



Berne, le 29 mars 2023

Amélioration de l'organisation de crise de l'administration fédérale

Rapport du Conseil fédéral

en exécution des postulats

21.3205 du 17 mars 2021 du Groupe RL «Rôle de l'État-major fédéral Protection de la population dans le contexte de la pandémie de COVID-19»

21.3449 du 25 mars 2021 de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des États «Gestion de crise à l'échelon stratégique»

22.3343 du 18 mars 2022 du Groupe GL «Garantir enfin la capacité institutionnelle du Conseil fédéral à faire face aux crises»



Synthèse

Par le présent rapport, le Conseil fédéral donne suite à trois postulats qui traitent de la gestion de crise de l'administration fédérale. Les trois interventions portent sur les expériences faites pendant la pandémie de COVID-19 et le début de la guerre en Ukraine. Le Conseil fédéral expose également quatre des mandats qu'il a donnés à l'administration fédérale dans le domaine examiné. Ceux-ci visent essentiellement à anticiper les crises potentielles, à améliorer l'entrée dans la gestion de crise, à régler la répartition des tâches entre les états-majors de crise convoqués, à soutenir de manière ciblée les unités administratives concernées et à garantir la connectivité des cantons, des milieux scientifiques et d'autres acteurs importants (par ex. des milieux économiques ou de la société civile). Le rapport doit également montrer comment les services responsables des finances peuvent être davantage impliqués dans la gestion de crise.

Le présent rapport n'analyse pas de l'organisation de la gestion de crises et d'événements spécifiques qui relèvent d'états-majors prévus à cet effet, tels que l'État-major «Prise d'otage et chantage» (EMPOC) ou l'État-major spécial Asile (SONAS). Il n'aborde pas non plus la gestion de la continuité des activités (Business Continuity Management, BCM) des départements et des unités administratives en cas de crise, ni n'examine le rôle de la Délégation pour la sécurité (Délséc) et du Groupe Sécurité, qui assurent la coordination interdépartementale des affaires de politique de sécurité, mais n'interviennent pas dans la gestion de crise.

Le Conseil fédéral a fixé les éléments-clefs suivants afin d'optimiser l'organisation de la gestion de crise:

- L'administration fédérale gère les situations de crise au moyen des structures et des processus ordinaires aussi longtemps que judicieux et accélère les procédures si nécessaire. La capacité d'anticipation est améliorée afin d'accélérer le passage à une organisation de crise adéquate.
- Les états-majors de crise sont soutenus par des prestations ciblées mises à disposition par l'état-major central permanent. Les prestations suivantes, définies comme des standards minimaux, sont obligatoires dans tous les cas: gestion des parties prenantes en vue de l'association des cantons et des milieux scientifiques, plateformes d'échanges d'informations et présentation intégrale de la situation.
- Le Conseil fédéral constitue un état-major de crise au niveau politico-stratégique et un état-major de crise au niveau opérationnel; ils sont placés sous la direction du département responsable. L'état-major politico-stratégique (ci-après: EMPS) est en règle générale composé des secrétaires généraux des départements, du chancelier de la Confédération et du porte-parole du Conseil fédéral. La proximité avec les chefs de départements est cruciale dans ce contexte. La composition de l'EMPS peut être réduite si tous les départements ne sont pas concernés par la crise. Elle peut, le cas échéant, être élargie au chancelier de la Confédération et à des externes. L'EMPS aide le département responsable à préparer au niveau politique des stratégies, des propositions et des bases de décisions à l'intention du Conseil fédéral et à coordonner la gestion de crise au niveau interdépartemental. L'état-major de crise opérationnel (ci-après: EMOP) est composé de représentants des états-majors de crise des départements impliqués. Il coordonne les différents services spécialisés et met à disposition les documents nécessaires à l'EMPS.
- Les cantons, les milieux scientifiques et, le cas échéant, d'autres acteurs pertinents (par ex. des milieux économiques ou de la société civile), doivent être systématiquement intégrés dans l'EMPS et l'EMOP. L'intégration concrète relève du département responsable. Les unités transversales importantes, telles que l'Office fédéral de la justice (OFJ), l'Administration fédérale des finances (AFF) et le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) doivent être associés aux états-majors de crise. En outre, les services responsables des finances des unités administratives impliquées doivent être associés au niveau opérationnel.

Grâce à ces éléments-clefs, le Conseil fédéral sera mieux préparé aux crises. La formation des départements, les grands exercices des planifications générales ainsi que l'amélioration de la capacité d'anticipation et de la détection précoce des crises contribueront également à mieux cibler la préparation. Le Conseil fédéral bénéficiera également du soutien de l'EMPS. Grâce à cet état-major, des éléments essentiels de la gestion de crise seront coordonnés par des personnes proches des membres du gouvernement avant que les affaires soient transmises au Conseil fédéral.

Rapport

1	Introduction	5
2	Contexte	6
2.1	Postulats	6
2.2	Autres interventions parlementaires pertinentes	9
2.3	Mandats du Conseil fédéral	10
3	Glossaire	11
4	Principaux enseignements tirés des crises passées	12
5	Procédure	15
5.1	Implication des départements et des cantons	15
5.2	Options développées	15
5.3	Résultats de la consultation concernant les options	18
5.4	Autres évaluations	19
6	Conclusions de Conseil fédéral	19
6.1	Principes	20
6.2	Description	20
6.2.1	État-major central permanent	20
6.2.2	État-major de crise politico-stratégique (EMPS)	22
6.2.3	État-major de crise opérationnel (EMOP)	23
6.2.4	Déclenchement de l'organisation de crise	23
6.3	Standards minimaux applicables à la gestion de crise de l'administration fédérale	23
6.3.1	Connectivité des acteurs externes	23
6.3.2	Implication des unités transversales et des services responsables des finances	24
6.3.3	Prescriptions applicables à l'échange d'informations au niveau national	24
6.4	Conséquences pour la mise en œuvre	24
6.5	Évaluation	25
7	Conséquences financières	27
8	Suite des travaux	28

1 Introduction

Plus de trois ans ont passé depuis le début de la pandémie de COVID-19; pendant cette période la gestion de crise de l'administration fédérale a fait l'objet de nombreuses analyses de l'administration elle-même, du Parlement et de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC). Les rapports montrent que la gestion de crise de l'administration fédérale fonctionne et qu'il n'y a pas lieu de la revoir de fond en comble. Elle peut toutefois être améliorée. Dans le présent rapport, le Conseil fédéral expose ses conclusions concernant la gestion de crise de l'administration fédérale et montre comment il entend optimiser son organisation.

Le présent rapport donne suite à trois interventions parlementaires. Premièrement, au postulat 21.3205 du 17 mars 2021 du Groupe RL «Rôle de l'État-major fédéral Protection de la population dans le contexte de la pandémie de COVID-19». Deuxièmement, au postulat 21.3449 du 25 mars 2021 de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des États «Gestion de crise à l'échelon stratégique», qui demande comment la gestion stratégique de crise peut être renforcée en vue de crises futures. Troisièmement, au postulat 22.3343 du 18 mars 2022 du Groupe GL «Garantir enfin la capacité institutionnelle du Conseil fédéral à faire face aux crises», qui charge le Conseil fédéral d'établir un rapport qui présentera les mesures qui lui permettront d'être mieux préparé aux crises et d'y faire face plus efficacement. Le rapport répond également à certaines questions soulevées par des motions et des postulats en rapport avec la gestion de crise: notamment les motions 22.3506 de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) et 22.3507 de la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) «Bases légales pour un "état-major de crise spécialisé"», déposées le 17 mai 2022 et les postulats 22.3508 CdG-N et 22.3509 CdG-E «Bilan global et révision de l'organisation de crise fédérale sur la base des enseignements de la crise du coronavirus», déposés le 17 mai 2022. Il convient de traiter les interventions mentionnées et les mandats donnés par le Conseil fédéral dans un seul rapport car ils demandent tous une analyse globale et exhaustive de la gestion de crise qu'il ne serait pas judicieux de décomposer.

Le Conseil fédéral a en outre rédigé une lettre à l'intention des Commissions des finances des deux conseils, dans laquelle il expose les conclusions du présent rapport sur l'inclusion des services responsables des finances dans l'organisation de crise. Le présent rapport et la lettre citée mettent en œuvre un mandat résultant de l'enquête administrative concernant les engagements financiers découlant des contrats d'acquisition des vaccins contre le COVID-19.

La collaboration Confédération — cantons en situation de crise et l'intégration d'enseignements scientifiques externes ne sont traitées ici que dans la mesure où elles sont pertinentes pour la gestion de crise de l'administration fédérale. La collaboration avec les milieux scientifiques a été analysée dans le rapport du Conseil fédéral du 23 novembre 2022 en exécution des postulats 20.3280 Michel «Mettre à profit le potentiel scientifique en période de crise»¹ et dans le rapport de base externe «Optionen wissenschaftlicher Politikberatung im Hinblick auf Krisen»². La collaboration au sein du système fédéral sera traitée par le rapport en exécution du postulat 20.4522 Cottier «Le fédéralisme à l'épreuve des crises. Les leçons à tirer de la crise du COVID-19», qui devrait être soumis au Conseil fédéral d'ici à la fin 2023.

Après avoir exposé les trois postulats à exécuter, les éléments pertinents d'autres interventions et les mandats donnés par le Conseil fédéral, le rapport présente les principaux enseignements concernant l'organisation de crise de l'administration fédérale pendant la pandémie de COVID-19. Il montre ce qui a été entrepris et présente les conclusions qui s'imposent. Il évalue également les nouvelles solutions, leurs conséquences pour la mise en œuvre et présente la suite des travaux.

¹ www.parlement.ch > 20.3280 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire > [Mettre à profit le potentiel scientifique en période de crise](#)

² www.bk.admin.ch > Documentation > Communiqués > 23.11.2022 > Le Conseil fédéral entend mieux utiliser le potentiel scientifique en période de crise > Documents > [Interface Grundlagenbericht](#) (en allemand) Interface (2022)

2 Contexte

2.1 Postulats

Le 17 mars 2021, le Groupe Libéral radical (RL) a déposé le postulat 21.3205, dont la teneur est la suivante:

«Le Conseil fédéral est chargé d'évaluer le succès de l'organisation de crise choisie pour gérer la pandémie de COVID-19 et d'exposer cette évaluation. Il examinera en particulier le rôle de l'EMFP. L'EMFP a-t-il accompli efficacement les tâches qui lui étaient attribuées? Avait-il les compétences nécessaires? Que faut-il faire absolument pour qu'en cas de nouvelle crise, l'EMFP puisse être engagé à bon escient afin de protéger la population et de soutenir les autres offices fédéraux?»

Développement

Selon l'art. 55 de la loi fédérale sur les épidémies, le Conseil fédéral dispose d'un organe d'intervention pour les événements présentant un risque particulier pour la santé publique. Cet organe est chargé de conseiller le Conseil fédéral.

L'ordonnance sur l'État-major fédéral Protection de la population (OEMFP) se fonde sur cet article. Selon l'art. 4 OEMFP, l'EMFP intervient lorsque survient un événement relevant de la Confédération. Si l'on compare l'art. 4, al. 2, OEMFP et le point 4.2 des instructions concernant la gestion des crises dans l'administration fédérale, on constate que l'EMFP assume en partie les mêmes tâches que l'état-major de crise ad hoc du Conseil fédéral.

L'EMFP établit une vue d'ensemble de la situation en rassemblant des aperçus spécifiques et partiels et évalue celle-ci. Il élabore des bases de décision à l'attention du Conseil fédéral, du département ou de l'office fédéral compétent.

L'état-major ad hoc est également chargé de suivre et d'apprécier la situation pour le compte du Conseil fédéral, de l'informer et de lui préparer des options d'intervention et des bases de décision.

Il est évident qu'il y a des recouvrements et même des doubles emplois dans ces états-majors. Dans son rapport concernant l'évaluation de la gestion de la crise pendant la pandémie de COVID-19 (1^{re} phase/février – août 2020), la Chancellerie fédérale recommande elle-aussi d'examiner la composition de l'EMFP, de l'état-major de crise ad hoc du Conseil fédéral et des états-majors de crises des départements (recommandation 2).

Le postulat a pour but de renforcer l'EMFP. Il indiquera si l'EMFP, dans sa forme actuelle, est bien conçu pour apporter une véritable valeur ajoutée en cas d'événement. En se fondant sur les différents scénarios de menace possibles ou réels, il montrera aussi les moyens, les techniques de travail et les compétences dont dispose l'EMFP pour pouvoir, si on le souhaite, assumer aussi vite que possible sa responsabilité de conduite en cas d'événement. Il faudra aussi sûrement mettre à disposition un élément permanent de suivi de la situation et de gestion des ressources. Enfin, la place de l'EMFP dans l'organisation et son rôle de lien entre les échelons opérationnel et stratégique seront examinés.»

Le Conseil national a adopté le postulat le 18 juin 2021. Le Conseil fédéral a chargé la Chancellerie fédérale de rédiger le rapport.

Le 25 mars 2021, la Commission de la politique de sécurité du Conseil des États a déposé le postulat 21.3449 «Gestion de crise à l'échelon stratégique» dont la teneur est la suivante:

«Le Conseil fédéral est chargé d'examiner comment la gestion stratégique de crise de la Suisse peut être renforcée en vue de faire face à des situations de crise nationales et comment les cadres peuvent être formés et entraînés systématiquement à cet effet, et de présenter un rapport à ce sujet.

Il s'agit avant tout de répondre aux questions suivantes:

1. Quelle organisation stratégique et opérationnelle de gestion de crise à l'échelle fédérale est judicieuse pour les divers types de crise (panne d'électricité, attaque terroriste, pandémie, etc.) afin que le Conseil fédéral soit conseillé efficacement et dans les délais requis lors de la prise de ses décisions?
2. Comment se déroule la coordination avec le Réseau national de sécurité afin de garantir que celui-ci est associé au processus de décision et de coordonner et soutenir la mise en œuvre des décisions aux échelons fédéral et cantonal?
3. Quels exercices et/ou modules de formation, intégrant la Formation supérieure des cadres de l'armée et l'Office fédéral de la protection de la population, sont nécessaires afin d'assurer la capacité de conduite de ces états-majors en situation de crise?

Développement

La gestion actuelle de la crise du COVID-19 a mis au jour d'importantes lacunes dans la planification et la conduite stratégiques. Les structures et les processus prévus pour gérer une situation extraordinaire n'ont pas suffisamment été testés aux niveaux politiques et stratégiques. Les options stratégiques nécessaires à la gestion préventive d'une telle crise sont pratiquement inexistantes. En conséquence, le gouvernement fédéral réagit plus souvent qu'il n'agit, et ce, de façon unidimensionnelle, sur la base de la situation épidémiologique existante et projetée. Les structures administratives ordinaires ne sont pas à même de dresser un tableau stratégique intégral à partir des nombreux éléments dont il faut tenir compte. Entre les niveaux opérationnels des offices fédéraux et du Conseil fédéral, il n'existe pas de structures d'état-major de crise qui puissent proposer des possibilités d'action stratégiques sur la base d'une situation globale. De telles structures auraient pourtant été indispensables pour:

- garantir l'approvisionnement du pays en matériel de protection et de désinfection,
- mettre en place des tests à grande échelle et tracer impeccablement les chaînes de transmission,
- assurer à temps un nombre de vaccins suffisant pour la Suisse,
- planifier, dès l'automne 2020, la vaccination efficace de la population pour le premier semestre 2021,
- mettre en place de façon prospective, pendant le premier semi-confinement, une stratégie de réouverture compréhensible, afin d'offrir une sécurité de planification à l'économie et à la population.

Une gestion de crise stratégique efficace doit pouvoir se fonder sur des structures appropriées, essentiellement sous la forme d'une organisation d'état-major de crise chapeautant le niveau opérationnel. L'Etat-major du Conseil fédéral chargé de gérer la crise du coronavirus, constitué pendant la situation extraordinaire, n'était qu'un organe de coordination.

En outre, il y a lieu de présenter un concept de formation et d'exercices qui propose des moyens d'exploiter les capacités des institutions existantes, notamment la Formation supérieure des cadres de l'armée et l'Office fédéral de la protection de la population, afin de former les cadres d'état-major et les cadres dirigeants et de soumettre régulièrement ces derniers à des exercices. Il s'agit également d'organiser, tous les quatre ou cinq ans, un exercice national auquel participeraient également le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux ainsi que leurs états-majors respectifs.»

Le Conseil des États a adopté le postulat le 8 juin 2021. Le Conseil fédéral a chargé la Chancellerie fédérale de rédiger le rapport.

Le 18 mars 2022, le Groupe vert'libéral (GL) a déposé le postulat 22.3343, dont la teneur est la suivante:

«Le Conseil fédéral est chargé d'établir un rapport dans lequel il présentera les mesures qui lui permettront d'être mieux préparé aux crises et de réagir rapidement et efficacement aux grands bouleversements. Il décrira comment, lorsque surviennent des événements susceptibles d'entraîner une crise, il s'agit d'établir les faits, de réaliser des analyses, d'élaborer des scénarios, d'identifier les mesures à prendre et de préparer leur mise en œuvre. Il détaillera aussi la manière dont ces éléments sont mis à la disposition de l'ensemble du Conseil fédéral en tant qu'aide à la décision. Il accordera pour ce faire une attention particulière à la phase correspondant au tout début de la crise. Enfin, il désignera le département responsable de l'anticipation des crises sur le plan politique, précisera la manière dont la responsabilité globale de l'organisation de crise est déterminée dès la survenance d'une crise et indiquera les éventuels changements qui s'imposent sur le plan institutionnel.

Développement

Après la pandémie de COVID-19, l'offensive russe en Ukraine précipite une nouvelle fois la Suisse dans une crise dont les répercussions se font sentir dans presque tous les domaines et à laquelle la Confédération n'était pas préparée. Celle-ci ne disposait en effet pas de scénarios ou de mesures élaborées en amont qu'elle aurait pu mettre en œuvre rapidement. Le Conseil fédéral a en outre perdu un temps précieux avant d'activer la gestion de crise et de déterminer les responsabilités de chacun.

D'après la Constitution, le Conseil fédéral est l'«autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération». En pratique, sa fonction «directoriale» s'efface toutefois trop souvent derrière sa fonction «exécutive», en raison de l'importance prépondérante accordée à l'organisation en départements. Si cette organisation permet de maintenir une certaine stabilité, elle rend toutefois difficile pour le Conseil fédéral d'avoir une vue d'ensemble et l'empêche d'anticiper les crises, de s'y préparer et d'y réagir rapidement et résolument. Cela est particulièrement vrai pour les crises qui concernent plusieurs départements. Dans son rapport concernant l'évaluation de la gestion de crise pendant la pandémie de COVID-19, la Chancellerie fédérale admet d'ailleurs que «le cloisonnement départemental et le manque de vue d'ensemble se sont accentués sur la durée de la crise».

Ce constat est d'autant plus préoccupant que l'absence de stratégie globale du Conseil fédéral est critiquée depuis des années. En 2014 et 2015, les Commissions de gestion s'étaient ainsi longuement penchées sur la manière dont le Conseil fédéral assurait la collaboration entre les départements en matière de politique extérieure. Aujourd'hui, il est difficile de dire quelle a été l'efficacité de leurs recommandations et dans quelle mesure elles ont été mises en œuvre. On mesure les efforts qui restent à accomplir dans ce domaine, et le manque de conscience que le Conseil fédéral a du problème, à la réponse fournie par ce dernier à nos questions portant sur la guerre en Ukraine (22.3043). Il y indique certes que chaque département a pour tâche de détecter

précocement d'éventuelles crises dans son domaine de compétence, et que la Chancellerie fédérale soutient les départements et le Conseil fédéral dans l'accomplissement de cette tâche. Mais il ne dit rien sur un aspect pourtant essentiel: la nécessité de synthétiser ces analyses en une vue d'ensemble prévoyant différents scénarios, de préparer les mesures à prendre pour y réagir et de garantir leur mise en œuvre sans délai le moment venu.»

Le Conseil national a adopté le postulat le 12 septembre 2022. Le Conseil fédéral a chargé la Chancellerie fédérale de rédiger le rapport.

2.2 Autres interventions parlementaires pertinentes

Parallèlement aux postulats mentionnés, les Chambres fédérales ont adopté plusieurs interventions portant également sur la gestion de crise, auxquelles le présent rapport ne peut toutefois pas encore donner suite définitivement. Certains aspects sont abordés ci-après, sans référence explicite à ces interventions.

Motions 22.3506 CdG-N et 22.3507 CdG-E «Bases légales pour un "état-major de crise spécialisé"»

Les deux motions de même teneur chargent le Conseil fédéral 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 responsabilité principale de gérer 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. Le délai de mise en œuvre est fixé au 20 septembre 2024.

Postulats 22.3508 CdG-N et 22.3509 CdG-E «Bilan global et révision de l'organisation de crise fédérale sur la base des enseignements de la crise du coronavirus»

Les deux postulats de même teneur chargent le Conseil fédéral 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 lesquels figurent la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)³, l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)⁴ et les instructions du Conseil fédéral du 21 juin 2019 concernant la gestion des crises⁵.

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 (par 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. La date limite pour ce faire est fixée au 12 septembre 2024.

³ [RS 172.010 - Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration \(LOGA\)](#)

⁴ [RS 172.010.1 - Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration \(OLOGA\)](#)

⁵ [FF 2019 4415 - Instructions concernant la gestion des crises dans l'administration fédérale](#)

2.3 Mandats du Conseil fédéral

Après avoir pris acte des rapports concernant l'évaluation de la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la pandémie de COVID-19 le 11 décembre 2020 (1^{re} phase) et le 22 juin 2022 (2^e phase), le Conseil fédéral a chargé la Chancellerie fédérale (ChF) et le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), en collaboration avec les autres départements:

- d'examiner la nécessité d'actualiser les bases de la gestion de crise (ordonnances, instructions, plans stratégiques et conceptions) dans l'optique d'une crise longue et complexe;
- d'examiner les tâches, les compétences, les responsabilités et la composition de l'État-major fédéral Protection de la population (EMFP), de l'état-major de crise ad hoc du Conseil fédéral et des états-majors de crise des départements;
- de lui présenter des options pour améliorer la gestion stratégique et opérationnelle des crises dans l'administration fédérale. Ces options doivent en particulier exposer comment, au niveau stratégique:
 - promouvoir une gestion de crise globale et anticipative,
 - définir les critères d'activation d'une structure de crise supradépartementale,
 - mieux répartir les tâches, compétences et responsabilités, et
 - garantir la connectivité des acteurs du système fédéral et des tiers.

Les options doivent exposer comment, au niveau opérationnel:

- organiser à l'avenir le soutien à la gestion de crise au profit des unités responsables,
- coordonner des prestations de soutien spécialisées adaptées aux besoins,
- synchroniser et coordonner de manière contraignante les travaux des organes de crise institués, et
- améliorer l'échange d'informations aux niveaux supradépartemental et national lors d'une crise.

Le 23 novembre 2022, le Conseil fédéral a en outre chargé la ChF et le DDPS (Office fédéral de la protection de la population [OFPP]) de présenter, dans une note de discussion donnant suite au mandat formulé dans le cadre de la 2^e évaluation (voir ci-dessus), comment assurer le lien avec des organes scientifiques ad hoc.

Le 19 octobre 2022, le Conseil fédéral a par ailleurs chargé la ChF et le DDPS d'examiner, dans le cadre des travaux en cours sur la gestion de crise de la Confédération, la manière dont les services responsables des finances des offices touchés par une crise pourraient être impliqués dans l'organisation de crise. La ChF et le DDPS doivent fournir au Conseil fédéral un document sur cette question à l'attention des Commissions des finances des deux conseils. Ce mandat est exécuté sur la base du présent rapport.

3 Glossaire

Une utilisation uniforme et une même compréhension de la terminologie sont cruciales pour la discussion concernant la gestion de crise dans l'administration fédérale. Certains termes ont une acception différente en fonction du contexte, aussi certaines notions-clés sont-elles définies ci-après dans le contexte de l'organisation de crise.

Sur mesure

Les instructions concernant la gestion des crises dans l'administration fédérale mentionnent «l'état-major de crise ad hoc du Conseil fédéral». Dans ce contexte, ad hoc signifie «destiné expressément à un but». Cette expression pouvant toutefois être comprise différemment dans la langue courante, le présent rapport utilise l'expression «sur mesure».

États-majors de crise spécialisés

Les états-majors de crise spécialisés se distinguent des états-majors de crise des départements ou des unités administratives en ce qu'ils sont constitués pour un thème spécifique qui dépasse le cadre d'un département ou d'une unité administrative. Il serait par exemple envisageable de créer un état-major spécialisé Santé, à partir d'un état-major de crise de l'Office fédéral de la santé publique, dans lequel d'autres unités administratives concernées par ce thème seraient représentées. Un état-major de crise spécialisé se distingue d'un état-major de crise opérationnel, lequel, en cas de crise complexe, coordonne plusieurs états-majors de crise (spécialisés). Les états-majors de crise spécialisés sont donc comparables à certains états-majors de crise interdépartementaux actuels, tels que l'EMPOC. Celui se fonde toutefois sur une base légale, l'ordonnance du 25 novembre 1998 concernant l'État-major «Prise d'otage et chantage»⁶, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui pour un éventuel état-major spécialisé Santé (cf. ch. 2.2).

Structures ordinaires

Il s'agit des unités de l'administration fédérale répertoriées à l'annexe 1 OLOGA et des processus définis pour le fonctionnement de l'administration fédérale pour la gestion des affaires courantes.

Politico-stratégique/opérationnel

Le présent rapport opère une distinction entre ces deux niveaux. Cette distinction n'est liée ni à des personnes ni à des organes. Ce sont ses activités, ou ses tâches, compétences et responsabilités qui déterminent le niveau d'un organe. C'est au niveau politico-stratégique que sont coordonnées les affaires en vue des décisions de principe du Conseil fédéral. Les organes au niveau politico-stratégique peuvent exercer leur droit de donner des instructions pour donner des mandats à des services et des organes au niveau opérationnel. C'est au niveau opérationnel que les directives du niveau politico-stratégique sont mises en œuvre concrètement.

Professionnalisé (en partie)

Dans un état-major de crise professionnalisé, les collaborateurs sont engagés en premier lieu pour les préparatifs et la gestion des crises. Il y a deux cas de figure: soit seule une partie de l'état-major de crise est engagée prioritairement pour les préparatifs et la gestion des crises, soit tous les membres de l'état-major de crise ne travaillent qu'en partie pour celui-ci en dehors des situations de crise. Cette partie est néanmoins importante. État-major professionnalisé et état-major professionnel sont synonymes.

Droit de donner des instructions

Si un organe a le droit de donner des instructions, il est habilité à donner des mandats à d'autres services ou états-majors de crise, dans la mesure où ceux-ci sont nécessaires pour gérer la crise. Le droit de donner des instructions doit se fonder sur une base légale explicite ou être conféré par une décision formelle du Conseil fédéral. Il est lié à un état-major de crise et non à une personne.

⁶ [RS 172.213.80 - Ordonnance du 25 novembre 1998 concernant l'Etat-major Prise d'otage et chantage \(admin.ch\)](#)

4 Principaux enseignements tirés des crises passées

Les structures et les procédures ordinaires de l'administration fédérale se sont révélées fiables et solides⁷. La pandémie de COVID-19 a toutefois révélé un potentiel d'amélioration. Les deux évaluations de la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la 1^{re} et la 2^e phases de la pandémie de COVID-19 menées par la ChF⁸ (ci-après: évaluations de la ChF), les deux évaluations de la CdC «COVID-19: gestion de la crise durant la première vague, le point de vue des cantons. Rapport intermédiaire» et «Collaboration Confédération-cantons durant l'épidémie de COVID-19: conclusions et recommandations. Rapport final»⁹ (ci-après: évaluations de la CdC) et 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)»¹⁰ (ci-après: rapport des CdG) ont identifié un potentiel d'amélioration de la gestion de crise et la nécessité d'intervenir, en particulier dans les domaines suivants:

Entrée dans la gestion de crise

Plusieurs évaluations concernant la pandémie de COVID-19 ont relevé que la gestion de crise n'a pas été abordée de manière globale, surtout au début, parce que des thèmes spécifiques et des secteurs spécialisés n'ont pas été suffisamment intégrés¹¹, notamment parce que la dimension potentielle de la pandémie n'a pas été anticipée correctement et qu'on a ensuite trop tardé avant de mettre en place une organisation de crise supradépartementale. Les CdG font valoir dans leur rapport que le caractère global et transversal de la crise a été identifié relativement tard¹², faute de critères et de processus permettant d'identifier le caractère global et transversal de la pandémie et la nécessité de mettre en place une organisation de crise. Plus une crise est complexe et plus il est nécessaire de prévoir des canaux pour la collaboration interdépartementale¹³. Il est également apparu qu'il importe de mieux se préparer à des développements hypothétiques d'une crise au moyen de scénarios. Des préparatifs au niveau politico-stratégique s'imposent à cet effet. Cette approche permet par la suite de prendre à temps des décisions au niveau stratégique et de disposer de suffisamment d'avance au niveau opérationnel pour planifier et mettre en œuvre les mesures pertinentes¹⁴. Il a également été relevé qu'un état-major de crise transversal, en mesure de livrer au Conseil fédéral une synthèse supradépartementale comme base de décision, aurait été nécessaire¹⁵.

⁷ www.bk.admin.ch > Documentation > Communiqués > 11.12.2020 > Évaluation de la gestion de la crise pendant la 1^{re} phase de la pandémie de COVID-19 > Documents > [Rapport \(ChF 2020\)](#)

⁸ www.bk.admin.ch > Documentation > Communiqués > 11.12.2020 > Évaluation de la gestion de la crise pendant la 1^{re} phase de la pandémie de COVID-19 > Documents > [Rapport \(ChF 2020\)](#)
www.bk.admin.ch > Documentation > Communiqués > 22.06.2022 > Évaluation de la gestion de crise pendant la 2^e phase de la pandémie de COVID-19 > Documents > [Rapport \(ChF 2022\)](#)

⁹ www.kdk.ch > Thèmes > COVID-19 > Premières leçons tirées en 2020 > Rapport intermédiaire > COVID-19: gestion de la crise durant la première vague, le point de vue des cantons ([CdC 2020](#))
www.kdk.ch > Thèmes > COVID-19 > Améliorer la gestion de crise > Rapport final > Collaboration Confédération-cantons durant l'épidémie de COVID-19: conclusions et recommandations ([CdC 2022](#))

¹⁰ [FF 2022 1801 - Organisation de crise de la Confédération pour la gestion de la pandémie de Covid-19 \(janvier à juin 2020\). Rapport des Commissions de gestion des Chambres fédérales \(admin.ch\) \(CdG 2022\)](#).

¹¹ ChF (2022) p. 20

¹² CdG (2022) p. 98

¹³ ChF (2020) p. 16 ChF (2022) p. 18 à 20 CdG (2022), ch. 6.4.2 et 10, CdC (2022) p. 12 s.

¹⁴ ChF (2022) p. 18 à 22, CdG (2022), ch. 10, CdC (2022) p. 12 s.

¹⁵ ChF (2022) p. 20

Rôle de l'EMFP et d'autres états-majors de crise

Les bases légales suivantes définissent le rôle de l'EMFP: art. 7, al. 4, de la loi fédérale du 20 décembre 2019 sur la protection de la population et la protection civile (LPPCi)¹⁶, 19, al. 3, et 20, al. 2, de la loi du 22 mars 1991 sur la radioprotection (LRaP)¹⁷, 55 de la loi du 28 septembre 2012 sur les épidémies (LEp)¹⁸ et ordonnance du 2 mars 2018 sur l'État-major fédéral Protection de la population (OEMFP)¹⁹. L'EMFP est notamment engagé pour maîtriser des événements de portée nationale concernant la protection de la population. Dans ce contexte, il assume les tâches suivantes: il assure l'échange d'informations et la coordination avec d'autres états-majors et organes de la Confédération et des cantons, les exploitants d'infrastructures critiques et les organes compétents à l'étranger, il établit une vue d'ensemble de la situation en rassemblant des aperçus spécifiques et partiels et évalue celle-ci, il élabore des bases de décision à l'attention du Conseil fédéral, du département ou de l'office fédéral compétent, il coordonne l'expertise à l'échelon fédéral ainsi que l'engagement des ressources nationales et internationales. L'ordonnance prévoit que l'EMFP se compose d'une conférence des directeurs, d'un élément de planification, d'un élément d'intervention et d'appui et d'un secrétariat. L'art. 7 OEMFP prévoit que l'EMFP comprend plus de 30 membres permanents et que sa composition peut être élargie en fonction de l'événement.

Le 24 janvier 2020, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a convié l'EMFP à une première séance extraordinaire d'information de la conférence des directeurs afin d'examiner l'évolution de la situation relative à la pandémie de COVID-19. De plus, une réunion de l'élément de planification a eu lieu le 19 février 2020. L'EMFP a été constitué formellement le 2 mars 2020 et le directeur de l'OFSP de l'époque a été élu président. Selon le rapport des CdG, aucune tâche, compétence ou responsabilité n'a été formellement fixée lors de la constitution de l'EMFP²⁰. D'autres personnes ont été invitées aux séances hebdomadaires de la conférence des directeurs en plus des membres permanents. Ces séances ont rassemblé jusqu'à 50 personnes présentes physiquement, et environ 40 personnes, à distance. L'élément de planification de l'EMFP n'a pas été utilisé²¹. Le rapport des CdG relève que selon les personnes interrogées, l'OFSP souhaitait renoncer à activer l'élément de planification afin de ne pas ventiler les différents thèmes et de concentrer leur traitement dans les mains de la seule taskforce de l'OFSP. Les représentants du Département fédéral de l'intérieur (DFI) et de l'OFSP ont précisé qu'il était rapidement apparu qu'un organe aussi grand que l'EMFP ne se prêtait pas à la préparation des bases de décision du Conseil fédéral. Rétrospectivement, il est clair qu'un très grand état-major de la Confédération, composé de non-spécialistes, aurait été dépassé s'il avait dû assumer la conduite de la gestion de la crise; celle-ci devait être confiée à la taskforce de l'OFSP. En fin de compte, la responsabilité globale de la gestion de crise relevait du DFI (OFSP), qui a décidé de constituer l'EMFP.

Les évaluations se rejoignent sur le fait que, s'il a effectivement assumé ses tâches d'information et de coordination, l'EMFP n'a pas rempli celle consistant à élaborer des bases décisionnelles. Elles concluent que l'EMFP n'as pas été engagé conformément aux bases légales ni adéquatement au vu de la situation²². Elles concordent également sur le fait que les tâches, compétences et responsabilités des organes supradépartementaux engagés pendant la pandémie de COVID-19 et leurs processus n'étaient pas coordonnés, en particulier au début. L'État-major du Conseil fédéral chargé de gérer la crise du coronavirus (EMCC) a été constitué trop tard et n'a pas pu assumer pleinement le rôle d'organe de conduite qui lui revenait en vertu des instructions concernant la gestion des crises dans l'administration fédérale.

¹⁶ [RS 520.1 - Loi fédérale du 20 décembre 2019 sur la protection de la population et sur la protection civile \(LPPCi\) \(admin.ch\)](#)

¹⁷ [RS 814.50 - Loi du 22 mars 1991 sur la radioprotection \(LRaP\) \(admin.ch\)](#)

¹⁸ [RS 818.101 - Loi fédérale du 28 septembre 2012 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme \(Loi sur les épidémies, LEp\) \(admin.ch\)](#)

¹⁹ [RS 520.17 - Ordonnance du 2 mars 2018 sur l'État-major fédéral Protection de la population \(OEMFP\) \(admin.ch\)](#)

²⁰ CdG (2022) p. 67

²¹ CdG (2022) p. 67 à 69

²² ChF (2022) p. 15 et 19

La composition des organes supradépartementaux a été jugée trop hétérogène en raison de l'inégalité des niveaux hiérarchiques et des pouvoirs de décision de leurs membres²³. En fin de compte, il était difficile de distinguer ce qui relevait du niveau opérationnel de ce qui relevait du niveau stratégique et la position hiérarchique des différents organes est restée obscure. Faute de coordination suffisante au niveau supradépartemental, ce sont les départements qui ont dû suppléer ce manque pendant la 1^{re} phase de la pandémie²⁴. La complexité de l'organisation de l'administration fédérale a fait l'objet de critiques, notamment de la part des cantons²⁵. Le cloisonnement départemental et le manque de vue d'ensemble se sont accentués sur la durée de la crise²⁶. Le flux d'informations des organes de crise supradépartementaux vers les départements a aussi laissé à désirer²⁷.

Association de tiers

L'association des acteurs fédéraux à la gestion de crise de l'administration fédérale doit être systématique afin d'améliorer le flux d'informations et la coordination entre les niveaux de l'État. Un échange institutionnalisé peut aussi faciliter le transfert de tâches, de compétences et de responsabilités lorsque la situation change. L'amélioration de l'association des cantons dans la gestion de crise de l'administration fédérale permettrait en outre de coordonner et de mettre en œuvre les mesures de manière plus efficace et efficiente²⁸.

La pandémie de COVID-19 a mis en évidence l'importance de l'apport de connaissances scientifiques externes pour maîtriser la crise. La collaboration avec les milieux scientifiques a toutefois souffert d'une certaine méfiance au début: les rôles, les compétences et la répartition des tâches ont manqué de clarté. Un temps précieux a été perdu avant que la collaboration avec la Swiss National COVID-19 Science Task Force (Science Task Force) fonctionne. Le rattachement de celle-ci au DFI et plus précisément à l'OFSP a été critiqué. À l'avenir, le rôle d'un organe scientifique consultatif lors d'une crise devra être clarifié, et son rattachement, sa collaboration et sa composition devront être définis au préalable²⁹.

Soutien aux unités administratives impliquées

Le soutien ciblé aux unités administratives impliquées dans la gestion de crise a manqué, en particulier au niveau opérationnel. Ces unités doivent bénéficier rapidement de prestations et d'aides internes afin qu'elles soient déchargées des tâches qui ne relèvent pas de leur domaine de compétence³⁰.

La question de l'aptitude des unités impliquées à résister aux crises (endurance) s'est en outre posée sur la durée de la pandémie de COVID-19. Afin de préparer le personnel, les unités et les organisations à ce genre de situations, une formation et un perfectionnement centralisés, ainsi que l'intégration d'aspects du BCM dans les exercices s'imposent³¹.

Le manque d'un instrument garantissant une présentation intégrale de la situation a été ressenti. La présentation électronique de la situation (PES) est disponible. Elle a toutefois montré ses limites pendant la pandémie de COVID-19 et elle n'a pas non plus été utilisée systématiquement. Des informations cruciales pour les décisions n'ont donc pas été exploitées en temps utile, en particulier au début de la pandémie³².

²³ ChF (2020) p. 15

²⁴ ChF (2020) p. 27

²⁵ ChF (2020) p. 20

²⁶ ChF (2020) p. 12 et 15, ChF (2022) p. 20 à 22, CdG (2022), ch. 9 et 10.; CdC (2022) p. 17 à 19

²⁷ www.bk.admin.ch > Documentation > Communiqués > 22.06.2022 > Évaluation de la gestion de crise pendant la 2^e phase de la pandémie de COVID-19 > Documents > [Resultate von Interface als Grundlage für die Erstellung des Berichts](#) (en allemand) p. 13

²⁸ ChF (2020) p. 20 à 23, ChF (2022) p. 7, 20 et 23 à 27, CdC (2022) p. 12 s., recommandation 4, CdG (2022) p. 110 à 112

²⁹ ChF (2020) p. 24, ChF (2022) p. 27 à 3, CdC (2022) p. 21, recommandation 13

³⁰ ChF (2020) p. 17 s., ChF 2022 p. 39 à 41, CdG (2022) p. 34 s.

³¹ ChF (2020) p. 14

³² ChF (2020) p. 19, ChF (2022) p. 42

Élaboration de propositions de solution

Au vu de la nécessité d'agir, le Conseil fédéral a donné mandat de mettre en œuvre toutes les recommandations formulées dans les deux évaluations de la ChF. Deux de ces mandats portaient sur l'organisation de la gestion de crise (cf. ch. 2.3). Après la deuxième évaluation, le Conseil fédéral a chargé la ChF et le DDPS de préparer des propositions de solution, dans le cadre d'un processus participatif. Les réflexions devaient notamment se concentrer sur les états-majors de crise et leurs tâches, compétences et responsabilités, sur l'anticipation des crises, sur la mise sur pied en temps utile de l'organisation de la gestion de crise et sur l'association des cantons et d'autres acteurs importants, tels que les milieux scientifiques.

5 Procédure

5.1 Implication des départements et des cantons

Les premières réflexions de la ChF et du DDPS se sont fondées sur les résultats de la première évaluation de la ChF. Dans ce cadre de celle-ci, des collaborateurs de tous les départements et de la ChF, la CdC, plusieurs conférences intercantionales spécialisées, des représentants des cantons et d'autres acteurs de la gestion de crise de l'administration fédérale ont été interrogés.

Pour la deuxième évaluation, la ChF a organisé deux ateliers thématiques, l'un consacré à la collaboration de l'administration fédérale avec les milieux scientifiques et l'autre à l'organisation de la gestion de crise de l'administration fédérale, en plus des interviews et du questionnaire en ligne. Le premier atelier consacré à l'organisation de la gestion de crise a eu lieu le 11 novembre 2021 et a réuni des représentants de tous les départements et des cantons. Se fondant sur ces discussions, une équipe de projet composée de collaborateurs de la ChF, du secrétariat général du DDPS et de l'OFPP a développé des options pour l'organisation de la gestion de crise.

Le 10 novembre 2022, lors d'un nouvel atelier consacré à l'organisation de la gestion de crise de l'administration fédérale, qui a réuni des représentants des secrétariats généraux de tous les départements et des cantons, les options ont été présentées, discutées et évaluées. Les résultats des évaluations de la ChF, de la CdC et du rapport des CdG, ainsi que les premières expériences acquises dans l'organisation relative à la crise ukrainienne (groupe de coordination interdépartemental Ukraine/Russie [IKUR]) et à l'éventuelle crise énergétique (organisation de crise en cas de pénurie grave d'énergie [Agathon +]) ont été intégrées aux travaux. Les résultats ont été présentés à la Conférence des secrétaires généraux (CSG)³³ en janvier 2023. Au début février 2023, le chancelier de la Confédération a discuté des grandes lignes prévues lors du colloque de la CdC.

5.2 Options développées

Se fondant sur les résultats des différentes évaluations et sur les réactions enregistrées lors du premier atelier consacré à l'organisation de la gestion de crise, l'équipe de projet a délibérément choisi de développer de nombreuses options pour l'organisation de la gestion de crise de l'administration fédérale. Les évaluations mentionnées et les interventions parlementaires ont mis en évidence les divergences d'opinion des différents acteurs (Confédération, cantons, tiers) quant à l'organisation de la gestion de crise de l'administration fédérale. Il était donc nécessaire d'élaborer une gamme d'options pour garantir un débat ouvert. À aucun moment le principe selon lequel le Conseil fédéral reste l'organe décisionnel politico-stratégique dans toutes les situations et les processus décisionnels ordinaires (par ex. respect du principe de la division en départements, processus et directives concernant les affaires du Conseil fédéral [«classeur rouge »]) conservent leur validité pendant les crises n'a été remis en cause. Les propositions concernant la gestion de crise ne peuvent être soumises au Conseil fédéral que par le département responsable. Le principe de la division en départements n'a rien à voir avec le cloisonnement

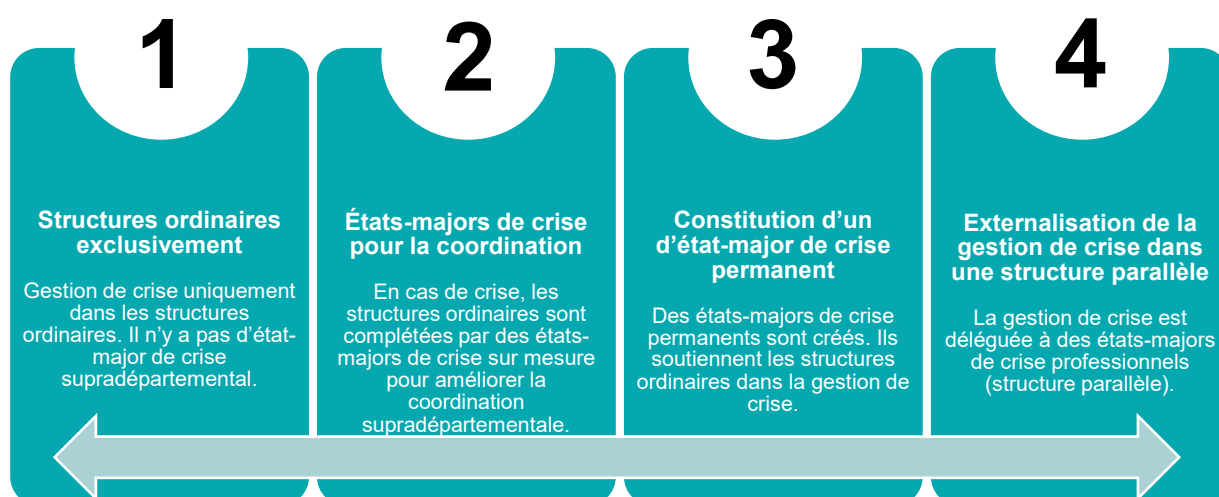
³³ www.bk.admin.ch > La Chancellerie fédérale > Organisation de la Chancellerie fédérale > Organisations interdépartementales > Conférence des secrétaires généraux (CSG)

départemental évoqué au ch. 4. Il signifie que chaque conseiller fédéral dirige un département. Il en découle que, pour la préparation et l'exécution des décisions, les affaires du Conseil fédéral sont réparties entre ses membres par département (cf. art. 177, al. 2, de la Constitution³⁴). Le principe de la division en départements n'empêche pas l'administration fédérale d'adopter une approche globale dans la gestion de crise et de constituer des états-majors de crise chargés de la coordination supradépartementale. Une organisation de crise devrait donc en premier lieu viser à décharger les structures ordinaires.

Le présent rapport n'analyse pas de l'organisation de la gestion de crises et d'événements spécifiques qui relèvent d'états-majors prévus à cet effet, tels que l'EMPOC ou le SONAS. Il n'aborde pas non plus le BCM des départements et des unités administratives en cas de crise, ni la Délégation pour la sécurité (Délséc) et le Groupe Sécurité, qui assurent la coordination interdépartementale des affaires de politique de sécurité, mais n'interviennent pas dans la gestion de crise.

Orientations possibles de l'organisation de crise

Un état des lieux des pistes envisageables pour l'organisation de la gestion de crise de la Confédération a été dressé en vue du développement des options. Celles-ci sont placées sur une échelle dont les deux extrêmes sont la gestion de crise exclusivement dans les structures ordinaires (1) ou l'externalisation totale de la gestion de crise dans une structure parallèle (4).



Option 1: structures ordinaires exclusivement

Cette option prévoit que la crise est gérée exclusivement dans les structures ordinaires existantes. En cas de crise, les départements ou les unités concernés engagent les états-majors de crise prévus. Ils peuvent faire appel à des spécialistes d'autres unités. La CSG assume la coordination des affaires extraordinaires. Son rôle est défini par les bases légales suivantes: art. 57 LOGA, 16 OLOGA et règlement du 25 novembre 2020 de la Conférence des secrétaires généraux³⁵.

Afin de soutenir les états-majors de crise très sollicités et la CSG, il est prévu qu'ils puissent recourir aux prestations d'une permanence. Ces prestations comprennent les capacités et les ressources dont disposent certaines unités, mais qui manquent, en tout ou partie, à d'autres pour gérer la crise. Les services et les organes impliqués dans la gestion de crise doivent être soutenus par les unités qui disposent des capacités et des ressources nécessaires. Le soutien peut notamment porter sur les domaines suivants: détection précoce des crises, contexte situationnel, analyse de la situation, aide à la conduite, travail d'état-major, communication de crise, etc.

³⁴ RS 101

³⁵ [FF 2020 9463 - Règlement de la Conférence des secrétaires généraux \(admin.ch\)](#)

La gestion de crise dans les structures ordinaires présente l'avantage que les processus sont connus et bien rodés. Elle peut commencer rapidement. Cette approche peut toutefois très vite entraîner une surcharge des organes et des personnes fortement sollicités. Par ailleurs, la gestion de crise risque de se concentrer sur les difficultés du département, au détriment de la coordination.

Option 2: états-majors de crise pour la coordination

En cas de crise, les départements ou les unités impliqués engagent des états-majors de crise. Les structures ordinaires sont soutenues par des organes qui assurent la coordination des mesures et des stratégies. Les états-majors de crise peuvent recourir à des prestations de soutien mises à disposition par une permanence (voir option 1). Plusieurs sous-options sont possibles:

- a) un état-major de crise supradépartemental au niveau politico-stratégique;
- b) un état-major de crise supradépartemental aux niveaux opérationnel et politico-stratégique.

Dans ces deux cas de figure, la gestion de crise est assurée dans les structures ordinaires, dont les processus sont connus et rodés. Les nouveaux organes présentent l'avantage de soutenir la coordination entre les départements et de pouvoir être taillés sur mesure pour répondre aux besoins. Le risque existe cependant que le département responsable doive, pendant la crise, s'occuper au surplus de mettre sur pied l'organisation de crise. Par ailleurs, la connectivité des cantons et des tiers devrait être revue et adaptée à chaque situation.

Option 3: engagement d'un état-major de crise permanent

En cas de crise, les départements ou les unités impliqués engagent des états-majors de crise. Ceux-ci peuvent recourir à des prestations de soutien mises à disposition par une permanence (voir option 1). Un état-major permanent, préexistant à la crise, assure la coordination entre les états-majors de crise. Il peut s'agir d'un état-major professionnel ou semi-professionnel. Plusieurs sous-options sont possibles:

- a) un état-major de crise politico-stratégique permanent;
- b) un état-major de crise opérationnel permanent.

L'externalisation d'au moins une partie de la gestion de crise décharge les structures ordinaires. La connectivité des cantons, des milieux scientifiques et d'autres acteurs est plus rapide dans le cas d'une structure permanente puisque les personnes sont connues et les processus rodés. Par contre, maintenir une structure de crise en permanence même en situation normale serait coûteux, sans compter qu'il faudrait d'abord chercher les spécialistes nécessaires et que ceux-ci trouvent leurs marques dans l'état-major de crise permanent. Cela peut nuire à l'acceptation de cette structure et conduire à des conflits entre les spécialistes et les membres de l'état-major professionnel.

Option 4: externalisation dans une structure parallèle

Dans ce cas de figure, la gestion de crise aux niveaux opérationnel et politico-stratégique ne relève plus du tout des départements et des offices, mais reste subordonnée au département qui a la responsabilité de gérer la crise. En cas de crise, des états-majors professionnalisés, composés de gestionnaires de crise professionnels, assument la gestion de crise aux niveaux opérationnel et politico-stratégique. Les unités impliquées détachent des spécialistes dans les états-majors de crise. La partie professionnalisée est responsable des processus et des prestations de soutien. Il serait également envisageable de ne constituer ces états-majors qu'en cas d'événement. Ils comprendraient alors un noyau semi-professionnel, complété par des spécialistes des unités administratives spécialisées.

L'externalisation de la gestion de crise permet de décharger fortement les structures ordinaires. La responsabilité de la gestion de crise est clairement définie. De plus, la connectivité est rapidement assurée pour les tiers, car les structures et les personnes sont connues avant la crise et les processus établis. Par contre, maintenir une structure de crise (partiellement) professionnalisée même en situation normale serait très coûteux. Le risque de conflits de compétences au sein de l'état-major de crise est élevé. En outre, il faut d'abord chercher le personnel adéquat et que celui-ci trouve ses marques dans l'état-major de crise.

5.3 Résultats de la consultation concernant les options

Les options décrites ci-dessus ont été discutées et évaluées avec les départements et les représentants des cantons. Le consensus qui s'est dégagé des discussions du deuxième atelier est que les orientations de principe «structures ordinaires exclusivement» (ch. 1) et «externalisation de la gestion de crise dans une structure parallèle» (ch. 4) ne doivent pas être poursuivies. Les structures ordinaires présentent certes l'avantage que les processus et les procédures sont connus et bien rodés. Dans une situation de crise complexe et de longue durée, telle que la pandémie de COVID-19, il n'est toutefois plus possible de travailler exclusivement dans les structures ordinaires en raison de la pression du temps, de la charge de travail élevée, des implications multiples et du besoin de coordination qui en résulte. Les représentants des départements et des cantons consultés se rejoignent sur la nécessité de structures complémentaires pour la gestion de crise de l'administration fédérale. En outre, de l'avis général, des états-majors de crise professionnels, qui assumeraient la gestion de crise de l'administration fédérale, indépendamment de la hiérarchie, ne seraient pas efficaces, adéquats et compatibles avec le système. Des états-majors de ce type, tel celui de la Délséc, qui a d'ailleurs été dissous, n'ont pas convaincu par le passé³⁶. L'expérience acquise avec l'état-major Délséc a montré qu'un état-major de crise professionnel pouvait générer des conflits de tâches, de compétences et de responsabilités qui nuisent à l'efficacité de la gestion de crise. Au surplus, les états-majors de ce type ne jouissent pas de la proximité nécessaire avec les décideurs politiques ni ne sont suffisamment familiarisés avec les structures et les processus ordinaires.

De l'avis général, une crise doit être gérée aussi longtemps que judicieux au moyen des structures et des processus ordinaires, en accélérant les procédures si nécessaire. Selon l'opinion qui se dégage, il faut engager des états-majors interdépartementaux sous la direction du département responsable pour faciliter la coordination aux niveaux politico-stratégique et opérationnel. Il a également été constaté qu'un soutien adapté aux besoins des états-majors de crise était nécessaire pour assurer une transition rapide vers cette organisation de crise et améliorer l'endurance des unités impliquées. Concrètement, des collaborateurs de différents départements (notamment de la ChF et du DDPS), possédant des compétences spécifiques, doivent être mis à disposition à titre de soutien et de conseil. Certaines de ces prestations, en tant que standards minimaux obligatoires, doivent être fournies dans tous les cas. Cette approche permet d'harmoniser la gestion de crise de l'administration fédérale. Les cantons, en particulier, ont ressenti le besoin de structures et de processus standardisés, essentiels pour leur intégration.

Les premières expériences acquises avec l'IKUR et Agathon+ ont notamment plaidé en faveur de la création d'un état-major de crise au niveau politico-stratégique. Sa composition de base devrait être celle de la CSG (sont membres de la CSG, le chancelier de la Confédération et les secrétaires généraux des sept départements; le secrétaire général de l'Assemblée fédérale et les deux vice-chanceliers participent aux réunions avec voix consultative), qui pourrait être complétée par des internes ou des externes. Il pourrait aussi se composer de trois secrétaires généraux au plus. En cas de crise, cet état-major doit aider le département responsable à préparer, au niveau politique, des propositions au Conseil fédéral, à élaborer des bases de décisions et à coordonner la gestion de crise au niveau supradépartemental. Cette solution présente l'avantage que les affaires sont discutées au niveau politique et coordonnées avant d'être présentées au Conseil fédéral. L'association des cantons, des milieux scientifiques et d'autres acteurs externes à l'administration (par ex. des milieux économiques ou de la société civile) doit être réglée précisément.

³⁶ www.admin.ch > Documentation > Communiqués > 24.08.2011 > [La politique de sécurité se voit dotée d'une conduite plus efficace](#)

L'idée de créer un état-major de crise au niveau opérationnel, chargé de coordonner les différents services spécialisés et de préparer les informations et les bases nécessaires à l'état-major de crise au niveau politico stratégique a aussi été bien accueillie.

Les participants au colloque de la CdC ont approuvé la direction générale des réflexions. Ils ont particulièrement insisté sur l'association systématique des cantons. À cet égard, il est essentiel que les cantons adaptent leur organisation (intercantonale) de crise de pair avec l'administration fédérale. Ils entendent en outre améliorer leur capacité d'anticipation des crises. La possibilité d'utiliser le Dialogue confédéral pour le dialogue politique entre le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux en situation de crise a également été discutée.

5.4 Autres évaluations

Les CdG dressent un constat semblable dans leur rapport: «Les CdG arrivent à la conclusion que ces deux approches sont complémentaires: une crise d'une telle ampleur ne peut pas être gérée uniquement dans le cadre des structures habituelles de l'administration; à l'inverse, une organisation de crise transversale entièrement détachée des départements ne serait ni réaliste ni efficace. De l'avis des CdG, une gestion de crise réussie passe par une combinaison équilibrée de ces deux principes, tirant parti des avantages de chacun d'eux. Cette combinaison doit pouvoir être adaptée en fonction du type de crise, de son caractère sectoriel ou global et de sa durée»³⁷. Les CdG attendent en outre du Conseil fédéral qu'il examine «si les règles relatives à la conduite des organes transversaux de gestion de crise devraient être clarifiées, respectivement adaptées». Par ailleurs, les CdG estiment que «l'option de créer une délégation du Conseil fédéral en cas de crise mériterait d'être examinée»³⁸.

Selon le rapport final de la CdC, les cantons souhaitent l'institution au niveau opérationnel d'un État-major de crise permanent et transdépartemental, chargé de préparer en association avec les représentants cantonaux, les bases des décisions politiques à l'échelon fédéral. Dans ce contexte, ils souhaitent que l'administration fédérale réfléchisse au rôle et à l'éventuel développement de l'EMFP. Pour garantir une gestion de crise transsectorielle, anticipative et cohérente à l'échelon de tout le pays, ils appellent de leurs vœux l'institutionnalisation d'un échange politico-stratégique entre les représentants du Conseil fédéral et des gouvernements cantonaux (Dialogue confédéral Confédération-cantons, par ex.)³⁹.

6 Conclusions de Conseil fédéral

Se fondant sur les enseignements tirés des évaluations citées de la Confédération, du Parlement et des cantons, sur les discussions avec les départements et les représentants des cantons, et compte tenu des premiers enseignements tirés des expériences faites avec l'IKUR et Agathon +, le Conseil fédéral estime que la gestion de crise de l'administration fédérale fonctionne et qu'il n'y a pas lieu de la modifier de fond en comble. Son organisation mérite toutefois d'être optimisée. Dans cette perspective, des principes fondamentaux doivent être respectés (cf. ch. 6.1). Les principales nouveautés organisationnelles et procédurales sont décrites au ch. 6.2. Des standards minimaux, applicables dans tous les cas, doivent permettre de remédier à certaines faiblesses de la gestion de crise actuelle (cf. ch. 6.3). Enfin, le rapport tire les conséquences qui s'imposent pour la mise en œuvre (cf. ch. 6.5) et analyse la solution proposée.

³⁷ CdG (2022) p. 103

³⁸ CdG (2022) p. 105 s.

³⁹ CdC (2022) p. 17, recommandation 8

6.1 Principes

La future organisation de la gestion de crise de l'administration fédérale respecte les structures et les processus ordinaires (principe de la division en départements). En font notamment partie la loi du 18 mars 2005 sur la consultation⁴⁰ et les directives sur les affaires du Conseil fédéral («classeur rouge»). Le Conseil fédéral est l'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération, indépendamment de la situation et des circonstances.

L'organisation de la gestion de crise se fonde sur les besoins de la collaboration interdépartementale en cas de crise complexe et protéiforme. Elle ne doit cependant pas empiéter sur la compétence des unités administratives de constituer leurs propres organes ou états-majors de crise pour garantir leur BCM.

6.2 Description

Pour garantir une gestion de crise globale et supradépartementale, rapidement opérationnelle et systématique, il faut instituer et désigner un état-major central permanent. En cas de crises complexes et protéiformes, le Conseil fédéral décide de convoquer un état-major de crise politico-stratégique (EMPS) et un état-major de crise opérationnel (EMOP) est mis en place au niveau du département responsable. Le principe de la division en départements et les procédures réglées par le «classeur rouge» de même que les procédures de consultation informelles ou formelles (raccourcies si nécessaire) s'appliquent, indépendamment de la création de ces deux états-majors. L'état-major central permanent et les deux autres états-majors sont décrits plus précisément ci-après. Par ailleurs, le déclenchement de l'organisation de crise devrait être simplifié à l'avenir (cf. ch. 6.2.4). L'amélioration de la capacité d'anticiper les crises potentielles et leurs évolutions est cruciale à cet égard. L'association des acteurs pertinents pour la gestion de la crise, tels que des représentants du système fédéral et des milieux scientifiques, doit être garantie en tout temps. Enfin, les bases légales actuelles doivent être adaptées.

6.2.1 État-major central permanent

Les crises des dernières années ont montré que les unités administratives disposent des connaissances spécialisées nécessaires à la gestion d'une crise. Des collaborateurs, dont le nombre reste à définir, du DDPS (OFPP, év. armée), du Département fédéral de justice et police (fedpol), de la ChF et, le cas échéant, d'autres départements, seront désignés pour soutenir les états-majors de crise aux niveaux politico-stratégique et opérationnel. Ils leur apporteront un soutien méthodologique et les déchargeront des tâches administratives. L'état-major central permanent permettra d'assurer la continuité et d'uniformiser la gestion de crise de la confédération, sans perte des connaissances acquises entre les crises. Les prestations de soutien sont fournies selon le principe de milice: en situation normale, les collaborateurs accomplissent leurs tâches ordinaires; en cas de crise, ils sont mis à la disposition des deux états-majors de crise et leur fournissent les prestations nécessaires. En temps normal, ils se consacrent par exemple à la détection précoce des crises, à la formation et au perfectionnement des collaborateurs de l'administration fédérale et, le cas échéant, des cantons dans le domaine de la gestion de crise et des exercices de gestion de crise. L'état-major central permanent n'est pas une organisation parallèle autonome. Les prestations et les processus existants ne sont pas redoublés.

L'état-major central permanent n'a pas de rôle de conduite à jouer dans la gestion de crise. Le soutien doit être coordonné afin que des capacités suffisantes soient assurées pour que les prestations nécessaires puissent être effectivement fournies et éventuellement priorisées en cas de crises longues et complexes. Les ressources, en particulier celles du DDPS et de la ChF, constituent l'état-major central permanent et établissent la collaboration permanente avec d'autres départements et offices (par ex. fedpol). Il est également envisageable de définir à l'avance des prestations fixes pour l'EMPS et de les tenir à disposition en conséquence.

⁴⁰ [RS 172.061 - Loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation \(Loi sur la consultation, LCo\) \(admin.ch\)](#)

Certaines prestations font désormais partie des standards minimaux d'une organisation de crise, afin de remédier aux faiblesses identifiées dans la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la pandémie de COVID-19: il s'agit notamment de la gestion des parties prenantes en vue de l'implication des cantons, des milieux scientifiques et d'autres acteurs importants et de la présentation intégrale de la situation, y compris l'utilisation de plateformes pour l'échange d'informations (cf. ch. 6.3).

L'état-major central permanent doit en particulier fournir les prestations de soutien suivantes:

Anticipation des crises: les situations qui pourraient conduire à une crise doivent être analysées avant qu'une crise se produise. Pendant la crise, il importe d'analyser comment celle-ci pourrait évoluer. Les spécialistes de la hiérarchie compétente sont les mieux placés pour identifier une évolution qui pourrait déboucher sur une crise. L'anticipation des crises soutient les instruments existants en assurant la mise en réseau de la gestion des risques de la Confédération, de la détection précoce des crises, de l'analyse continue de la situation et du contexte et des analyses provenant des départements. Il ne s'agit pas de créer des postes supplémentaires destinés à l'anticipation des crises dans un nouvel état-major, mais de renforcer les processus et les structures existants. L'anticipation des crises permet en outre de recourir en temps utile à des scientifiques externes. Les processus actuels de la gestion des risques de la Confédération ne sont pas modifiés.

Gestion des parties prenantes: elle permet de vérifier et de régler l'implication des cantons et d'autres acteurs pertinents (par ex. scientifiques externes ou professionnels des secteurs économiques concernés) dans la gestion de crise et de conseiller le département responsable dans la mise en œuvre. Des standards définiront la manière dont ces acteurs sont identifiés, informés et impliqués. La prestation de soutien peut également comprendre des listes d'acteurs importants, que l'état-major central permanent tiendra à jour en situation normale. Ce dernier peut en outre soutenir l'EMPS et l'EMOP, ou le département responsable, en ce qui concerne la coordination avec les parties prenantes. Le département responsable demeure compétent.

Point de contact unique: un point de contact clairement défini et connu au préalable est indispensable pour améliorer le flux d'informations avec les cantons et d'autres acteurs pertinents de la gestion de crise au niveau national. Dans la mesure du possible, ce point de contact doit être le même pour tous les types de crise, indépendamment du département responsable.

Controlling des affaires du Conseil fédéral: une vue d'ensemble actualisée des affaires pertinentes du Conseil fédéral, comprenant un état de leur mise en œuvre, est mis à la disposition du département responsable et des états-majors de crise afin de faciliter leur pilotage. Cette vue d'ensemble comprend également les objets parlementaires pertinents. Ce controlling complète celui que la ChF assure aujourd'hui.

Infrastructure de conduite: l'état-major central permanent met à la disposition de l'état-major politico-stratégique et, le cas échéant, de l'état-major opérationnel des locaux adéquats, dotés des infrastructures de travail et de communication nécessaires.

Présentation intégrale de la situation: elle réunit des aperçus spécifiques et partiels en une vue d'ensemble de la situation. Une présentation intégrale de la situation a déjà été demandée à plusieurs reprises lors de crises et d'exercices de crise et constitue donc une partie importante des prestations à fournir. La plateforme d'échange des informations pertinentes doit être définie de manière contraignante.

Communication de crise: le représentant de la communication de crise au sein de l'état-major central permanent assure la coordination entre les états-majors. Si le Conseil fédéral centralise la communication de crise à la ChF, celle-ci dirige la cellule interdépartementale de communication de crise. Elle est représentée dans cette cellule, si Conseil fédéral délègue la coordination de la communication de crise à un département.

Compétences en matière de processus et compétences méthodologiques: les départements et les états-majors de crise sont soutenus dans la mise en place de leurs processus de gestion de crise. Le service responsable est accompagné dans l'établissement d'une méthode de travail systématique et structurée, qui porte également sur le rythme de conduite et d'information. Le soutien peut également être fourni avant une crise.

Formation et perfectionnement: les collaborateurs de l'administration fédérale doivent disposer de connaissances suffisantes des bases de la gestion de crise. La méthodologie de travail des états-majors en fait partie. L'état-major central permanent participe aux formations proposées par différents services de l'administration fédérale. Il peut aussi organiser des exercices d'état-major de courte durée, destinés à des états-majors de crise particuliers, aux fins de la formation.

Soutien administratif: les services et les états-majors de crise impliqués peuvent être soutenus dans la rédaction de procès-verbaux et être déchargés d'autres tâches administratives.

Travail d'état-major: certaines fonctions peuvent être assumées au sein d'un état-major, afin de pallier le manque de personnel ou de garantir l'endurance des unités impliquées.

Gestion fédérale des ressources (ResMaB): pendant une crise, l'offre et la demande de soutien doivent être coordonnées. La décision politique d'allouer telles ressources à telle demande n'est pas concernée, il s'agit de préparer une base de décision.

Connexions: une vue d'ensemble des états-majors de l'administration fédérale, comprenant les personnes de contact et le statut d'activation, est tenue en situation normale afin de garantir une orientation rapide en cas de crise. Une banque de données contenant les coordonnées des personnes de contact des partenaires externes pertinents est gérée. La communication d'urgence doit en outre être garantie (Polycom, Système national d'échange de données sécurisé).

6.2.2 État-major de crise politico-stratégique (EMPS)

En cas de crise, le Conseil fédéral décide de l'engagement de l'EMPS par le département responsable. L'EMPS est en règle générale composé des secrétaires généraux des départements et des deux vice-chanceliers. La proximité avec les chefs de départements est cruciale dans ce contexte. La composition de l'EMPS peut être réduite si tous les départements ne sont pas concernés par la crise. Par ailleurs, les personnes mentionnées se connaissent bien et collaborent au quotidien, ce qui garantit le flux d'informations de l'état-major vers les départements. L'AFF, l'OFJ et le SECO, unités transversales importantes doivent être associés, de même que d'autres services de l'administration fédérale, si nécessaire. La composition de l'EMPS peut, le cas échéant, être élargie au chancelier de la Confédération et à des externes. La direction de l'EMPS relève du département responsable et l'organisation de la ChF.

L'EMPS a pour tâches de préparer en temps utile les bases nécessaires au Conseil fédéral, d'assurer la coordination supradépartementale et de préparer les décisions de fond en associant des acteurs pertinents du système fédéral, des milieux scientifiques, du Réseau national de sécurité ou des partenaires qui y sont représentés, etc. Cela ne remplace toutefois ni la consultation des offices ni la procédure de consultation. L'EMPS doit aussi anticiper les évolutions possibles d'une crise et coordonner la communication de crise afin de garantir une approche globale de la gestion de crise. Il est soutenu par l'état-major central permanent (cf. ch. 2.1) et peut donner des instructions à l'état-major opérationnel dans le cadre des compétences prévues.

6.2.3 État-major de crise opérationnel (EMOP)

Le département responsable constitue l'EMOP. Celui-ci se compose de représentants des états-majors de crise et d'autres unités administratives impliquées. Il assure la coordination des différents services spécialisés et fournit les informations et les bases nécessaires à l'EMPS. L'anticipation des évolutions possibles d'une crise est aussi une tâche opérationnelle. Elle se fonde essentiellement sur la proximité avec les services responsables de la mise en œuvre de projets. La direction et l'organisation interne de l'EMOP relèvent du département responsable. L'EMOP est soutenu par l'état-major central permanent.

6.2.4 Déclenchement de l'organisation de crise

Par le passé, il est arrivé à plusieurs reprises qu'une organisation de crise supérieure soit mise en place trop tard, notamment parce que le département responsable a tenté trop longtemps de maîtriser une évolution (qui s'aggravait de plus en plus) au moyen des structures ordinaires. L'objectif est qu'à l'avenir, le Conseil fédéral se penche plus tôt sur la nécessité d'activer une organisation de crise impliquant l'EMPS et l'EMOP. En plus des possibilités existantes (le département responsable ou le département présidentiel propose au Conseil fédéral de déclencher l'organisation de crise), le Conseil fédéral doit aussi décider de déclencher l'organisation de crise si la majorité des départements, par l'intermédiaire de la CSG, y est favorable. Dans ce cas, la ChF soumet la proposition au Conseil fédéral.

L'institution d'un état-major de crise peut envoyer un signal politique non souhaité. Pour éviter tout retard parce qu'on veut éviter de donner ce signal, des standards procéduraux minimaux doivent être définis afin que l'organisation de crise puisse être préparée avant que le Conseil fédéral ait pris une décision formelle⁴¹. Cela permet d'établir des structures et des processus sans tarder. Il pourrait par exemple s'agir de séances informelles au niveau politico-stratégique ou opérationnel, sans que des instructions puissent toutefois être données. L'activation formelle d'une organisation de crise supradépartementale repose sur une décision politique du Conseil fédéral, il convient donc de s'abstenir de fixer d'emblée des critères d'activation définitifs. Il est plus important d'analyser à temps si un problème peut être résolu dans les structures ordinaires ou si la gestion d'un événement appelle une organisation de gestion de crise renforcée et spécifique.

6.3 Standards minimaux applicables à la gestion de crise de l'administration fédérale

Comme relevé précédemment, certains standards minimaux sont nécessaires pour remédier aux faiblesses identifiées dans la gestion de crise de l'administration fédérale lors de la pandémie COVID-19. Il ne s'agit pas de mesures qui peuvent être prises en cas de besoin mais qui s'imposent dans tous les cas. Il s'agit notamment des prestations suivantes de l'état-major central permanent:

6.3.1 Connectivité des acteurs externes

Les cantons, les milieux scientifiques et, le cas échéant, d'autres acteurs pertinents doivent être systématiquement intégrés dans l'EMPS et l'EMOP. Des rôles et des responsabilités clairs garantissent une gestion de crise cohérente et globale. Il faut donc uniformiser la manière dont ces acteurs sont informés et associés. Il faut en outre de déterminer qui doit être impliqué au niveau politico-stratégique et qui doit l'être au niveau opérationnel, et sous quelle forme. L'implication concrète relève du département responsable.

⁴¹ ChF (2022) p. 22

6.3.2 Implication des unités transversales et des services responsables des finances

Les unités transversales importantes, telles que l'OFJ, l'AFF et le SECO, ainsi que, le cas échéant, d'autres acteurs doivent être intégrés tant au niveau politico-stratégique qu'au niveau opérationnel. Comme les décisions prises dans le cadre de la gestion de crise ont souvent des conséquences financières et que les unités administratives sont responsables du contrôle des crédits conformément au droit budgétaire, les services responsables des finances des unités administratives concernées doivent également être impliqués au niveau opérationnel. Cela permet aussi de définir en temps utile les compétences et les responsabilités en matière de gestion des crédits⁴².

6.3.3 Prescriptions applicables à l'échange d'informations au niveau national

Le système de présentation électronique de la situation (PES) permet aujourd'hui d'assurer le flux d'informations en cas de crise. Les cantons et d'autres acteurs y ont aussi accès et peuvent s'en servir pour mettre des informations à disposition. Cette plateforme n'est toutefois pas utilisée systématiquement. Le PES est encore parfois considéré comme peu utile comme outil de gestion⁴³. Il n'est pas encore techniquement possible d'organiser des vidéoconférences à l'échelon de classification CONFIDENTIEL entre l'administration fédérale et les cantons. Mais cela devra l'être à l'avenir, en raison des enseignements tirés de la pandémie de COVID-19⁴⁴. L'administration fédérale doit être tenue d'utiliser les plateformes prévues et d'autres possibilités techniques en cas de crise. Certains cantons ont souhaité que la transmission des données soit uniformisée et ont même proposé d'obliger les cantons à utiliser le PES⁴⁵. Cela simplifierait notamment la connectivité de la gestion de crise de l'administration fédérale.

6.4 Conséquences pour la mise en œuvre

L'EMFP sera réorganisé. Les compétences existantes seront transférées à l'état-major central permanent. Les états-majors de crise impliqués pourront ainsi bénéficier d'un soutien technique, personnel et logistique sur mesure, adapté à leurs besoins.

Il est prévu qu'une ordonnance concernant la gestion de crise de l'administration fédérale reprenne et remplace à l'avenir à la fois l'OEMFP et les instructions concernant la gestion des crises dans l'administration fédérale. Elle intégrera également les parties relatives à la gestion de crise qui figurent actuellement dans l'ordonnance du 27 avril 2005 sur le Service sanitaire coordonné⁴⁶. La nouvelle ordonnance réglera en particulier l'état-major central permanent, l'EMPS et l'EMOP. Elle contiendra aussi les bases légales nécessaires aux états-majors de crise spécialisés, demandées par les motions 22.3506 CdG-N et 22.3507 CdG-E. La gestion de crise et le pouvoir de donner des instructions seront donc réglés dans un seul acte. La création d'obligations permet de définir préalablement certains domaines de compétence et d'éviter «en amont» les redondances. Reste à déterminer si la nouvelle ordonnance peut se fonder uniquement et directement sur la LOGA. L'OEMFP en vigueur se fonde sur trois bases légales (art. 7, al. 4, LPPCi, 19, al. 3, et 20, al. 2, LRaP et 55 LEp). Les cantons seront consultés sur la nouvelle ordonnance, formellement ou informellement, car ils adapteront leur organisation de crise parallèlement à l'administration fédérale. La forme que prendra la consultation sera fixée lorsque les adaptations de la législation nécessaires en l'espèce et la base légale de la future ordonnance seront définies.

⁴² www.admin.ch > Documentation > Communiqués > 09.11.2022 > L'enquête sur l'acquisition des vaccins contre le COVID-19 confirme les conclusions des clarifications internes > Documents > [Enquête administrative concernant les engagements financiers découlant des contrats d'acquisition des vaccins contre le COVID-19](#) ch. 6, recommandation 5

⁴³ ChF (2020) p. 19

⁴⁴ ChF (2020) p. 22

⁴⁵ ChF (2022) p. 42

⁴⁶ [RS 501.31 - Ordonnance du 27 avril 2005 sur le Service sanitaire coordonné \(OSSC\) \(admin.ch\)](#)

Pour que l'état-major central permanent puisse produire les effets souhaités et rencontrer l'acceptation nécessaire, il faut d'une part préparer les crises au quotidien et d'autre part proposer régulièrement des formations aux services concernés de toute l'administration fédérale. Celles-ci favorisent la compréhension commune des processus en cas d'événement et permettent d'entrer dans la gestion de crise de manière structurée. Un premier pas dans la direction d'une uniformisation des formations a été accompli dans le sillage du rapport concernant l'évaluation de la gestion de crise pendant la pandémie de COVID-19 (1^{re} phase). La ChF organise deux fois par an, en collaboration avec les départements, un cours sur la gestion de crise dans l'administration fédérale au Centre de formation de l'administration fédérale de l'Office fédéral du personnel (OFPER). Le contenu et la forme du cours sont constamment examinés et peuvent être adaptés aux besoins. Actuellement, le cours porte sur l'organisation de la gestion de crise au sein de l'administration fédérale et des aspects du BCM et de la gestion des risques, et sensibilise les participants à la nécessité de suivre des formations en matière de travail d'état-major. En outre, la ChF organise deux fois par an un échange d'expériences (ERFA) d'une demi-journée pour les chefs des états-majors de crise de l'administration fédérale, qui sert de plateforme d'échange et d'information. C'est l'occasion pour les participants de rencontrer les personnes-clefs de la gestion de crise de l'administration fédérale et d'en savoir plus sur les structures et les procédures en cas de crise. Le contenu est adapté à l'actualité et aux besoins des participants.

Le rythme des exercices doit être augmenté et leur palette étendue, compte tenu des enseignements tirés des crises et des exercices précédents. C'est d'ailleurs ce qu'a décidé le Conseil fédéral dans le cadre de la planification générale des grands exercices pour les années 2021 à 2029. Les détails seront précisés dans deux concepts qui seront soumis au Conseil fédéral d'ici à la fin 2023. Le premier concept fixera les objectifs, le déroulement et l'organisation de l'exercice de conduite stratégique (ECS) et de l'exercice du Réseau national de sécurité (ERNS) qui seront combinés et réalisés en 2025. Le deuxième concept proposera un changement de paradigme dans le domaine des exercices à partir de 2026. À l'avenir, les exercices seront plus fréquents, plus ciblés sur des thèmes précis et réuniront des cercles de participants différents, adaptés et plus restreints, et intégreront de nouvelles formes d'exercices. Les exercices devront toujours permettre aux participants de s'entraîner à la gestion de crise supradépartementale, notamment avec des partenaires importants issus du système fédéral et des milieux scientifiques, sans négliger les aspects internationaux.

Parallèlement, la ChF continuera de proposer des exercices courts aux départements, une offre qui par le passé a été saisie en particulier par les départements se préparant à leur année présidentielle. Elle est par ailleurs chargée de soutenir les départements dans la mise en place de leurs procédures de gestion de crise, conformément au ch. 5 des instructions concernant la gestion des crises dans l'administration fédérale. L'OFPP propose également des séminaires sur le thème du travail d'état-major.

6.5 Évaluation

Adéquation

Il convient d'optimiser l'organisation de la gestion de crise, indépendamment du genre et de la durée des crises. Les réflexions ont été délibérément menées indépendamment de scénarios. La solution choisie laisse à l'administration fédérale une marge de manœuvre suffisante pour réagir aux spécificités d'une crise tout en étant suffisamment exemplaire pour que les acteurs à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration fédérale puissent s'orienter rapidement. Toutefois, la mise en place des structures demandera un peu de temps. L'amélioration de la faculté d'anticipation devrait permettre d'y remédier, au moins en partie. En outre, il existe déjà des états-majors prêts à intervenir rapidement en cas de crise nécessitant une réaction très urgente, par exemple le Centre de gestion des crises du département fédéral des affaires étrangères (KMZ) et l'EMPOC. En outre, les unités administratives consultées sont unanimes en ce qui concerne l'orientation de l'organisation de la gestion de crise. Les expériences faites avec l'IKUR et Agathon + y ont également contribué.

Adéquation aux crises complexes et de longue durée

L'organisation recommandée est adaptée à la gestion de crises protéiformes sur une longue durée. En effet, pour éviter la surcharge des structures ordinaires, des états-majors de crise peuvent être créés et soutenus par l'état-major central permanent. Il incombe aux unités administratives de garantir l'endurance des unités impliquées au moyen de règles de suppléance, de la définition de priorités, et de programmes d'abandon de tâches et d'assurer la faisabilité logistique. Il serait possible que l'EMPS ne soit composé, dans sa structure de base, que des secrétaires généraux de trois départements principalement concernés par l'événement. À première vue, cette solution déchargerait quatre secrétaires généraux. Toutefois, cela ne soulagerait en rien les départements impliqués au premier chef et nuirait fortement à la mission de coordination de l'état-major. Enfin, cela ne favoriserait pas la gestion globale des crises.

Les préparatifs techniques de la gestion des crises relèvent du département thématiquement compétent. Afin de garantir le savoir-faire nécessaire dans le domaine de la gestion de crise et du travail d'état-major, les unités administratives peuvent envoyer des collaborateurs désignés à cet effet à des formations spécifiques proposées systématiquement par l'OFPER et à dans des cours de l'OFPP⁴⁷ et du commandement MIKA⁴⁸. Ces formations se fondent sur le référentiel de compétences de l'administration fédérale, qui a été complété par des compétences en matière de gestion de crise dans le sillage de la deuxième évaluation de la ChF. Ce complément doit en outre permettre à l'administration fédérale d'affecter rapidement et temporairement du personnel à d'autres tâches ou à d'autres unités. Cette nécessité est apparue pendant la pandémie de COVID-19⁴⁹. Le processus sera établi au milieu de l'année 2023 avec la Conférence des ressources humaines⁵⁰. Le modèle de convention élaboré par l'OFPER, qui inclut une clause correspondante dans les contrats de travail des employés de la Confédération, est utile à cet égard⁵¹.

Simplicité

Comme la gestion de crise reste en principe la même d'une crise à l'autre, les collaborateurs de l'administration fédérale et les acteurs externes devraient pouvoir trouver rapidement leurs marques. La solution proposée permet en outre de ne pas créer d'états-majors de crise supplémentaires, car l'EMPS et l'EMOP remplacent l'état-major de crise ad hoc du Conseil fédéral et l'EMFP, ce qui réduit le risque de redondances et facilite la répartition des tâches. La coordination au niveau politico-stratégique, y compris le pouvoir de donner des instructions, permettra justement d'éviter les redondances et d'intervenir directement en cas de désaccord entre des unités administratives. Cette approche permet de gagner du temps et de préserver les ressources.

La structure optimisée se prête à n'importe quel type de crise et rend inutile l'élaboration de scénarios préventifs pour la gestion de crise. Si la complexité d'une crise l'exige, il est possible de constituer des états-majors spécialisés supplémentaires sans que cela bouleverse la structure de base aux niveaux politico-stratégique et opérationnel. Les états-majors de crise spécialisés existants (KMZ, SONAS, EMPOC, etc.) peuvent y être intégrés facilement.

⁴⁷ [Offre de cours](#), OFPP

⁴⁸ [Offre de formation](#), Commandement MIKA (Armée suisse)

⁴⁹ ChF (2022) p. 41

⁵⁰ ChF (2022) p. 41

⁵¹ ChF (2022) p. 41

Gestion de crise anticipative

La capacité d'anticipation et la détection précoce des crises doivent être améliorées afin de permettre au Conseil fédéral et à l'administration fédérale de réagir rapidement, voire d'éviter une crise majeure au moyen de mesures ciblées. La détection précoce des crises doit être encouragée en situation normale par un échange plus intense avec les acteurs concernés de l'administration fédérale, les milieux scientifiques et des tiers. Aujourd'hui, chaque département est chargé de la détection précoce des crises et des risques potentiels dans son domaine de compétence. La ChF soutient les départements et le Conseil fédéral dans cette tâche. Concrètement, la détection précoce des crises de la ChF dresse, en complément de la surveillance que le service de coordination Gestion des risques de la Confédération assure en permanence, un état des lieux des risques de crises et propose, le cas échéant, de compléter certains risques ou d'en inclure d'autres⁵², en corrélation avec l'analyse continue et à long terme de la situation et du contexte qu'établit la ChF, en vertu de l'art. 32, let. c^{ter}, LOGA et la gestion des risques de la Confédération assurée par l'AFF. À l'avenir, les différents travaux en faveur de l'anticipation des crises, tels que la détection précoce des crises de la ChF et l'échange permanent avec les milieux scientifiques (cf. mise en œuvre du postulat 20.3280 Michel «Mettre à profit le potentiel scientifique en période de crise») devront être mieux coordonnés. La possibilité de déclencher l'organisation de crise par l'EMPS et l'EMOP, par l'intermédiaire de la CSG, y contribuera.

Il est toutefois nécessaire d'améliorer la capacité d'anticipation aussi pendant les crises. Ce sera la tâche de l'état-major central permanent. Si les évolutions possibles sont mieux anticipées, les organes chargés de la mise en œuvre, notamment, disposeront de plus de temps pour se préparer aux décisions et aux mesures qui pourraient être prises.

Gestion de crise globale

L'amélioration de la capacité d'anticipation et les standards minimaux obligatoires applicables à la composition de l'EMPS favoriseront la gestion de crise globale. Au surplus, contrairement à ce qui s'est passé pendant la pandémie de COVID-19, l'état-major politico-stratégique ne sera pas directement rattaché au département responsable. L'implication d'acteurs importants, qui sera systématisée par la gestion des parties prenantes assurée par l'état-major central permanent, contribuera aussi à gestion de crise plus globale.

Interopérabilité

Comme l'organisation de crise sera proche de la configuration ordinaire des organes existants ainsi que des structures et processus ordinaires de l'administration fédérale, on s'attend à ce que les personnes concernées trouvent rapidement leurs marques. Les standards minimaux, les formations proposées et les exercices réguliers contribueront également à ce que l'organisation de crise fonctionne rapidement en cas de besoin. Comparativement, c'est probablement au niveau opérationnel qu'il faudra plus de temps, car malgré certains standards minimaux, la coordination doit d'abord être établie par le département responsable. Au niveau politico-stratégique, par contre, les processus ne devraient guère changer d'une crise à l'autre. Mais la possibilité d'une entrée en crise à bas seuil, devrait permettre, notamment au niveau opérationnel, de créer à temps des conditions favorables.

7 Conséquences financières

Les travaux esquissés dans le présent rapport seront mis en œuvre au moyen des ressources existantes.

⁵² Réponse du Conseil fédéral à l'interpellation urgente 22.3043 du Groupe GL «Guerre en Ukraine. Renforcer la coopération européenne»

8 Suite des travaux

Le Conseil fédéral a chargé le DDPS et la ChF de la mise en œuvre et de l'élaboration des bases légales nécessaires d'ici à la fin 2023. Cela concerne principalement l'EMOP, l'EMPS, l'état-major central permanent, le déclenchement de l'organisation de crise et les standards minimaux. Les bases légales nécessaires aux états-majors de crise spécialisés, demandées par les motions 22.3506 CdG-N et 22.3507 CdG-E doivent également être mises en œuvre dans ce cadre. Si une procédure de consultation formelle s'avère nécessaire, elle ne pourra pas avoir lieu avant le milieu de l'année 2024.

L'objectif est de pouvoir analyser l'organisation de la gestion de crise de l'administration fédérale à l'occasion de l'exercice intégré 2025 (ECS et ERNS). Pour que cela soit possible, il faut disposer de suffisamment de temps pour former les personnes-clefs au niveau des offices et des départements. Les partenaires externes, tels que les cantons, doivent également savoir comment la gestion de crise sera organisée au sein de l'administration fédérale. Il existe déjà des instruments à cet effet: cours de gestion de crise de l'OFPER, ERFA de la ChF, Conférence de la protection de la population, conférence du Réseau national de sécurité, conférence des Chanceliers d'État, etc.