacité à durer des structures de crise). Le Conseil fédéral est prié d'examiner cet aspect dans le cadre de la révision future de l'organisation de crise fédérale et de présenter aux CdG les mesures prises en ce sens, notamment au niveau des bases légales et prescriptions pertinentes et de la formation du personnel.

Le Conseil fédéral examinera en détail la recommandation 10 dans le cadre de la révision de la LEp, du plan de pandémie et des instructions du Conseil fédéral concernant la gestion des crises dans l'administration fédérale. Pour ce faire, il a en outre chargé la ChF et le DDPS de définir des critères potentiels pour la mise en place d'une structure de crise supradépartementale présentant des options pour améliorer la gestion stratégique et opérationnelle des crises dans l'administration fédérale.

Le Conseil fédéral souscrit à l'idée que l'entrée dans la crise est importante et qu'il faut donc accorder une grande attention à l'attribution de la responsabilité du dossier ainsi qu'aux questions ayant trait à l'ampleur globale et à la durée de la crise (recommandation 11). Toutefois, il n'estime pas efficace de lier automatiquement le constat de « situation particulière » au sens de la LEp avec la décision relative à l'organisation de crise et aux responsabilités des différents organes impliqués. En effet, une crise évolue. Au début, il n'est souvent pas possible de déterminer quels sont tous les services qui seront effectivement impliqués, ni quelles seront l'ampleur et la durée de la crise. Pour le Conseil fédéral, les bases légales en vigueur relatives au choix du département chargé de gérer la crise sont suffisantes. Les instructions du Conseil fédéral

concernant la gestion des crises dans l'administration fédérale précisent qu'en cas de crise les départements doivent s'entendre sur le département chargé de la gérer. Attribuer par avance la responsabilité de la gestion des crises ne pourrait qu'être une démarche inaboutie tant la nature des crises est imprévisible.

2.3 Interventions parlementaires des CdG

Motion 1 : Bases légales pour un « état-major de crise spécialisé »

Sur la base de l'exemple de la taskforce Covid-19 de l'OFSP durant la crise du coronavirus, le Conseil fédéral est prié de modifier et de compléter les bases légales existantes afin d'encadrer plus clairement, en période de crise, les activités de « l'état-major de crise spécialisé ».

Premièrement, ces bases légales doivent permettre de déterminer quel est le département (ou les départements) et l'office fédéral (ou les offices fédéraux) à qui revient la principale responsabilité de gestion de la crise.

Deuxièmement, ces bases légales doivent permettre de fixer les principes fondamentaux relatifs à l'état-major de crise de cet office (« état-major de crise spécialisé »), notamment concernant les aspects suivants : modalités de la convocation, détermination des tâches, structure de conduite, interfaces avec le Conseil fédéral et les autres acteurs de la gestion de crise, finances, personnel et communication.

Les évaluations réalisées à ce jour par la ChF ont montré que l'administration fédérale dispose des bases légales pertinentes pour gérer une crise, mais qu'elle ne les a pas toujours appliquées de manière systématique. C'est pourquoi, ainsi que nous l'avons détaillé sous le ch. 2.2, des études sont en cours pour déterminer dans quelle mesure il est nécessaire d'adapter les bases légales ou de prendre des mesures organisationnelles. Le Conseil fédéral estime que les visées légitimes des motions 22.3506 et 22.3507 « Bases légales pour un "état-major de crise spécialisé" » sont déjà suffisamment prises en compte dans les travaux en cours et dans l'examen des recommandations des CdG. Cependant, comme expliqué au sujet des recommandations 10 et 11, il pense qu'il ne serait pas efficace de déterminer quel département ou office est chargé de gérer une crise avant chaque crise. Les instructions du Conseil fédéral concernant la gestion des crises dans l'administration fédérale prévoient qu'en cas de crise les départements s'entendent sur le département chargé de gérer la crise et que les départements décident d'activer les états-majors de crise de manière autonome. Il est en outre prévu que les bases légales pertinentes pour chaque département qui sont en vigueur dans les structures ordinaires continuent de s'appliquer. Le Conseil fédéral ne souhaite pas régler dans les détails les modalités régissant les états-majors de crise. Une crise demande de la flexibilité et de l'agilité, comme on l'a fort bien vu durant la pandémie de coronavirus. Un excès de prescriptions restreindrait la capacité d'action. L'organisation optimale varie en fonction du domaine technique concerné. Par contre, le Conseil fédéral entend miser sur les formations et les entraînements à la gestion de crise. En définissant une planification générale des grands exercices pour la période 2021-2029, le Conseil fédéral a opéré un changement de paradigme dans ce domaine : les exercices seront plus fréquents, avec une orientation thématique plus précise, ce qui permettra d'aborder une palette plus large de thèmes.

Pour ces raisons, le Conseil fédéral a proposé le 31 août 2022 de rejeter les motions.

Postulat 1 : Bilan global et révision de l'organisation de crise fédérale sur la base des enseignements de la crise du coronavirus

Le Conseil fédéral est prié de procéder dès que possible, mais au plus tard dans le courant de l'année 2023, à un bilan critique global de son organisation de crise en intégrant tous les acteurs concernés. Sur cette base, le Conseil fédéral est prié d'établir un concept relatif à l'organisation de crise fédérale pour l'avenir.

Une fois ce concept établi, le Conseil fédéral est prié de déterminer quelles modifications doivent être apportées à toutes les bases légales, directives, instructions, plans stratégiques et conceptions en matière de gestion de crise, parmi lesquelles la LOGA, l'OLOGA et les instructions du Conseil fédéral concernant la gestion des crises.

Le Conseil fédéral est également prié d'examiner si des modifications portant sur l'organisation de crise doivent être entreprises au sein des bases légales et prescriptions portant sur les domaines thématiques spécifiques concernés par de potentielles crises (p. ex. lutte contre les épidémies, approvisionnement en électricité, sûreté nucléaire ou gestion des catastrophes naturelles).

Le Conseil fédéral est prié de faire part du résultat de ses travaux dans un rapport.

Le Conseil fédéral est d'avis qu'un rapport de plus sur l'organisation de la gestion des crises dans l'administration fédérale n'apportera pas de valeur ajoutée. Les préoccupations exposées dans les postulats 22.3508 et 22.3509 « Bilan global et révision de l'organisation de crise fédérale sur la base des enseignements de la crise du coronavirus » concernant la hiérarchie des normes, le principe départemental et l'approche transversale des crises sont abordées dans les rapports de la ChF. Des travaux conceptuels visant à améliorer la gestion des crises sont en cours, comme le montrent les explications qui précèdent, et des propositions de mise en œuvre seront présentées d'ici mars 2023. De plus, le Conseil fédéral a déjà été chargé par diverses interventions parlementaires de faire rapport au sujet de la gestion des crises et de proposer des améliorations⁹. Le Conseil fédéral estime que les visées du postulat 1 sont suffisamment prises en compte dans ces travaux et dans l'examen des recommandations des CdG et que l'élaboration d'un rapport supplémentaire retarderait les travaux en cours.

Pour ces raisons, le Conseil fédéral a proposé le 31 août 2022 de rejeter les postulats.

⁹ Po. 20.3242 Groupe libéral-radical « Coronavirus. Tirer les bons enseignements de la crise » ; mo. 20.3162 CSSS-É et Mo. 20.3165 CSSS-N « Pour une stratégie de prévention et de crise basée sur les risques afin de lutter contre les maladies transmissibles » ; po. 20.3297 Binder « Groupe d'experts chargé de dresser un bilan de la pandémie de coronavirus et d'en tirer des conclusions » ; mo. 20.3263 Groupe du Centre et mo. 20.3282 Ettlin Erich « Coronavirus. Tirer les enseignements de la pandémie pour le système de santé suisse » ; po. 21.3195 Dittli « Tirer les leçons de la pandémie pour renforcer la place scientifique suisse »