

CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Madame la Présidente
Viola Amherd
Cheffe du Département de la défense, de
la protection de la population et des sports
Bernastrasse 28
3003 Berne

Par e-mail : rechts@babs.admin.ch

Réf. : 24_GOV_491

Lausanne, le 28 août 2024

**Réponse à la consultation relative au projet d'ordonnance sur l'organisation de
crise de l'administration fédérale (OCAF)**

Madame la Présidente,

Le Conseil d'Etat vous remercie de l'associer à cette consultation et de lui permettre de faire part de ses déterminations dans le cadre de l'objet mentionné en titre.

Après examen du projet, vous trouverez nos commentaires généraux dans la présente lettre, ainsi que quelques compléments sur des détails du projet dans l'annexe jointe.

D'une manière générale, le Conseil d'Etat salue la décision prise par le Conseil fédéral de spécifier les structures et les procédures de l'organisation de crise au sein de l'administration fédérale dans une nouvelle ordonnance afin de créer les bases nécessaires à l'engagement rapide et systématique d'états-majors de crise supra-départementaux.

Toutefois, le Conseil d'Etat se montre sceptique quant à certains aspects de la solution envisagée et mentionne dès lors les remarques suivantes.

Intégration des cantons

A titre liminaire, le Conseil d'Etat relève qu'il aurait été opportun d'associer plus rapidement les représentants des cantons à l'élaboration de l'ordonnance. Cela aurait permis à ces derniers de faire valoir les points qu'ils estiment essentiels dès la phase de conception de l'avant-projet.

Plus spécifiquement, le Conseil d'Etat regrette que le projet ne propose pas une approche plus large de la gestion de crise et des interfaces verticales entre la Confédération et les cantons. Les enseignements tirés de la crise du COVID-19 montrent l'importance de la coordination entre les niveaux de l'Etat pour l'efficacité de la gestion d'une crise. Il en résulte que, s'ils sont touchés par une crise, les cantons devraient être intégrés systématiquement dans la gestion de crise de la Confédération, dans la mesure où ils sont les principaux organes d'exécution. Par conséquent, et s'agissant de la composition de l'Etat-major de crise politico-stratégique (EMPS), respectivement de l'Etat-major de

crise opérationnel (EMOP), les formulations potestatives des art. 6 al. 2 et 8 al. 2 P-OCAF ne sont pas adéquates et vont à l'encontre de ce qui précède. Le Conseil d'Etat souhaite adapter le projet pour indiquer que, si les cantons sont touchés par une crise, des représentants cantonaux siègent au sein de l'EMPS et de l'EMOP. Les articles précités doivent ainsi être adaptés en ce sens.

A cet égard, le Conseil d'Etat rappelle encore que l'objectif de l'intégration de représentants cantonaux dans les états-majors supradépartementaux de la Confédération est de faire valoir suffisamment tôt dans la discussion la perspective des organes d'exécution et organisations d'intervention, et d'évaluer l'acceptation politique des mesures prévues par la Confédération. En outre, en rendant compte aux cantons des considérations de la Confédération, les représentants cantonaux permettraient aux cantons d'anticiper les décisions du Conseil fédéral et, partant, de mieux s'y préparer et de les mettre en œuvre plus rapidement.

Toutefois, il est important pour le Conseil d'Etat que l'intégration des cantons soit efficace et n'entraîne pas un investissement en ressources disproportionné pour eux.

Communication de crise

Le Conseil d'Etat estime que l'art. 17 P-OCAF devrait être complété en y ajoutant une disposition sur la coordination verticale de la communication de crise du Conseil fédéral et des gouvernements cantonaux. Dès lors qu'une crise touche aussi les cantons, il est important que le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux s'entendent, dans la mesure du possible, sur la communication à la population, qui doit être cohérente et, si nécessaire, commune. Le mandat de coordination confié à la Chancellerie fédérale devrait donc être étendu.

Le projet d'ordonnance prévoit que la communication politico-stratégique est portée par la Chancellerie fédérale (cf. art. 17 al. 1 P-OCAF). A cet égard, le Conseil d'Etat attire l'attention du Conseil fédéral sur le manque d'un organe ou d'une entité développant une véritable communication à l'attention de la population, des sociétés civiles et de l'économie visant à les sensibiliser aux mesures décidées et les comportements à adopter.

Coordination entre EMPS, EMOP et l'état-major central permanent

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. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat regrette que le projet d'ordonnance ne précise que partiellement comment fonctionne la coordination entre, d'une part, l'EMPS et l'EMOP, et de l'autre l'état-major central permanent, tant sur le plan de l'organisation que de la conduite. Plus spécifiquement, 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. Dans le rapport explicatif sur l'art. 11 P-OCAF, il est uniquement fait référence à un « mandat » à clarifier au début de l'engagement, ce qui est insuffisant.

Etat-major de crise politico-stratégique (EMPS)

L'art. 3 al. 1 P-OCAF prévoit que « le Conseil fédéral met en place l'EMPS en cas de danger imminent et grave pour l'Etat, la collectivité ou l'économie auquel les structures existantes ne permettent pas de faire face ». Or, afin de disposer de suffisamment de temps pour se préparer, le Conseil d'Etat soutient que l'EMPS devrait être mis en place dès qu'un danger se profile. Le rapport explicatif évoque ce point en précisant que la mise en place d'un département responsable peut également se faire avant la survenance d'une crise. Il conviendrait ainsi de vérifier si la formulation « danger imminent et grave » utilisée dans le projet d'ordonnance n'est pas trop restrictive.

Se pose par ailleurs la question de savoir comment le Conseil fédéral peut identifier un danger imminent et grave si l'EMPS n'est pas en place, dans la mesure où ce dernier a notamment pour mission d'évaluer la situation politico-stratégique (cf. art. 5 al. 1 P-OCAF). En raison des améliorations nécessaires induits par le manque d'anticipation constaté dans les analyses de la crise COVID-19, cette question mérite d'être clarifiée. Faut-il créer en plus un organe chargé de l'anticipation stratégique ou un organe d'observation des risques stratégiques ? Ou encore un organe qui procédera à des analyses régulières et sera intégré dans l'EMPS en cas de détérioration de la situation ?

S'agissant de la manière d'adresser au Conseil fédéral une demande de mise en place d'une organisation de crise et au vu de l'importance du processus, l'ordonnance devrait contenir les possibilités énumérées dans les commentaires à l'art. 3 P-OCAF. Dans ce contexte, il conviendrait également de vérifier si les cantons pourraient être habilités à adresser eux-mêmes une telle demande.

En outre, l'ordonnance devrait spécifier encore plus clairement les conditions de passages aux structures de crise, mais aussi leur expiration (art. 4 P-OCAF). Le retour aux structures ordinaires ne devrait pas être du seul ressort du département responsable.

Etat-major de crise opérationnel (EMOP)

L'EMOP traite à l'intention de l'EMPS les informations pertinentes pour l'élaboration des bases de décision et coordonne les activités des états-majors engagés et des autres services concernés (art. 7 P-OCAF). Le Conseil d'Etat estime que l'EMOP devrait se voir attribuer une fonction de conduite plus importante pour assurer l'efficacité de la gestion de crise opérationnelle. Dans ce sens, 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.

Etat-major central permanent

L'état-major central permanent établit un point de contact permanent pour l'organisation de crise (art. 11 let. c P-OCAF). Il est cependant essentiel pour les cantons qu'ils puissent disposer, en cas de crise et pendant la phase de préparation, d'un seul point de contact avec l'organisation de crise de la Confédération. L'ordonnance devrait le préciser. Le Conseil d'Etat demande donc la mise en place d'un point de contact ad hoc

par l'intermédiaire du secrétariat de l'état-major central permanent et que cela figure dans l'OCAF (art. 11 et 12 P-OCAF).

Dans la mesure où les formations et la réalisation d'exercices intégrant les organes concernés sont indispensables pour le fonctionnement d'une organisation de crise, il manque dans le projet d'ordonnance des dispositions explicites sur ces éléments. Ainsi, le Conseil d'Etat est d'avis que les tâches de préparation dont s'acquitte l'OFPP dans le cadre de l'état-major permanent devraient inclure l'instruction, la formation et l'exercice à intervalles réguliers. A noter encore que les représentations cantonales devraient y être associées de manière appropriée.

Planification préventive

Le Conseil d'Etat salue le fait que l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) soit chargé de coordonner les planifications préventives nationales dans le cadre de l'état-major central permanent (art. 12 al. 1 let. I P-OCAF) et escompte d'être systématiquement associés, par l'intermédiaire des conférences intercantionales, à cette coordination de la planification préventive.

En vous souhaitant une bonne réception de la présente, le Conseil d'Etat vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de sa considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Christelle Luisier Brodard

LE CHANCELIER



Michel Staffoni

Annexe mentionnée

Copies

- SSCM
- SG-DJES
- OAE

Annexe - Consultation relative au projet d'ordonnance sur l'organisation de crise de l'administration fédérale (OCAF)

Analyse de détails du P-OCAF :

Art. / Al. / Ch.	Intitulé / Formulation	Proposition / Remarque / Justification / Question
Art. 1 let. c	<u>Objet [de l'OCAF]</u> La présente ordonnance règle l'intégration des cantons et des milieux scientifiques par l'organisation de crise supradépartementale ;	Proposition : ajouter <i>les exploitants d'infrastructures critiques</i> dans la mesure où ceux-ci sont déjà mentionnés à l'art. 11 let. e du P-OCAF. Dans ce sens, ajouter également un article dans la section 6 du P-OCAF les concernant.
Art. 3	<u>Mise en place des deux états-majors de crise</u>	Propositions : <ul style="list-style-type: none"> - ajouter, au vu de l'importance du processus, les possibilités énumérées dans les commentaires à l'art. 3 P-OCAF de la manière d'adresser au Conseil fédéral une demande de mise en place d'une organisation de crise (cf. courrier du Conseil d'Etat) ; - compléter l'art. 3 du P-OCAF avec des éléments de l'art. 4 let. c OEMFP : « <i>demande d'aide de la part d'un canton, d'un département, d'un office fédéral d'un exploitant d'infrastructures critiques [ou des milieux scientifiques] pour maîtriser un événement</i> ».
Art. 3 al. 2	<u>Mise en place des deux états-majors de crise</u> Le département responsable met en place l'EMOP.	Remarque : pour garantir une certaine homogénéité dans la mise en place de l'EMOP (7 départements donc 7 manières de faire) des lignes directrices devront être précisées dans une documentation annexe (directive ou règlement d'application).
Art. 4 al. 2	<u>Dissolution des deux états-majors de crise</u> Le département responsable s'assure de la transmission des travaux subséquents aux services compétents.	Proposition : ajouter que le département responsable s'assure également de la transmission des travaux subséquents <i>aux cantons, aux entreprises critiques et aux milieux scientifiques. Il en assure le suivi avec l'appui de la chancellerie fédérale.</i> L'objectif de cet ajout est d'avoir une approche plus large de la gestion de crise et notamment des interfaces verticales entre la Confédération et les cantons (cf. courrier du Conseil d'Etat).
Art. 5 al. 1	<u>Tâches [de l'EMPS]</u> L'EMPS évalue la situation politico-stratégique et élabore des options	Proposition : ajouter que l'EMPS évalue la situation politico-stratégique et élabore des options d'action et des bases de décision également à l'intention <i>des cantons</i> .

	d'action et des bases de décision à l'intention du Conseil fédéral.	L'objectif de cet ajout est d'intégrer les cantons afin d'avoir une approche plus large de la gestion de crise (cf. courrier du Conseil d'Etat).
Art. 6 al. 2 let. c	<u>Composition [de l'EMPS]</u> Le département responsable peut faire appel à titre consultatif à des représentants des cantons ;	Nouvelles formulations requises (sur la base des explications contenues dans le courrier du Conseil d'Etat) : <ul style="list-style-type: none"> - supprimer la let. c de l'al. 2 ; - ajouter, à la place, une let. f à l'al. 1 : « <i>l'EMPS est composé, si l'événement touche les cantons, du CdC et de la conférence des directeurs la plus concernée par la thématique, qui assurent la représentation des cantons</i> ».
Art. 7	<u>Tâches [de l'EMOP]</u>	Proposition (sur la base des explications contenues dans le courrier du Conseil d'Etat) : ajouter un al. 3 à cette disposition qui précise que « <i>l'EMOP coordonne, au niveau national, la mise en œuvre des décisions du Conseil fédéral</i> ».
Art. 8 al. 2 let. b	<u>Composition [de l'EMOP]</u> Le département responsable peut faire appel à titre consultatif à des représentants des cantons ;	Nouvelles formulations requises (sur la base des explications contenues dans le courrier du Conseil d'Etat) : <ul style="list-style-type: none"> - supprimer la let. b de l'al. 2 ; - ajouter, à la place, une let. c à l'al. 1 : « <i>l'EMOP est composé, si l'événement touche les cantons, du CdC et de la conférence des directeurs la plus concernée par la thématique, qui assurent la représentation des cantons</i> ».
Art. 10 al. 1	<u>Composition [de l'état-major central permanent]</u> L'OFPP gère l'état-major central permanent en collaboration avec la ChF.	Remarque : les règles de fonctionnement et périmètres de responsabilité entre l'OFPP et la ChF devront être clairement détaillés dans une documentation d'application (directive ou règlement d'application), à défaut des risques de dysfonctionnement existent.
Art. 11 let. e	<u>Activité en cas de crise [de l'état-major central permanent]</u> Il [l'état-major central permanent] assure la coordination du suivi de la situation entre la Confédération, les cantons, les exploitants d'infrastructures critiques et les autorités d'autres pays ;	Proposition : ajouter les milieux scientifiques à la liste dans la mesure où celle-ci semble être exhaustive.
Art. 11 let. i	<u>Activité en cas de crise [de l'état-major central permanent]</u>	Question : est-ce que l'état-major central permanent ne devrait pas également établir une vue d'ensemble des décisions prises par le Conseil fédéral ?

	Il [l'état-major central permanent] établit une vue d'ensemble des mandats du Conseil fédéral relatifs à la crise ;	
Art. 12 al. 1 let. b	<u>Activité de préparation aux crises [de l'état-major central permanent]</u> il [l'OFPP], dans le cadre de l'état-major central permanent, assure avec la ChF l'intégration d'autres services fédéraux, des cantons et de tiers ;	Proposition : il serait utile de préciser directement dans l'ordonnance qui est concerné par l'appellation de « tiers », en particulier les exploitants d'infrastructures critiques.
Art. 12 al. 1 let. i	<u>Activité de préparation aux crises [de l'état-major central permanent]</u> il [l'OFPP], dans le cadre de l'état-major central permanent, coordonne les planifications préventives nationales.	Proposition : ajouter à la fin de l'alinéa « avec les départements fédéraux, les cantons, les exploitants d'infrastructures critiques et les milieux scientifiques ». Le canton de Vaud escompte d'être systématiquement associés, par l'intermédiaire des conférences intercantionales, à cette coordination de la planification préventive (cf. courrier du Conseil d'Etat).
Art. 14 al. 1	<u>Collaboration en cas de crise</u> Les états-majors de crise des unités administratives sont tenus de collaborer. Ils se soutiennent et s'informent mutuellement.	Remarque : les exigences et modalités de ce partage d'information devront également être précisées dans une documentation d'application (directive ou règlement d'application), à défaut des risques de dysfonctionnement existant.
Art. 14 al. 3	<u>Collaboration en cas de crise</u> Dans la mesure du possible, tous les états-majors de crise utilisent le système d'information Présentation électronique de la situation pour l'aperçu de la situation commun.	Proposition : supprimer « dans la mesure du possible » afin de garantir et de maintenir une vue d'ensemble en cas de crise.
Art. 14 al. 3 let. b	<u>Collaboration en cas de crise</u> Ils [les états-majors de crise] informent le point de contact de l'état-major central permanent d'une modification du degré de disponibilité opérationnelle de leur organisation de crise ;	Questions : Par qui ce degré de disponibilité est-il fixé ? Sur quelle base ? Comment est-ce contrôlé ?

Art. 15 al. 1	<u>Collaboration en cas de crise</u> Chaque canton peut désigner un point de contact en cas de crise à l'intention du secrétariat de l'état-major central permanent.	Proposition : supprimer la formulation potestative afin de garantir la conduite intégrale à tous les échelons. Il est important que les 26 cantons puissent être contactés simultanément et de la même manière.
Art. 15 al. 2 let. b	<u>Intégration des cantons</u> Les cantons peuvent contacter le point de contact de l'état-major central permanent en cas de modification du degré de disponibilité opérationnelle de leur organisation de crise ;	Questions : Par qui ce degré de disponibilité est-il fixé ? Sur quelle base ? Comment est-ce contrôlé ?
Art. 16 al. 4	<u>Intégration des milieux scientifiques</u> La ChF est le point de contact de la Confédération pour le conseil scientifique en cas de crise. [...]	Question : Pourquoi ne pas privilégier comme point de contact l'Etat-major permanent plutôt que la ChF ?
Art. 17 al. 2	<u>Communication de crise</u> Dans l'accomplissement de ses obligations d'information conformément à l'art. 180, al. 2, Cst. et aux art. 10 et 11 LOGA, le Conseil fédéral tient compte du besoin particulier d'information du public en temps de crise.	Proposition : ajouter que le Conseil fédéral tient compte, « <i>en étroite coordination avec les cantons touchés</i> », du besoin particulier d'information du public en temps de crise. L'objectif de cet ajout est d'avoir une approche plus large de la gestion de crise et notamment des interfaces verticales entre la Confédération et les cantons (cf. courrier du Conseil d'Etat).

Remarques sur le rapport explicatif relatif au P-OCAF :

Réf.	Intitulé / Formulation	Commentaires
Ch. 3, §3, p. 4 Grandes lignes de la nouvelle ordonnance sur l'organisation de crise de	Le département responsable pourra mettre en place un état-major de crise opérationnel (EMOP) pour assurer la coordination entre les états-majors de crise et les unités administratives concernées [...]	Un état-major de crise opérationnel (EMOP) doit systématiquement être mis sur pied dès que des aspects opérationnels doivent être développés ou préparés et/ou mis en œuvre (sans forcément être issu du département responsable).

l'administration fédérale		
Art. 2, §1, p. 5 Organisation de crise supradépartementale	En cas de crise complexe [...]	Il y a lieu de définir (avec critères) ce qu'est une crise dite complexe, afin que cette notion soit claire pour toutes les parties prenantes ou concernées.
Art. 3, 3 ^{ème} tiret, p. 6 Mise en place des deux états-majors de crise	<ul style="list-style-type: none"> Proposition faite par la ChF par l'intermédiaire du CSG sur la base d'une communication des cantons et / ou des milieux scientifiques. 	Il est à craindre 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, respectivement de vérifier si les cantons pourraient être habilités à adresser eux-mêmes une telle demande (cf. courrier du Conseil d'Etat).
Art. 8, §5, p. 8 Section 3 : Etat-major de crise opérationnel - Composition	Si, dans le cadre des engagements de l'organisation de crise, certaines mesures d'exécution relèvent de la responsabilité des cantons, ceux-ci doivent également être intégrés à l'organisation de crise. Lorsque la Confédération met en place un EMOP , la CdC et la conférence des directeurs la plus concernée par la thématique assurent la représentation des cantons au sein de cet organe.	Si la CdC est le bon interlocuteur à l'échelon de l'EMPS, nous estimons que l'interlocuteur de l'échelon opérationnel ne doit pas être la CdC ; mais plutôt un organe opérationnel. Il convient de compléter le rapport explicatif dans ce sens.
Art. 9, §1, p. 8 Section 4 : État-major central permanent – Tâches	L'état-major permanent est actif dans toutes les situations ; il ne s'agit toutefois pas d'une structure parallèle autonome, mais d'une organisation qui réunit les prestations fournies par différentes unités administratives. Les synergies interdépartementales sont ainsi utilisées au profit de l'organisation de crise.	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.
Art. 12, §5, p. 10	Une collaboration efficiente entre les états-majors de crise doit être mise en place en situation normale, bien avant	A ce jour, le Canton de Vaud n'a pas connaissance de réunions entre la Confédération, les cantons et surtout les exploitants d'infrastructures critiques. Cela devrait absolument être concrétisé.

Activités de préparation aux crises	la survenance d'un événement. La ChF et l'OFPP organisent régulièrement des réunions avec tous les responsables des états-majors de crise de l'administration fédérale, des cantons et des exploitants d'infrastructures critiques concernés. Ces rencontres permettent d'échanger des expériences, de discuter des méthodes et des outils et de créer ainsi de bonnes bases pour l'engagement.	
-------------------------------------	--	--