



Décembre 2024

Procédure de consultation relative à l'ordonnance sur l'organisation de crise de l'administration fédé- rale (OCAF)

Rapport sur les résultats

Table des matières

1	Contexte	2
2	Procédure de consultation.....	2
3	Résultats de la consultation.....	3
3.1	Condensé	3
3.2	Propositions et remarques générales.....	3
3.3	Propositions et remarques concernant les différentes dispositions	8
3.4	Propositions et remarques concernant le rapport explicatif	15
	Annexe : Liste des destinataires consultés.....	18

1 Contexte

Dans le cadre de la deuxième évaluation de la gestion de crise de l'administration fédérale lors de la pandémie Covid-19, le Conseil fédéral a chargé le 22 juin 2022 la Chancellerie fédérale (ChF) et le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) de présenter, en collaboration avec les autres départements, des solutions pour l'organisation de la gestion de crise de l'administration fédérale au niveau stratégique et opérationnel et de soumettre au Conseil fédéral une note de discussion portant sur l'amélioration de l'organisation de crise de l'administration fédérale.

Le Conseil fédéral a pris connaissance de la note de discussion le 29 mars 2023 et défini les lignes directrices de la future organisation de crise de l'administration fédérale. Il a chargé le DDPS d'élaborer une nouvelle ordonnance en collaboration avec la ChF et en y associant les autres départements.

La présente ordonnance sur l'organisation de crise de l'administration fédérale (OCAF) permettrait de régler en grande partie les principales questions techniques et politiques. Selon un avis de l'Office fédéral de la justice, elle ne pourrait toutefois pas remplacer en l'abrogeant l'ordonnance du 2 mars 2018 sur l'État-major fédéral Protection de la population (OEMFP¹), ce dernier étant inscrit dans la loi du 20 décembre 2019 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi²). Il est prévu d'adapter les dispositions de la LPPCi dans le cadre d'une révision en tenant compte des ordonnances qui se fondent sur elle.

La présente ordonnance vise par ailleurs à mettre en œuvre les modifications envisagées par le Conseil fédéral en réponse à des interventions parlementaires, à savoir les motions des Commissions de gestion du Conseil national (22.3506) et du Conseil des États (22.3507), toutes deux intitulées « Bases légales pour un état-major de crise spécialisé ».

2 Procédure de consultation

Le 15 mai 2024, le Conseil fédéral a chargé le DDPS d'organiser une procédure de consultation concernant l'OCAF en y invitant les cantons, les partis politiques, les associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne, les associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national et les autres milieux intéressés. La procédure de consultation a duré du 15 mai au 4 septembre 2024. L'invitation a été envoyée à 53 destinataires et 48 avis ont été rendus³.

¹ RS 520.17

² RS 520.1

³Les documents relatifs à la procédure de consultation et les avis rendus sont publiés sous : https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2024/31/cons_1

Destinataires	Invités	Réponses
Cantons	26	23
Conférences	5	4
Partis politiques	10	4
Associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne	3	1
Associations faîtières de l'économie	8	4
Autres organisations et institutions	1	1
Autres (non invités)	--	11
Total	53	48

3 Résultats de la consultation

3.1 Condensé

La majorité des participants approuvent globalement le projet et soulignent l'utilité et l'importance de l'ordonnance (AR, BE, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, Le Centre, PLR, PS, Artiset, CdC, CCDJP, CG MPS, USS, Fonds national suisse, SSO, CRS, CSS, swissuniversities).

Les cantons et quelques autres organisations (GE, GL, GR, LU, SH, TG, UR, CCDJP, CCPCS) se rallient à l'avis de la CdC. Les cantons, les partis et d'autres milieux intéressés estiment que l'intégration des cantons et/ou d'autres acteurs devrait être réglée de manière plus contraignante (BE, BL, BS, NE, SG, SH, SO, TI, VD, VS, Le Centre, Artiset, CdC, CG MPS, Union des villes suisses, CSS).

En outre, certains souhaitent que l'organisation, le fonctionnement et la collaboration des états-majors ainsi que la transition vers la structure de crise comme le retour à la normale soient décrits avec plus de précision (BE, BL, BS, GE, SO, TI, VS, CdC, CG MPS).

S'opposent au projet l'UDC, l'Union patronale suisse, Chance Suisse, Politbeobachter, eco-nomiesuisse et un particulier.

3.2 Propositions et remarques générales

Les cantons AR, BE, FR, GE, SO, VD, la CdC et la CG MPS regrettent que les cantons n'aient pas été associés plus tôt à l'élaboration de l'ordonnance.

AG, AR, BE, BS, GE, NE, SG, SH, SO, TI, VS, ZG, Le Centre, la CdC, la CG MPS et la SSO exigent que les cantons soient impliqués systématiquement dans la gestion de crise de la Confédération.

AR, BE et la SSO regrettent que l'on n'ait pas opté pour une approche plus large de la gestion de crise par rapport aux interfaces verticales entre la Confédération et les cantons.

Le Fonds national suisse, le CSS et swissuniversities se réjouissent de voir le monde scientifique intégré dans l'organisation de crise.

AG souligne l'importance d'impliquer les scientifiques et de garantir le flux d'informations entre ces derniers et les délégués de la Confédération et des cantons. Considérant qu'un état-major de crise doit être svelte et régi par une direction unique. AG ne voit pas de raison de créer trois états-majors distincts. Le rapport explicatif ne permet pas de comprendre pourquoi on ne pourrait pas constituer un seul état-major dont les tâches pourraient certes être réparties entre différents modules mais sous une direction unique.

Pour le canton BE, la solution prévue risque d'être compliquée, gourmande en ressources humaines et difficile à coordonner. Il est indispensable de répartir clairement les tâches et les responsabilités entre les différents états-majors. Il faut en outre définir la notion de crise et fixer les tâches et les rôles respectifs des unités organisationnelles. Le rapport explicatif devrait au moins détailler les types de crises pour lesquels est prévue l'organisation proposée.

BL estime que le rôle des états-majors mentionnés n'est pas clair lors d'opérations de défense. Il conviendrait également de préciser avec quel état-major fédéral les organes de conduite cantonaux devront s'exercer à l'avenir. BL déplore le fait qu'aucun des trois états-majors n'ait de compétences décisionnelles, d'où le risque de compliquer la coordination et d'alourdir l'administration.

BS juge compliquée, gourmande en ressources humaines et exigeante en termes de pilotage une organisation de crise reposant sur trois états-majors fonctionnant partiellement en parallèle. Le projet d'ordonnance ne montre guère comment l'organisation et la conduite des trois états-majors seront harmonisées en cas d'événement. Afin de rendre les processus le plus transparents possibles, l'organisation de crise devrait être plus svelte, plus simple et par conséquent plus efficace.

GE tient à souligner que la mise en place de trois états-majors distincts nécessite une définition claire des responsabilités respectives et des processus de conduite et de collaboration qui ne figure pas dans le projet.

Pour le canton GL, le rôle du Conseil fédéral n'est pas assez explicite dans le projet d'ordonnance. La forme d'organisation la plus efficace serait un modèle prévoyant un état-major de crise politico-stratégique (EMPS) fort impliquant un ou deux conseiller fédéraux auxquels devrait également revenir la primauté en matière de décision. Ce modèle serait complété éventuellement par un droit de veto du Conseil fédéral et/ou des commissions des Chambres fédérales les plus concernées.

LU attire l'attention sur le fait que l'organisation de crise doit commencer son activité dès qu'une situation extraordinaire se dessine, afin de pouvoir prendre les mesures nécessaires en temps voulu. En outre, la Confédération et les cantons doivent impérativement se mettre d'accord sur la communication et l'information de la population en cas de crise et la coordonner en temps utile. Il faut associer les cantons concernés à l'évaluation de la situation et à la prise de décision de la Confédération. L'OCAF doit régler de manière plus détaillée l'implication des cantons.

NE aimerait que l'on examine la possibilité pour les cantons de soumettre une demande de mise en place d'une organisation de crise au niveau fédéral, en particulier lorsque l'ensemble du territoire national est concerné par un événement et que les états-majors cantonaux sont mobilisés. Il recommande en outre d'allouer à l'état-major de crise opérationnel (EMOP) une fonction de conduite plus importante pour garantir une gestion de crise efficace, car il est par-

fois nécessaire, à l'échelon opérationnel, d'arrêter très rapidement des décisions. Le canton juge l'ordonnance trop peu contraignante pour garantir une intégration systématique et rapide des représentants cantonaux au sein des états-majors de crise fédéraux. Cette intégration est essentielle car elle favorise l'échange entre les cantons et la Confédération, permettant ainsi d'anticiper les décisions du Conseil fédéral, ce qui permet de mieux s'y préparer et de les mettre en œuvre plus efficacement.

NW propose de renoncer à l'EMOP et de faire de l'état-major permanent prévu un organe permanent d'anticipation de crise, de préparation et de gestion d'événement. L'état-major de crise permanent doit être conçu de manière à pouvoir assumer dans les plus brefs délais des fonctions opérationnelles de coordination et de conseil au niveau supradépartemental en cas de crise. Il entretient des contacts avec les différentes organisations de crise de l'administration fédérale, les cantons, les organes de conduite cantonaux (OCC) et les conférences intercantionales. Il maîtrise en outre les techniques de gestion de crise et dispose d'une expérience en la matière, ce qui le rend apte à agir de manière appropriée en situation de crise et sous la pression du temps, au niveau supra-départemental et à tous les échelons politiques (fédéral, cantonal et communal). Ce ne serait pas le cas d'un EMOP ad hoc, ni entraîné ni rodé, formé par le département responsable. S'il fallait en fin de compte travailler avec davantage qu'un seul état-major de crise, l'état-major de crise permanent pourrait établir les documents de base et les informations nécessaires pour l'EMPS et lui préparer des propositions à soumettre au Conseil fédéral.

OW salue le fait que l'accent soit mis sur une organisation de crise supradépartementale. L'organisation de crise proposée avec un EMPS et un EMOP semble toutefois trop complexe et difficile à mettre en œuvre. Un modèle plus souple avec un état-major central permanent, semblable à l'État-major fédéral Protection de la population (EMFP), qui peut être élargi en fonction des sujets et de la situation en cas de crise, devrait être mieux adapté à l'exigence de simplicité et de rapidité et mieux permettre l'implication des cantons en tant que point de contact unique (SPOC).

SO regrette que l'on n'ait pas opté pour une approche plus large de la gestion de crise par rapport aux interfaces verticales entre la Confédération et les cantons et que la Confédération n'ait pas visé une organisation de crise plus légère et plus simple. Il faut préciser la manière dont le Conseil fédéral doit reconnaître la menace d'un danger grave et imminent tant que l'EMPS n'est pas activé. De plus, la délimitation entre l'EMPS et l'état-major permanent doit être clarifiée. Le canton recommande d'examiner si la mise en place de l'EMPS et de l'EMOP doit avoir lieu plus tôt ou s'ils ne doivent pas être actifs en permanence et assumer un rôle dans le suivi et l'évaluation de la situation à l'intention du Conseil fédéral. L'EMOP devrait se voir attribuer une fonction de direction plus importante et les cantons devraient également être représentés. Il serait préférable d'impliquer systématiquement les cantons dans la coordination de la planification préventive par le biais des conférences intercantionales. L'intégration des organes spécialisés au niveau de la Confédération et des cantons (p. ex. dans le domaine NBC) doit également être assurée dans le cadre des planifications préventives nationales.

TI appelle de ses vœux une définition plus claire des organes concernés (politiques, opérationnels et permanents) et de leurs tâches respectives. L'organisation de crise proposée semble compliquée, nécessite un grand nombre de personnes formées et pose des exigences élevées en matière d'exécution. Face à des situations complexes, on prévoit désormais trois grands états-majors de crise qui travaillent en parallèle pour gérer la situation au niveau fédéral, en plus des états-majors départementaux et des états-majors spéciaux au niveau administratif.

VS estime que l'organisation et le fonctionnement des états-majors de crise ainsi que la collaboration entre les différents états-majors devraient être mieux précisés dans l'ordonnance. L'organisation semble un peu compliquée, gourmande en personnel et exigeante quant à la conduite. Le projet d'ordonnance n'indique pas clairement comment la coordination entre les

différents états-majors doit avoir lieu. Il faudrait réfléchir à la mise en place d'une organisation de crise plus svelte et plus simple, et par conséquent plus performante.

Le PS souhaite, en plus de l'implication systématique du monde scientifique, que la société civile soit elle aussi davantage associée à l'organisation de crise. Cela devrait être le cas en particulier dans des situations où les droits fondamentaux doivent être restreints, comme ce fut le cas lors de la pandémie de COVID-19. Une participation accrue de la société civile pourrait contribuer à augmenter l'acceptation des mesures au sein de la population et à garantir que les différentes perspectives et besoins soient pris en compte dans les processus de décision. Le PS propose par conséquent d'intégrer de manière appropriée des représentants de la société civile dans le travail des états-majors de crise. Ces représentants pourraient être invités à participer à l'organe consultatif scientifique prévu à l'art. 16 OCAF.

L'UDC rejette le projet sous cette forme. Elle soutient le principe de la division en trois parties de l'organisation de crise, mais estime que la création d'un état-major central permanent est superflue, car il existe déjà des plans et des états-majors de crise qui fonctionnent à différents niveaux et qu'il s'agirait simplement de mieux les coordonner. Le transfert de la gestion de crise dans les mains de la haute administration civile est également très discutable. L'UDC estime que les départements et les unités administratives au niveau communal, cantonal et fédéral disposent déjà de structures de crise opérationnelles. Selon elle, il ne faut pas créer de nouveaux états-majors pour des structures de crise supplémentaires, mais résoudre le problème d'interface entre les structures existantes. Au lieu de créer un nouvel état-major central coûteux, l'UDC demande la mise en place d'un organe de regroupement et de coordination. Selon elle, le rapport explicatif donne l'impression que toute la gestion de crise doit être confiée à la haute administration civile, ce qui est tout à fait discutable. Par exemple, des organisations professionnelles comme le Secrétariat d'État à la politique de sécurité (SEPOS) et le Réseau national de sécurité (RNS) ne jouent aucun rôle dans cette organisation. D'autres éléments militaires, policiers ou de renseignement ne sont pas non plus mentionnés dans le projet, alors qu'ils devraient obligatoirement être représentés dans une telle structure. Les scénarios « guerre » et « défense » ne semblent pas non plus être pris en compte dans cette restructuration prévue.

Artiset salue l'amélioration de la collaboration entre la Confédération et les cantons. Il manque toutefois l'implication explicite et complémentaire d'autres acteurs de la société civile ou de prestataires de services, par exemple dans le domaine de la santé et du social, pour gérer une crise.

Chance Suisse estime qu'il n'est pas judicieux de désigner un département responsable en cas de crise. Il faudrait plutôt créer une cellule à l'échelon supérieur ayant accès à une organisation interdépartementale et le cas échéant intercantonale bien rodée. Cette cellule (état-major permanent) doit impérativement être dirigée par le chancelier de la Confédération en sa qualité de chef d'état-major du Conseil fédéral.

Sur le principe, Economiesuisse se réjouit de la volonté de la Confédération de changer son organisation de crise. La faîtière estime toutefois que la structure proposée est trop complexe et trop proche des processus habituels pour pouvoir agir rapidement, efficacement et conformément aux objectifs lors d'une crise. Il faut renoncer à l'EMPS et donner à l'EMOP un accès direct au Conseil fédéral afin de pouvoir lui soumettre des propositions et des bases de décision. Economiesuisse approuve néanmoins l'éventail des tâches de l'état-major central permanent.

Politbeobachter rejette le projet d'ordonnance, car celui-ci n'explique pas suffisamment pourquoi il faut créer une organisation de crise avec un état-major central permanent. Les organisations existantes pourraient également se charger des préparatifs dans la perspective de crises futures. En outre, on n'a pas tiré les leçons des crises passées. L'efficacité des mesures

prises suite à la pandémie de COVID-19 n'a fait l'objet d'aucun examen. En l'absence d'une telle analyse, il n'y a pas de base pour discuter de l'adaptation des organisations de crise.

La CG MPS demande de préciser la manière dont le Conseil fédéral doit reconnaître l'imminence d'un grave danger tant que l'EMPS n'est pas activé. En outre, la délimitation entre l'EMPS et l'état-major central permanent et leur collaboration, également avec l'EMOP, ne sont pas claires. La CG MPS recommande d'examiner si la mise en place de l'EMPS et de l'EMOP ne devrait pas intervenir plus tôt, voire si ces derniers ne devraient pas être actifs en permanence et assumer un rôle dans le suivi et l'évaluation de la situation à l'intention du Conseil fédéral. La CG MPS recommande d'attribuer une fonction de direction plus importante à l'EMOP. En outre, les cantons devraient également y être représentés. La CG MPS s'attend à ce que les cantons soient systématiquement impliqués dans la coordination de la planification préventive par le biais des conférences intercantionales. En complément, elle suggère à la Confédération d'assurer également l'implication des organes techniques au niveau fédéral et cantonal (p. ex. dans le domaine NBC) dans le cadre des planifications préventives nationales.

L'Union patronale suisse rejette le projet. L'organisation proposée est trop complexe pour pouvoir trouver des solutions dans un délai raisonnable en cas de crise. Elle devrait être plus efficace en se concentrant sur l'état-major central permanent. Il faut veiller à rendre la collaboration avec l'EMOP le plus fluide possible. En outre, c'est le Conseil fédéral qui doit prendre toutes les décisions politico-stratégiques. L'interposition d'un EMPS est problématique d'un point de vue démocratique, car cet organe a objectivement trop de pouvoir, alors que seul le Conseil fédéral est suffisamment légitimé aux yeux de la population pour gérer les situations d'urgence. En outre, l'implication et les interfaces avec d'autres acteurs centraux en dehors de l'administration fédérale doivent être définies de manière exhaustive. Afin de garantir le transfert des connaissances, le chef de l'état-major central permanent devrait également diriger l'EMOP en temps de crise.

L'USS demande que les partenaires sociaux, et en particulier les syndicats, soient obligatoirement invités et accueillis dans les organes, et que cela soit systématiquement inclus dans tous les domaines de l'ordonnance.

L'USAM indique que les cantons et les partenaires sociaux doivent être impliqués suffisamment tôt dans la planification de la gestion de crise. Le Service de renseignement de la Confédération (SRC), et selon la situation, le Service de renseignement militaire (SRM) et la Centrale nationale d'alarme (CENAL), doivent également faire partie de l'organisation de crise.

La SSO regrette que la Confédération n'ait pas cherché à mettre en place une organisation de crise plus légère et plus efficace. Une structure déjà complexe en temps normal – l'administration fédérale avec ses sept départements, les cantons, les communes – ne doit pas devenir encore plus complexe en cas de crise. En situation de crise, il s'agit d'assurer l'unité de la direction, qui se retrouve dans un seul état-major de crise adapté à la situation et qui peut opérer indépendamment des structures chargées des affaires courantes. Le département responsable doit être intégré dans une organisation de crise forte et opérationnelle. En tant qu'organe supérieur et prestataire de services pour la gestion de crise, il ne peut pas assumer la direction de l'état-major de crise. Chaque département doit pouvoir s'appuyer sur l'expertise et l'expérience de l'état-major central pour se préparer à la gestion de crise. En outre, la relation entre l'organisation de crise de l'administration fédérale et l'armée, notamment face aux défis liés à la guerre hybride, devrait être précisée. Par ailleurs, le projet devrait prévoir des cours de formation périodiques et la réalisation d'exercices impliquant les organes concernés.

La CRS suggère d'élargir l'intégration de tiers dans l'organisation de crise. L'intégration d'organisations importantes pour la protection de la population est une condition préalable à la mise à disposition et à l'utilisation de leurs compétences et de leurs ressources en cas de crise. La société civile doit également être représentée plus fortement et structurellement dans

l'organisation de crise.

L'AES estime qu'il existe déjà une organisation dotée de processus permettant de maintenir l'approvisionnement en électricité même dans des situations extraordinaires et qui les exerce régulièrement avec les personnes concernées. Il s'agit de l'OSTRAL (Organisation pour l'approvisionnement en électricité dans les situations extraordinaires). Les organisations de crise de la Confédération doivent impérativement prendre en compte l'OSTRAL pour la gestion d'une situation de pénurie d'électricité.

Markus H.F. Mohler affirme que le terme de crise est trop vague. L'obligation d'impliquer les cantons est liée à celle d'informer à temps et de manière complète sur tous les projets de la Confédération. L'EMPS n'est pas supradépartemental, mais il est piloté par un département qui met également en place l'EMOP. Cela pose problème au regard de la répartition des compétences au niveau fédéral. Les représentations de différentes unités organisationnelles, mais pas nécessairement de tous les départements, pourraient donner lieu à des poids lourds politico-stratégiques qui ne seraient pas adaptés à la situation. De plus, il y a un chevauchement des tâches de l'état-major central permanent, de l'EMPS, de l'EMOP et du Groupe Sécurité (GS).

3.3 Propositions et remarques concernant les différentes dispositions

Article 1

TI demande de préciser les types de crises possibles au lieu de se contenter d'énumérer les crises d'origine naturelle, sociale ou technique. Les crises de nature politique, guerrière, migratoire ou encore sanitaire devraient figurer dans la liste.

VD recommande d'ajouter les exploitants d'infrastructures critiques, qui sont mentionnés à l'art. 11, let. e.

Artiset demande de compléter l'art. 1, let. c, comme suit : « l'intégration des cantons, des milieux scientifiques et de tiers par l'organisation de crise supradépartementale ».

L'USS demande que l'art. 1, let. c, soit complété par la notion de partenaires sociaux.

La CRS propose de modifier l'art. 1, let. c, comme suit : « l'intégration des cantons, des milieux scientifiques et des organisations importantes pour la protection de la population par l'organisation de crise supradépartementale ».

Article 2

NW propose de réexaminer et de simplifier l'al. 1. En outre, l'al. 3 devrait être supprimé car un seul état-major fort devrait être créé.

Article 3

Selon AR, BE, BS, SO, TI, VD, la CdC et la CG MPS, les possibilités mentionnées dans le commentaire de l'art. 3 concernant la manière d'adresser une demande de mise en place de l'organisation de crise au Conseil fédéral devraient figurer dans le texte même de l'ordonnance. Il conviendrait d'examiner la possibilité pour les cantons de déposer directement une demande de mise en place de l'organisation de crise.

BE, BS, NW, TI, VD, VS proposent que l'EMOP soit mis en place dès qu'un danger se dessine et non pas seulement « en cas de danger imminent et grave pour l'État, la collectivité ou l'économie ». Se pose également la question de l'identification d'un danger imminent et grave si l'EMPS n'a pas été mis en place. Il est donc recommandé d'examiner si l'EMPS et l'EMOP ne

devraient pas être activés plus tôt, voire assumer un rôle permanent dans le suivi et l'évaluation de la situation à l'intention du Conseil fédéral.

BE et TI demandent de clarifier la distinction entre l'EMPS et l'état-major central permanent. TI ajoute que l'article parle de mise en place lorsque l'État, la collectivité ou l'économie sont menacés. Il faudrait mieux montrer que par collectivité, on entend (aussi) la vie de la population ou la santé publique.

BL demande d'ajouter un alinéa à l'art. 3 : « Les cantons sont informés de la mise en place des états-majors (EMPS, EMOP). » Cette information devrait être très rapide et transmise si possible via les systèmes en place comme la présentation électronique de la situation de la Centrale nationale d'alarme (PES CENAL) ou des assemblées comme la Conférence des responsables cantonaux des affaires militaires, de la protection de la population et de la protection civile (CRMPPCi).

Swissgrid indique que si l'art. 31, al. 2, LAP, est adopté un jour sous la forme proposée, il sera demandé de vérifier et d'adapter par analogie l'art. 3, al. 1, OCAF.

Article 4

BE et la CdC demandent que l'ordonnance règle plus précisément non seulement le passage aux structures de crise mais également la dissolution de ces dernières. La CdC ajoute que le retour à la normale ne devrait pas être laissé à la seule appréciation du département responsable.

VD propose d'ajouter que le département responsable s'assure également de la transmission des travaux subséquents aux cantons, aux entreprises critiques et aux milieux scientifiques. Il en assure le suivi avec l'appui de la chancellerie fédérale.

Pour Economiesuisse, le rapport explicatif indique à juste titre que la dissolution de l'organisation de crise relève d'une décision politique. Toutefois, selon le libellé proposé à l'art. 4, al. 1, les états-majors de crise ne peuvent être dissous que sur proposition du département responsable. Cet article devrait être complété dans le sens que le Conseil fédéral puisse également dissoudre lui-même les états-majors de crise sans que le département responsable n'en fasse la proposition, faute de quoi le pouvoir de décision politique n'appartiendra pas entièrement au Conseil fédéral.

Article 5

Selon le canton NW, l'art. 5 prévoit que l'EMPS élabore des options d'action et des bases de décision à l'intention du Conseil fédéral et l'art. 7 que l'EMOP élabore des bases de décision à l'intention de l'EMPS. Cela est-il pertinent ? On peut supposer que les bases de décision de l'EMOP ne différeront pas fondamentalement de celles de l'EMPS. La question se pose également de la différence entre une base de décision et une option d'action.

VD propose d'ajouter que l'EMPS évalue la situation politico-stratégique et élabore des options d'action et des bases de décision également à l'intention des cantons.

Article 6

BL demande que les cantons soient intégrés en tant que membres permanents dans l'organisation de crise supradépartementale de la Confédération à l'art. 6, al. 1, au lieu d'être intégrés en tant que membres optionnels comme le prévoit l'art. 6, al. 2. L'intégration optionnelle n'est pas assez contraignante pour les cantons. Ceux-ci devraient être mieux intégrés et de manière systématique dans la gestion de crise de la Confédération. Lorsque les cantons sont touchés

par une crise, leurs représentants doivent siéger au sein de l'EMPS, notamment dans la perspective de l'exécution des mesures fédérales.

NW approuve le principe de la création d'un EMPS mais juge sa composition arbitraire. Or, une crise se caractérise justement par le fait qu'elle sollicite l'ensemble de l'administration fédérale. Le canton demande de compléter l'al. 1 en y mentionnant aussi le directeur de l'Office fédéral de la protection de la population, le chef de l'armée, le secrétaire d'État à la sécurité, le délégué du Réseau national de sécurité et des représentants des conférences spécialisées des cantons. En outre, il demande la suppression de l'al. 2, let. c, car les cantons doivent être intégrés à l'EMPS par le biais des conférences spécialisées compétentes. Par ailleurs, le rôle du chef d'état-major de l'EMPS doit être clarifié. L'al. 3 devrait être complété de la manière suivante : « Le conseiller fédéral compétent préside l'EMPS. Un chef d'état-major issu du pool des chefs d'état-major dirige les travaux opérationnels de l'EMPS. »

TI exige que les représentants des cantons soient impérativement intégrés dans l'EMPS avec des fonctions consultatives. Il estime en outre que le rapport explicatif devrait également mentionner les conférences intégrées dans l'EMPS en cas de crise.

VD propose de supprimer l'al. 2, let. c, et de le remplacer par une let. f à l'al. 1 : « L'EMPS est composé, si l'événement touche les cantons, de la CdC et de la conférence des directeurs la plus concernée par la thématique, qui assurent la représentation des cantons. »

Pour Chance Suisse, la composition de l'EMPS doit impérativement être élargie au secrétaire d'État du Département fédéral des affaires étrangères, au secrétaire d'État à la politique de sécurité, au chef de l'armée et au directeur du Service de renseignement de la Confédération. Cet élargissement serait également indispensable dans la structure actuelle. Logiquement, la direction devrait être confiée au chancelier de la Confédération (éventuellement au vice-chancelier).

L'USS demande que l'art. 6, al. 2, prévoie non seulement l'intégration de représentants de la Confédération et des cantons mais aussi des partenaires sociaux.

L'association des villes suisses demande de mentionner explicitement dans la composition de l'EMPS une représentation de l'échelon communal à titre consultatif, en ajoutant une lettre à l'alinéa.

Pour Markus H.F. Mohler, l'al. 1 devrait être complété en y ajoutant le secrétaire d'État à la politique de sécurité, le Service de renseignement de la Confédération, le chef de l'armée et l'Office fédéral de la cybersécurité.

Article 6 et 8

AG, AR, BE, BS, SG, SH, SO, TI, VS, ZG, la CdC, la CG MPS et Markus H.F. Mohler estiment que la formulation potestative n'est pas assez contraignante pour l'implication des cantons. Les cantons doivent être systématiquement associés à la gestion de crise de la Confédération.

Artiste demande de reformuler les art. 6, al. 2, et 8, al. 2 : « Le département responsable fait appel, à titre consultatif : »

Article 7

BE, VD et la CdC estiment que l'EMOP devrait se voir attribuer une fonction de conduite plus importante pour assurer l'efficacité de la gestion de crise opérationnelle.

BE demande d'examiner dans quelle mesure il est vraiment indispensable d'ajouter un autre état-major, l'EMOP, à l'EMPS et aux états-majors de crise des départements dans le cadre de

l'organisation de crise de la Confédération. Dans tous les cas, le processus d'escalade doit être clairement conçu, y compris la manière de centraliser et diffuser les informations sur les crises potentielles.

NW demande de simplifier nettement les structures des états-majors.

Pour le canton VD, l'EMOP devrait, au besoin, également coordonner la mise en œuvre des décisions du Conseil fédéral ; il est toutefois important que ce dernier conserve la prérogative décisionnelle. Le canton propose donc d'ajouter un al. 3 à cette disposition : « L'EMOP coordonne, au niveau national, la mise en œuvre des décisions du Conseil fédéral. »

Article 7 et 8

BS indique que l'art. 7 prévoit que l'EMOP coordonne les mesures et mette en œuvre les activités. Afin de parvenir à une gestion opérationnelle efficace des crises, il est parfois nécessaire de prendre très rapidement des décisions quant à la mise en œuvre au niveau opérationnel. L'EMOP devrait donc être doté des compétences nécessaires, par exemple pour l'attribution de tâches aux différents états-majors de crise, l'adoption de directives et d'instructions, l'intégration de tiers ou la création de groupes de travail ad hoc. Pour que cela soit également efficace à l'égard des cantons, ils préconisent que ceux-ci soient toujours représentés au sein de l'EMOP.

Article 8

BL demande que les cantons fassent partie intégrante de l'organisation de crise supradépartementale de la Confédération et que cela soit mentionné à l'art. 8, al. 1, au lieu d'être des membres optionnels comme le prévoit l'art. 8, al. 2. Ici aussi, l'implication optionnelle est trop peu contraignante et ne tient pas compte des enseignements tirés de la pandémie de COVID-19. Les cantons doivent être mieux intégrés dans la gestion de crise de la Confédération, et ce de manière systématique. Des représentants des cantons doivent siéger au sein de l'EMOP lorsque les cantons sont touchés par une crise, notamment dans l'optique de l'exécution des mesures fédérales. En outre, le canton demande que la direction de l'EMOP soit assurée au moins en partie par des membres de l'état-major central permanent et non par le département responsable. Cette fonction devrait également être mentionnée à l'art. 9. BL estime que le soutien de l'état-major central permanent ne suffit pas.

VD propose de supprimer l'al. 2, let. b et d'ajouter à la place une let. c à l'al. 1 : « L'EMOP est composé, si l'événement touche les cantons, de la CdC et de la conférence des directeurs la plus concernée par la thématique, qui assurent la représentation des cantons. »

Chance Suisse estime qu'il appartient au chancelier de la Confédération de désigner la direction de l'EMOP en accord avec la Conférence des secrétaires généraux. La composition proposée dans le projet semble appropriée. Il faut toutefois veiller à ce qu'elle reste flexible et adaptée à la situation, en tenant compte de la pertinence et des compétences à tous les échelons politiques (Confédération, cantons, voire communes).

L'USS demande que l'al. 2 prévoie non seulement l'intégration de représentants des cantons et de tiers mais aussi des partenaires sociaux, comme à l'art. 6.

L'USAM demande que l'on examine dans quelle mesure il faut conserver les états-majors de crise au niveau des départements et des unités administratives (art. 8, al. 1).

L'association des villes suisses demande de mentionner explicitement dans la composition de l'EMOP une représentation de l'échelon communal à titre consultatif, en ajoutant une lettre à l'alinéa.

Article 9

ZG propose de compléter l'art. 9 comme suit : « L'état-major central permanent soutient l'administration fédérale et coordonne ses activités en ce qui concerne la préparation aux crises et la gestion des crises. »

Article 9 ss.

Markus H.F Mohler considère que la représentation des cantons auprès de la Confédération ne peut pas être réglée formellement dans une ordonnance sur l'organisation de crise de l'administration fédérale. Dans l'optique de la politique de sécurité, il y aurait des contradictions importantes entre les réglementations prévues par l'ordonnance et les directives sur la conduite de la politique de sécurité du Conseil fédéral.

Article 11 et 12

AG, AR, BE, BS, NE, OW, SO, TI, VD, VS, ZG, la CdC et la CG MPS recommandent la mise en place d'un SPOC auprès du secrétariat de l'état-major central permanent et son inscription dans l'OCAF. OW fait en outre remarquer que les voies de communication et le flux d'informations entre la Confédération et les cantons doivent être respectés même en situation de crise. Selon lui, le rôle de SPOC pour les cantons ne revient pas au Secrétariat général de la CdC.

SG souligne que l'état-major central permanent n'assure pas seulement la coordination du suivi de la situation en cas de crise, mais, au sens de la gestion intégrale des crises, dès la phase de préparation et de prévention. Pour ce faire, il faut impérativement mettre en place un système de suivi de la situation adéquat en temps voulu. En outre, on peut supposer que l'état-major central permanent sera le seul interlocuteur pour les moyens fédéraux en dehors de l'armée et qu'à l'inverse, les canaux et processus éprouvés pour les demandes de soutien de l'armée seront maintenus. Dans le cas contraire, ce point devrait impérativement être clarifié. De plus, il y aurait alors un double emploi avec la « commission intercantonale de protection de la population pour les interventions de l'armée » qui est prévue.

VS est d'avis que les membres de l'état-major de crise doivent bénéficier d'une formation continue adéquate. Ils doivent pouvoir être convoqués pour des formations et des formations continues. Cela comprend également les exercices les plus divers, qui doivent être effectués à intervalles réguliers afin de vérifier la capacité d'intervention de l'état-major de crise et de l'améliorer en permanence.

La CdC précise en outre que les tâches de préparation aux crises assumées par l'Office fédéral de la protection de la population dans le cadre de l'état-major central permanent doivent être complétées par la formation et l'exercice périodiques des collaborateurs. Les représentations cantonales doivent être intégrées de manière appropriée dans ce processus.

Article 11

TI indique que la collaboration entre l'EMPS, l'EMOP et l'état-major central permanent doit être clarifiée en ce qui concerne les questions de communication et les éventuelles demandes de soutien.

VD remarque que l'organisation proposée prévoit dans certains cas trois états-majors de crise travaillant parallèlement pour gérer la crise au niveau de la Confédération (EMPS, EMOP, état-major central permanent), en plus des états-majors de crise départementaux et des éventuels états-majors spéciaux au niveau de l'administration. Il faudrait préciser la collaboration entre ces entités notamment sur leur compétence de donner des instructions et de la demande d'éventuelles prestations d'appui. VD propose d'ajouter les milieux scientifiques à la liste de l'art. 11, let. e, dans la mesure où celle-ci semble être exhaustive.

ZG propose de compléter l'art. 11 par la tâche suivante : « il soutient l'EMOP et l'EMPS par ses compétences méthodologiques et ses prestations de conduite dans le cadre du travail d'état-major. »

L'USS demande de compléter comme suit : « a. (nouveau) il soutient le département responsable lorsqu'il fait appel à d'autres services de la Confédération, des cantons, des partenaires sociaux et de tiers ; ».

Article 12

AG, AR, BE, LU, NW, SO, TI, VS et la CG MPS demandent l'ajout au projet de dispositions relatives à l'organisation et à la réalisation de formations, d'entraînements périodiques et d'exercices impliquant les organes concernés.

AR s'attend à ce que les cantons soient systématiquement impliqués dans la coordination de la planification préventive. En complément, il suggère que la Confédération assure également l'implication des organes techniques compétents au niveau fédéral et cantonal (p. ex. dans le domaine NBC) dans le cadre des planifications préventives nationales.

VD salue fait que l'OFPP soit chargé de coordonner les planifications préventives nationales dans le cadre de l'état-major central permanent et escompte d'être systématiquement associé, par l'intermédiaire des conférences intercantionales, à cette coordination. Il estime qu'à la let. b, il serait utile de préciser, directement dans l'ordonnance, qui est concerné par l'appellation de « tiers », en particulier les exploitants d'infrastructures critiques. En outre, la let. i devrait être complétée comme suit: « avec les départements fédéraux, les cantons, les exploitants d'infrastructures critiques et les milieux scientifiques ».

L'UDC s'oppose à un développement de l'administration par la création de services de détection précoce dans toutes les unités et demande une meilleure gestion et une meilleure coordination des services de détection précoce et d'évaluation déjà en place. Selon elle, la responsabilité des exercices de grande ampleur devrait être confiée sans équivoque à une unité organisationnelle et non pas être répartie entre deux organisations, car cela engendrerait de la confusion et compliquerait l'organisation et la réalisation des exercices en rendant nécessaire une coordination supplémentaire.

L'USS demande d'ajouter les partenaires sociaux à l'al. 1, let. b.

Article 14

TI craint qu'avec toutes les lois spéciales en vigueur (notamment la loi sur les épidémies), certains départements restent responsables de la gestion des crises dans leur domaine de compétence. Il estime donc que l'article devrait être modifié en conséquence.

VD propose de supprimer « dans la mesure du possible » à l'al. 3 afin de garantir et de maintenir une vue d'ensemble en cas de crise. Il estime en outre qu'il faudrait préciser qui fixe le degré de disponibilité, sur quelle base et comment s'effectue le contrôle.

Article 15

AR, BS, LU, NW, SO, TI, VD, VS et la CG MPS demandent que les cantons désignent impérativement un point de contact.

AR propose de mentionner dans l'ordonnance le rôle de la CdC en tant que SPOC pour les conférences intercantionales en cas d'implication des cantons, mais seulement en ce qui concerne les conférences intercantionales et non pour tous les cantons.

VD aimerait savoir par qui et sur quelle base le degré de disponibilité est fixé et comment il est contrôlé.

ZG demande de modifier l'art. 15, al. 2, comme suit : « Les cantons peuvent s'adresser au point de contact de l'état-major central permanent en cas de besoin. »

Economiesuisse estime qu'il faut notamment une interface définie avec l'économie, car on peut supposer que dans la plupart des crises, les mesures prises par les autorités touchent également les entreprises. Les acteurs économiques disposent en outre d'un grand savoir-faire qui devrait être mis à contribution. De même, les interfaces avec les cantons et le monde scientifique méritent d'être mieux définies. En ce qui concerne les cantons, il n'est pas judicieux d'employer une formulation potestative à l'art. 15 car il est impératif de définir clairement les voies de communication entre la Confédération et les cantons.

La CdC constate qu'en cas de crise, son Secrétariat général assume le rôle de SPOC vis-à-vis de la Confédération et coordonne le flux d'informations entre cette dernière et les conférences intercantionales. Dans un souci de cohérence, la CdC estime judicieux de mentionner cela également à l'art. 15.

Article 15 s

L'USS demande que les partenaires sociaux soient impliqués aux côtés des cantons et du monde scientifique.

Article 16

BE, ZG et la CdC attendent de la Confédération qu'elle considère les cantons comme des partenaires égaux lorsqu'elle intègre les milieux scientifiques à un organe consultatif et qu'elle les y associe.

SG indique qu'à l'instar des milieux scientifiques, les représentants des milieux économiques ou des exploitants d'infrastructures critiques pourraient être intégrés dans un organe consultatif analogue. Ce sont en effet des acteurs essentiels de la gestion de crise. Le canton considère qu'une représentation des acteurs concernés par le biais de l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays ne suffit pas. En outre, l'implication de l'économie dans les travaux de l'EMPS et de l'EMOP serait également cohérente avec l'art. 11, let. e.

VD propose comme point de contact l'état-major central permanent plutôt que la ChF.

Artiset demande l'ajout d'un art. 16a réglant l'intégration de tiers. Les principaux acteurs, les points de contact vis-à-vis du bureau de l'état-major central permanent et les exigences posées à ces points de contact (préparation de l'organisation de crise, regroupement d'informations issues des différents domaines d'activité à l'attention des autorités, soutien de la communication des autorités, etc.) devraient y être mentionnés.

L'USS demande d'ajouter les partenaires sociaux à l'art. 16.

La CRS propose d'ajouter les acteurs de la société civile et l'économie au monde scientifique.

Le CSS demande que les mesures prévues par la ChF en vertu de l'art. 16, al. 4, permettent aux milieux scientifiques d'informer celle-ci des risques nouveaux et moins connus, non seulement sur demande, mais aussi de leur propre initiative. En outre, tant les spécialistes de la gestion de crise au sein de l'administration fédérale que les scientifiques profiteraient d'exercices et d'entraînements communs pour se préparer aux situations de crise. Le CSS recommande également que les relations avec la communauté scientifique ne se limitent pas à l'interaction entre les deux points de contact, mais que des échanges réguliers soient organisés

en dehors des situations de crise, dans le cadre du « réseau de conseil scientifique » actuellement mis en place avec les institutions du domaine FRI. Par exemple, les enjeux transversaux du changement climatique et les risques de crises graves qui y sont liés devraient faire l'objet d'un tel échange.

Article 17

AR, BE, BL, BS, NE, NW, OW, SG, SO, TI, VD, ZG, la CdC et la CG MPS demandent de compléter l'art. 17 par une disposition sur la coordination verticale de la communication de crise du Conseil fédéral et des gouvernements cantonaux.

VD recommande d'ajouter, à l'al. 2, que le Conseil fédéral tient compte, « en étroite coordination avec les cantons touchés », du besoin particulier d'information du public en temps de crise.

L'Union des villes suisses demande que la coordination verticale de la communication de crise entre les trois niveaux des collectivités publiques soit complétée. L'intégration systématique des villes et des communes de manière et formelle dans les flux d'informations de la Confédération est décisive pour qu'elles puissent assumer pleinement leurs tâches. L'échange d'informations entre les autorités à chaque échelon, mais aussi entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes, est indispensable en cas de crise. Une communication verticale efficace, c'est-à-dire transparente et intervenant en temps utile, permet aux différentes autorités de coordonner leurs activités et de préparer la mise en œuvre des mesures décidées à l'échelon supérieur.

3.4 Propositions et remarques concernant le rapport explicatif

NW propose de renoncer à désigner un département responsable et de constituer plutôt, par exemple, un pool de chefs d'état-major formés professionnellement, compétents et expérimentés, qui pourraient être engagés en fonction de l'ampleur de la crise.

Artiset demande de compléter le titre de la section 6 : « Intégration des cantons, des milieux scientifiques et de tiers ».

Article 2

VD demande de préciser la notion de crise complexe.

Article 3

VD et la CdC se demandent comment le Conseil fédéral peut identifier un danger imminent et grave si l'EMPS n'est pas activé. Il faudrait vérifier si les termes « imminent » et « grave » n'aboutissent pas à une description trop restrictive de la mise en place de l'EMPS dans l'ordonnance.

VD craint que ce mode de transmission s'avère insuffisamment réactif et trop lent, selon la rapidité de survenance d'un événement majeur et complexe. Dans ce contexte, il conviendrait de prévoir un mode simplifié et de vérifier dans quelle mesure les cantons pourraient être habilités à adresser eux-mêmes une telle demande.

Article 5

BL estime qu'il n'appartient pas à l'EMPS de prendre des décisions. Il faudrait indiquer qui est habilité à prendre des décisions et qui dirige la gestion de crise car, selon l'art. 5, al. 3, let. a, l'EMPS ne fait que coordonner celle-ci,

Article 6

BE, BS, NW, SO et la CG MPS recommandent de préciser dans le rapport explicatif quelles conférences doivent impérativement être représentées au sein de l'EMPS en cas de crise. Il s'agit de la CdC, de la CG MPS et de la conférence des directeurs la plus concernée par la thématique. En cas de crise, la CdC coordonne le flux d'informations entre la Confédération et les conférences intercantionales et assure le rôle de SPOC vis-à-vis de la Confédération. La CG MPS représente la conférence responsable au niveau politico-stratégique des cantons pour les questions de protection de la population et de défense. Enfin, la conférence la plus concernée par la thématique serait la conférence des directeurs la plus compétente sur le plan technique.

NW rejette les explications concernant la position de la CdC en cas de crise. Selon lui, cette répartition des compétences n'est pas correcte et n'a pas fonctionné dans la pratique. Lors de la crise du COVID-19, il s'est avéré que le flux d'informations entre les cantons et la Confédération pouvait souvent être géré plus efficacement et surtout plus rapidement par les conférences spécialisées.

Article 6 et 8

La CdC précise que les gouvernements cantonaux ont ajouté un chapitre sur la collaboration en situation de crise à la réglementation-cadre sur le fonctionnement de la CdC et des conférences des directeurs concernant la coopération entre la Confédération et les cantons suite à la pandémie de COVID-19. Celui-ci prévoit désormais que la CdC et la conférence des directeurs la plus concernée par la thématique assurent la représentation des cantons dans l'organe de crise mis en place par la Confédération. La CdC suggère d'ajouter une mention correspondante dans les explications relatives aux art. 6 et 8.

Article 7 et 8

BS explique que l'EMOP devrait être doté de compétences adéquates, par exemple pour l'attribution de tâches aux différents états-majors de crise, l'adoption de directives et d'instructions, l'implication de tiers ou la création de groupes de travail ad hoc. Pour que cela soit également efficace à l'égard des cantons, ils préconisent que ceux-ci soient représentés en permanence au sein de l'EMOP.

Article 8

VD estime que la CdC est le bon interlocuteur à l'échelon de l'EMPS mais pas au niveau opérationnel. Il convient de compléter le rapport explicatif dans ce sens.

Article 9

VD est d'avis qu'il manque une schématisation pour comprendre la dynamique et la cohérence structurelle et fonctionnelle de l'ensemble. Cela devra être développé dans la documentation opérationnelle ou d'exécution.

Article 11

La CdC indique que le rapport explicatif parle d'un mandat qui doit être clarifié au début d'un engagement. Dans l'optique d'une collaboration efficace en cas de crise, il serait judicieux de préciser ce point, notamment en ce qui concerne les compétences en matière de directives et la demande d'éventuelles prestations de soutien.

Article 11 et 12

BE propose de mentionner également le Système d'information et d'intervention (SII) dans les explications relatives à ces deux articles.

Article 12

À ce jour, VD n'a pas connaissance de réunions entre la Confédération, les cantons et surtout les exploitants d'infrastructures critiques. Cela devrait absolument être concrétisé.

Article 17

BS demande que le mandat de coordination de la ChF soit développé en conséquence et que l'art. 17 soit complété par une disposition sur la coordination verticale de la communication de crise du Conseil fédéral et des gouvernements cantonaux. Dans la mesure où une crise touche également les cantons, il est important que le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux communiquent avec la population de manière aussi coordonnée et cohérente que possible et, si nécessaire, en commun.

Annexe : Liste des destinataires consultés

Cantons

Tous les cantons

Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)

Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale

Le Centre

PLR. Les Libéraux-Radicaux

Parti socialiste suisse (PSS)

Union Démocratique du centre (UDC)

Associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne

Union des villes suisses

Associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national

economiesuisse

Union patronale suisse

Union suisse des arts et métiers (USAM)

Union syndicale suisse (USS)

Autres organisations et institutions

Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP)

Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers (CG MPS)

Conférence des commandantes et des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS)

swissuniversities

Autres avis (non invités)

Artiset

Chance Suisse (groupe de travail pour les questions de sécurité)

Politbeobachter

Fonds national suisse

Société suisse des officiers (SSO)

Croix-Rouge suisse (CRS)

Conseil suisse de la science (CSS)

Swissgrid

Association des entreprises électriques suisses (AES)

Marco Flück

Markus H.F. Mohler