



Rapport concernant l'évaluation de la gestion de crise pendant la pandémie de COVID-19

(1^{re} phase / février - août 2020)

11 décembre 2020

Synthèse

Le présent rapport évalue la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la 1^{re} phase de la pandémie de COVID-19, de la fin février à la mi-août 2020, et en tire les premiers enseignements. Il analyse dans quelle mesure cette gestion a été efficace et efficiente. Il n'examine pas l'effet des mesures de politique sanitaire, ni des mesures économiques. Il a été préparé entre mai et décembre 2020 et se fonde sur l'analyse d'un questionnaire en ligne, qui a été soumis à des employés de la Confédération et des cantons ainsi qu'à d'autres acteurs, d'interviews de personnes-clefs dans le domaine de la gestion de crise et de documents.

L'évaluation de la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la 1^{re} phase de la pandémie de COVID-19 est globalement positive. Le rapport montre que, d'une manière générale, l'administration fédérale a travaillé avec efficacité. L'efficacité de la gestion de crise recèle toutefois un potentiel d'amélioration. Le rapport analyse les 5 domaines thématiques mentionnés ci-après.

L'évaluation de la **collaboration avec les cantons** est globalement positive. La délimitation des tâches, des compétences et des responsabilités mérite d'être clarifiée sur certains points. Il faut en outre définir les processus d'information et de consultation et désigner des points de contact. Les cantons, autorités d'exécution, doivent dans la mesure du possible être consultés avant qu'une décision soit prise et que les médias soient informés. Par ailleurs, il faut améliorer la coordination entre la Confédération et les cantons lors du passage de la situation extraordinaire à la situation particulière.

Les **produits** élaborés pendant la 1^{re} phase de la pandémie de COVID-19, tels que les bases de décision et les ordonnances de nécessité, étaient de bonne qualité et ont contribué à maîtriser la crise. Les explications relatives aux ordonnances auraient cependant dû être plus précises et être disponibles plus tôt pour faciliter la mise en œuvre des dispositions dans les cantons. La gestion des données et des informations recèle un gros potentiel d'amélioration. La préparation et la transmission des informations doivent être accélérées et la compatibilité des systèmes doit être améliorée.

Les **bases légales**, les directives, les planifications et les conceptions régissant la **gestion de crises** étaient généralement disponibles et connues et ont permis de réagir d'une manière adéquate. Elles se sont toutefois révélées insuffisamment contraignantes et parfois imprécises en ce qui concerne la gestion des stocks de matériel critique. Les prescriptions concernant la planification, l'acquisition, le stockage et le financement du matériel critique doivent être contraignantes. La mise sur pied et la collaboration des états-majors de crise mérite également d'être améliorée. Les tâches, les compétences et les responsabilités des différents organes doivent être mieux coordonnées. Dans la perspective d'une crise longue et complexe, il faut vérifier si les bases pertinentes nécessitent une adaptation. En outre, il faut développer les exercices, la formation, la formation continue, la compréhension générale de la gestion de crises et la gestion de la continuité des affaires (*Business Continuity Management* ; BCM). Par ailleurs, il faudra examiner comment le personnel de la Confédération pourra être mieux préparé aux situations de crise et utilisé de manière plus flexible à l'avenir en cas de crise.

L'**association d'acteurs externes** à l'administration à la maîtrise de la crise, notamment de représentants des milieux scientifiques et économiques et des partenaires sociaux a été suffisante. Elle n'a cependant pas toujours été systématique et a parfois tardé. Les associations faitières du domaine de la santé n'ont pas toujours été suffisamment entendues et la dimension de la politique extérieure dans le contexte de la crise a parfois été un peu négligée. Les réseaux des départements et des offices doivent être développés afin qu'à l'avenir les partenaires externes de l'administration fédérale soient rapidement associés, à titre de consultants, en cas de crise.

L'évaluation de la **communication** externe est positive. Elle a su créer la confiance : le Conseil fédéral a été perçu comme un organe agissant de manière cohérente. La communication interne est moins bien notée : elle a quelquefois été tardive et imprécise. Des compétences claires et des canaux de communication et d'information bien définis ont parfois fait défaut. Il s'agit maintenant de remédier à ces lacunes.

Contenu

Liste des illustrations	5
Avant-propos	6
1. Introduction	7
1.1. Contexte	7
1.2. But et focalisation de l'évaluation	8
1.3. Méthode	9
<i>Méthodes d'enquête</i>	10
1.4. Procédure	11
2. Résultats, enseignements et recommandations	12
2.1. Aperçu	12
2.2. Bases de la gestion de crises	14
<i>Champ d'action: collaboration au sein de l'administration fédérale</i>	14
<i>Champ d'action: approvisionnement en matériel critique</i>	16
<i>Champ d'action: gestion de la continuité des affaires (BCM)</i>	17
2.3. Qualité des produits	18
<i>Champ d'action: fiabilité de la gestion des données et de l'information</i>	19
2.4. Collaboration entre la Confédération et les cantons	20
<i>Champ d'action: association précoce des cantons</i>	21
<i>Champ d'action: désignation de points de contact pour la crise en cours</i>	21
<i>Champ d'action: coordination lors du transfert des compétences</i>	22
<i>Champ d'action : information privilégiée des cantons</i>	22
2.5. Collaboration avec d'autres acteurs nationaux et internationaux (milieux scientifiques et économiques, société civile, domaine social)	23
<i>Champ d'action: association d'institutions existantes</i>	25
2.6. Communication	25
<i>Champ d'action : communication interne</i>	26
3 Conclusions et perspectives	27
Annexes	29
Annexe 1: aperçu des recommandations adressées au Conseil fédéral	29
Annexe 2: liste des indicateurs	30
Annexe 3: liste des organes et des organisations interrogés	32
Annexe 4: liste des évaluations intégrées dans le domaine de la pandémie de COVID-19	34

Liste des illustrations

Figure 1:	Modèle d'efficacité.....	9
Figure 2:	Répartition des réponses en fonction de la satisfaction des différents acteurs interrogés concernant la gestion de crise de l'administration fédérale	12
Figure 3:	Répartition des réponses à la question sur le moment de l'association des cantons, en fonction des groupes d'acteurs	21
Figure 4:	Répartition des réponses concernant l'adéquation du recours à d'autres acteurs, en fonction des groupes d'acteurs interrogés	23

Avant-propos

« Quel est le chemin suivi par un désastre, une fois qu'il a pris son cours ? Un flot de mauvaises nouvelles subjugué des individus qui n'ont pas encore senti la moindre goutte de la catastrophe. Leur sérénité ébranlée, ils pensent alors que le désastre n'est au fond qu'une série d'informations et ne veulent plus en entendre parler. Or au moment même où ils arrivent à ne plus y croire, le désastre les atteint de plein fouet. »

- Botho Strauss

Lorsque les premières images de Wuhan sont arrivées à l'Ouest, au début janvier 2020, le nouveau coronavirus semblait encore très éloigné. Les reportages sur place montraient une détresse que l'on imaginait tout d'abord circonscrite : hôpitaux surchargés, soignants en combinaison de protection, patients sous respirateurs artificiels, villes entières en quarantaine, habitants portant tous un masque. De nombreux Suisses, sans l'exprimer ouvertement, étaient sans doute intimement convaincus que notre pays serait épargné par une crise de ce genre, comme il y avait souvent échappé par le passé. Lorsque les autorités chinoises ont bouclé une région entière et construit un hôpital en quelques jours, leur intervention rapide et déterminée a emporté le respect. Nous avons toutefois pris conscience de la vitesse avec laquelle le virus se propageait. Peu après, les premiers cas ont été signalés dans d'autres pays asiatiques, puis en Océanie, puis aux Proche-Orient. Lorsque les premiers cas ont été signalés en Italie, nous ne nous sommes pas immédiatement inquiétés. Il a fallu que le nombre de malades explose, que les images des hôpitaux italiens nous choquent, pour que nous nous rendions compte que le COVID-19 pouvait nous atteindre aussi.

En février 2020, la pandémie a atteint l'Europe, la maladie s'est propagée très rapidement chez nos voisins et le premier cas est apparu en Suisse : la crise du coronavirus nous avait atteints. Dans un premier temps, le Conseil fédéral a fait état d'une « situation particulière ». L'organisation de crise s'est mise en place progressivement. Puis nous sommes passés à la « situation extraordinaire » : il fallait protéger la population et éviter la surcharge de notre système de santé. La plupart des établissements accessibles au public, tels que les commerces, les écoles et les restaurants, ainsi que les frontières ont été fermés. En mars, toutes les manifestations ont été interdites : pas de carnaval, pas de *Sechsläuten*, plus de matches de football. Le « confinement » est entré dans nos vies: tout s'est arrêté ou presque afin de freiner la propagation du virus. Seuls les magasins d'alimentation et les commerces de première nécessité, les entreprises d'importance systémique, les établissements de santé et les administrations ont poursuivi leur activité, pratiquement sans interruption, afin d'approvisionner la population et de maîtriser la crise. La Suisse est entrée alors dans la plus grande crise sanitaire et économique qu'elle ait connu depuis la 2^e guerre mondiale.

L'évaluation exhaustive de la gestion de crise pendant la pandémie de COVID-19 prendra des années. Une analyse des conséquences de la crise, en particulier de ce qu'il aurait fallu faire pour éviter ces conséquences, nécessiterait d'aborder des questions qui ne font pas l'objet du présent rapport, telles que les conséquences économiques et sociales, les répercussions sur la coopération intercantonale, la transformation numérique de l'administration en général et de la gestion de la santé en particulier et le rôle des milieux scientifiques. Certaines de ces questions seront traitées par les départements, dans le cadre de leurs propres évaluations et des mandats que le Parlement leur a assignés. D'autres devront être abordées lors de l'évaluation de l'après-septembre 2020. Le présent rapport se cantonne aux premiers enseignements tirés en ce qui concerne la gestion de crises de l'administration fédérale pendant la 1^{re} phase de la pandémie de COVID-19, de février à août 2020. Il met en évidence ce qui a bien fonctionné à ce niveau mais surtout les domaines dans lesquels une amélioration s'impose. L'évaluation de la gestion de crise tient compte de la situation qui régnait lors de la 1^{re} vague de la pandémie : à circonstances exceptionnelles, décisions et mesures exceptionnelles. Il a fallu agir très vite, sans savoir ce que nous savons aujourd'hui, avec le recul.

1. Introduction

1.1. Contexte

Mi-décembre 2019, un nouveau coronavirus, causant notamment des affections pulmonaires graves, est identifié à Wuhan, au centre de la Chine. Ce nouveau virus (SARS-CoV-2) et la maladie dont il est responsable (*Coronavirus Disease 2019* ; COVID-19) se sont rapidement répandus en Asie, en Europe et dans le reste du monde. Les autorités suisses ont suivi de près l'évolution de la situation épidémiologique. Les représentations suisses à l'étranger, en particulier notre ambassade à Pékin, ont entretenu des échanges nourris avec l'administration fédérale. Dans la perspective d'une propagation, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a créé la Taskforce 2019-nCov en janvier 2020. Dès que les premiers cas ont été signalés en Suisse, à la fin février 2020, l'organisation de crise de l'administration fédérale est montée en puissance. Le COVID-19, au vu de l'augmentation des cas, a été déclaré pandémie par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) le 11 mars 2020.

Le 28 février 2020, le Conseil fédéral a déclaré la « situation particulière » au sens de la loi du 28 septembre 2012 sur les épidémies (LEp)¹. Le 16 mars 2020, à peine 17 jours plus tard, il déclarait la « situation extraordinaire »². Dans l'intervalle, le nombre de cas signalés était passé de 10 à 1000 par jour, celui des hospitalisations de 5 à 50 par jour et 35 personnes étaient décédées des suites du nouveau virus. Afin d'éviter une augmentation exponentielle des infections et la surcharge du système de santé, les magasins, restaurants, lieux de divertissement et de loisirs ont tous été fermés jusqu'au 20 avril, à l'exception des commerces de première nécessité et des établissements de santé ; aucune pénurie importante et durable de biens de première nécessité ne s'est produite pendant la situation extraordinaire. Les répercussions économiques des fermetures ont été limitées dans la mesure du possible au moyen d'un soutien financier. Les entreprises suisses à l'étranger qui ont été touchées par des mesures de cette nature ont aussi en partie bénéficié d'un soutien financier. Pour éviter les rassemblements de personnes, l'enseignement présentiel dans les écoles publiques a été suspendu et les manifestations privées ou publiques de plus de 5 personnes ont été interdites. Les frontières de la Suisse, comme de nombreux autres États, ont été quasiment fermées. De nombreux citoyens suisses qui se trouvaient à l'étranger ont dû être rapatriés. Plus de 7000 voyageurs ont été ramenés en Suisse, dont près de 4100 bloqués dans des aéroports à l'étranger. Le 16 mars 2020, le Conseil fédéral a en outre décidé l'engagement de 8000 militaires pour soutenir les autorités civiles. 5000 d'entre eux ont déchargé les hôpitaux et les forces de police cantonales, soutenu l'Administration fédérale des douanes ou ont été affectés à d'autres tâches.

Pendant la situation extraordinaire, la gestion de crises de l'administration fédérale a travaillé intensément. Plus de 20 états-majors et *task forces* étaient alors actifs aux différents niveaux de la gestion de la crise. Les départements ont en outre créé des organes et des groupes de travail départementaux ou interdépartementaux spécifiques. Durant cette période, le Conseil fédéral a tenu 12 séances ordinaires et 7 séances extraordinaires, adopté 41 ordonnances et confié 128 mandats en relation avec le COVID-19 à la Chancellerie fédérale et aux départements. Il a fallu très vite mettre en balance les mesures de lutte contre la pandémie, leurs conséquences économiques et la garantie des droits fondamentaux protégés par la Constitution et le droit international. Le rythme élevé des séances et des décisions a nécessité une accélération considérable des procédures ordinaires de l'administration fédérale. Afin de renforcer la conduite stratégique dans la gestion de la crise, le chef du Département fédéral de l'intérieur (DFI), département responsable, a constitué un état-major de crise *ad hoc* du

¹ Loi fédérale du 28 septembre 2012 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (Loi sur les épidémies, LEp, RS 818.101

² Compte tenu de cette situation, le Conseil était habilité à édicter des ordonnances et à prendre des décisions, conformément aux art. 184, al. 3, et 185, al. 3, de la Constitution.

Conseil fédéral³, l'État-major du Conseil fédéral chargé de gérer la crise du coronavirus (EMCC). Des représentants des départements, de la Chancellerie fédérale et de l'État-major fédéral Protection de la population (EMFP) l'ont rejoint. L'EMCC a également fait appel à des représentants des milieux scientifiques en intégrant la « Swiss National COVID-19 Science Task Force » (snc-tf)⁴, de l'économie et de la société civile.

Pendant la situation extraordinaire, la population a été constamment informée de la situation actuelle et des mesures adoptées. Au début, le Conseil fédéral a donné 3 conférences de presse par semaine, qui ont été complétées par 2 points de presse hebdomadaires avec des spécialistes. 20 conférences de presse et 22 points de presse ont été organisés jusqu'au retour à la situation particulière. En outre, l'administration fédérale a informé la population sur ses sites Internet, sur les médias sociaux et au moyen de l'application « ALERTSWISS ». Au surplus, les citoyens ont été sensibilisés aux mesures de protection par des campagnes d'affichage. Il a ainsi été possible d'atteindre une grande partie de la population.

Lorsque le nombre de cas a diminué, le Conseil fédéral a assoupli progressivement les restrictions, à partir du 27 avril. Lors du retour à la situation particulière, décidé le 19 juin, les compétences en matière de gestion de la crise sont en grande partie revenues aux cantons⁵. Ceux-ci pouvaient donc arrêter en toute autonomie des mesures visant à freiner la propagation du virus. De nombreux états-majors de crise du niveau Confédération, dont l'EMCC, ont été dissouts. La communication n'a plus été centralisée au niveau de la Confédération et la gestion de la crise a été de plus en plus assurée dans le cadre des procédures et des structures ordinaires de l'administration fédérale. Les organes de crise, tels que l'EMFP et le comité de direction OFSP, sont toutefois restés actifs et ont suivi l'évolution de la situation.

Le 20 mai 2020, pendant la situation extraordinaire, le Conseil fédéral a chargé la Chancellerie fédérale et les services fédéraux concernés d'évaluer la gestion de crise pendant la pandémie de COVID-19 et de lui présenter un premier rapport présentant les enseignements tirés et des recommandations d'ici à la fin 2020⁶. Les chapitres suivants abordent tout d'abord l'objectif du présent rapport et la méthode adoptée (ch. 1.2 et 1.3), viennent ensuite les résultats, les enseignements et des recommandations (ch. 2), suivis des conclusions générales (ch. 3).

1.2. But et focalisation de l'évaluation

Le présent rapport vise à tirer les premiers enseignements de la gestion de la crise pendant la 1^{re} phase de la pandémie de COVID-19, aux fins de maîtriser la suite de la crise et dans la perspective de crises à venir. Son objectif est donc de déterminer si les structures et les processus de l'administration fédérale ont permis de gérer la crise avec efficacité et efficience et d'identifier les potentiels d'amélioration. La question cruciale est la suivante :

« Comment la gestion de crise de l'administration fédérale a-t-elle fonctionné pendant la pandémie de COVID-19, du point de vue organisationnel, dans les différents domaines examinés ? »

La gestion de la crise a été jugée efficace lorsque les organes pertinents ont été associés aux prises de décision et à la préparation des produits et que ces derniers ont été fournis en temps utile et sous une forme adéquate. L'efficience à quant à elle été évaluée sur la base de l'estimation des ressources consacrées à la coordination et à la collaboration et de la mise au jour de redondances éventuelles.

³ Instructions du 21 juin 2019 concernant la gestion des crises dans l'administration fédérale ; FF 2019 4415

⁴ Également appelée « task force scientifique covid-19 de la confédération » dans les médias.

⁵ Cf. art. 6, al. 2, et 7 LEp.

⁶ EXE 2020.1108

Le présent rapport ne prétend pas fournir une évaluation exhaustive de la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la pandémie de COVID-19. Le temps à disposition et la poursuite de la crise ne l'auraient pas permis. Le rapport se concentre sur le plus haut niveau de direction de l'administration fédérale, soit sur le Conseil fédéral et les départements et leurs organes de crise. Le travail opérationnel des états-majors de crise n'est pas examiné de manière approfondie. Il fait l'objet d'évaluations des départements et des offices. Le rapport se concentre sur la période allant du passage de la situation normale à la situation particulière, à la fin février 2020, jusqu'à la 1^{re} séance du Conseil fédéral après la pause estivale, le 12 août 2020. Il porte donc également sur le retour à la situation particulière, fin juin 2020, qui a suivi la situation extraordinaire.

1.3. Méthode

L'efficacité et l'efficience des structures et des processus de la gestion de crise de l'administration fédérale ont été jugées au moyen de 6 objets d'évaluation (cf. figure 1). Ceux-ci doivent permettre d'établir si les bases légales, les directives, les planifications et les conceptions pertinentes pour la gestion de crise ont été mises en œuvre et si la collaboration, au sein de l'administration fédérale, avec les autorités cantonales et avec les partenaires externes, a été efficace et efficiente. L'évaluation porte en outre sur les produits créés pendant la gestion de la crise (bases de décisions, bases légales, etc.) et la communication de crise.

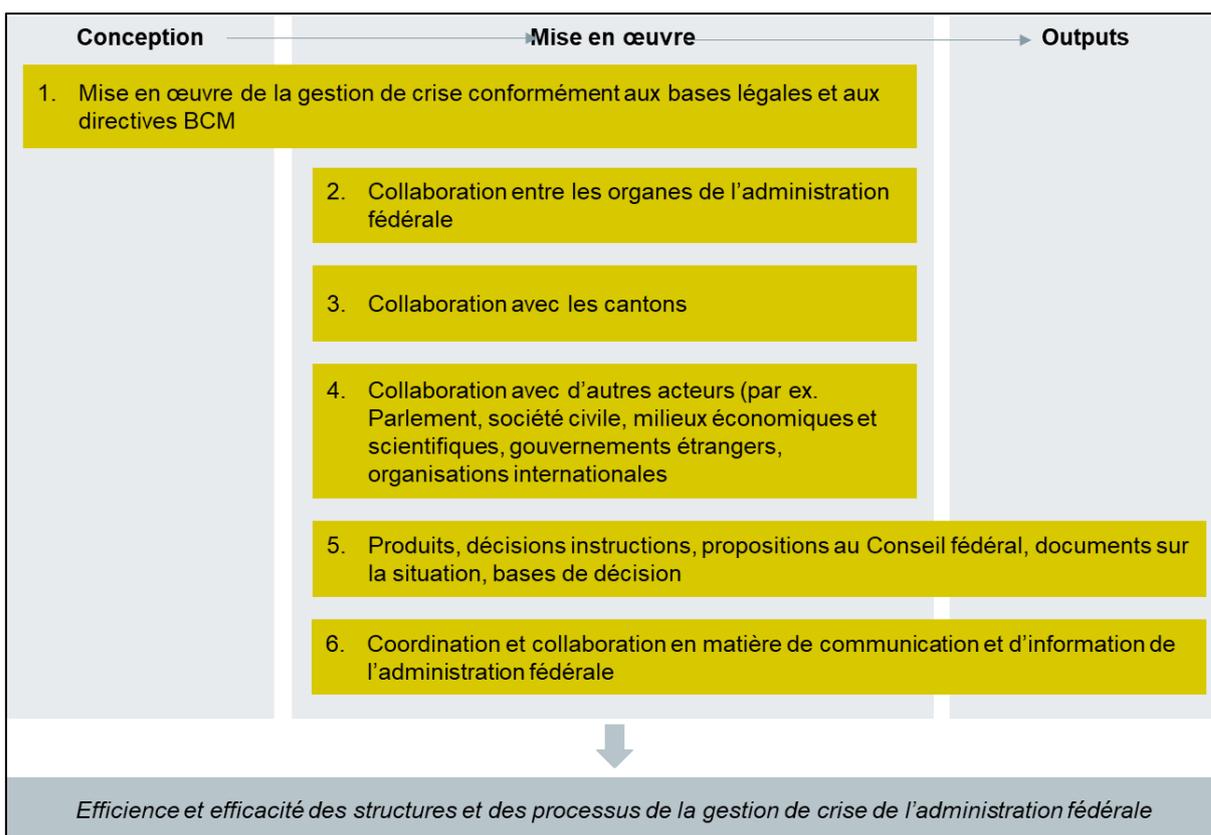


Figure 1: Modèle d'efficacité

Les 6 objets d'évaluation sont intégrés aux niveaux conception, mise en œuvre et outputs (ou résultats). L'efficacité et l'impact des décisions et des produits ne sont pas pris en considération ici⁷. Des indicateurs et des questions ont été attribués à chaque objet d'évaluation et ont été analysés sur la base de 4 thèmes : fermeture et ouverture des frontières, maintien des capacités sanitaires, formation postobligatoire et restaurants. Les thèmes ont été choisis parce qu'ils touchaient de nombreux acteurs et unités administratives et qu'ils permettaient donc d'analyser les interfaces de la collaboration. En outre, ils couvrent des périodes et des domaines différents de la gestion de crise. Ce ne sont que des moyens d'analyse qui ont une fonction illustrative.

Méthodes d'enquête

Les données, sur la base desquelles les objets d'évaluation ont été analysés, ont été obtenues au moyen de 3 méthodes d'enquête. Bien que les réponses reflètent toujours un point de vue personnel, la pluralité des méthodes d'enquête et le grand nombre de personnes interrogées ont permis d'intégrer autant de points de vue et d'opinions que possible et de procéder à une évaluation.

Questionnaire en ligne

L'analyse quantitative des objets d'évaluation et la détection des problèmes se sont fondées en premier lieu sur un questionnaire en ligne. Les questions ont été établies sur la base de 20 indicateurs (cf. annexe 2) dont la valeur-cible a été fixée à 80 %. Pour chaque indicateur, on a procédé à une évaluation à 4 niveaux « correspond tout à fait », « correspond plutôt », « correspond partiellement » et « ne correspond pas du tout ». L'analyse s'est particulièrement concentrée sur les points pour lesquels la valeur-cible de 80 % n'était pas atteinte. En plus de la saisie d'avis standardisés au moyen de questions fermées, des questions ouvertes ont permis aux personnes interrogées de s'exprimer librement sur les objets d'évaluation. 123 représentants de l'administration fédérale, des cantons et d'autres acteurs⁸ ont eu la possibilité de remplir le questionnaire entre le 15 septembre et le 2 octobre 2020 (cf. annexe 3). Le taux de retour a atteint 76 %. Les réponses de 93 personnes (62 collaborateurs de l'administration fédérale, 16 représentants des cantons et 15 représentants d'autres acteurs) ont pu être prises en compte.

Interviews

Les interviews structurées ont permis de faire une analyse qualitative des 6 objets d'évaluation. Les entretiens personnels devaient permettre d'identifier les problèmes détectés dans l'analyse quantitative. Ils ont également donné l'occasion aux personnes interrogées de réfléchir sur ce qu'elles avaient fait et de procéder à une autoévaluation. Enfin, elles ont permis de prendre note des besoins et des recommandations des personnes interrogées et d'aborder des sujets qui n'étaient pas explicitement traités par le questionnaire en ligne. Entre le 10 septembre et le 21 octobre 2020, le consultant externe a mené, avec la Chancellerie fédérale, 23 entretiens personnels avec des personnes-clefs de la gestion de crise de l'administration fédérale, des cantons et d'autres acteurs.

Analyse documentaire

En plus des produits de la gestion de crise, tels que les documents sur la situation, les bases de décision et les procès-verbaux, des évaluations disponibles d'autres organes de l'administration fédérale, des cantons et de tiers ont également été analysées. L'analyse documentaire a servi en premier lieu à saisir le point de vue et l'autoévaluation des organes et à exploiter les synergies avec d'autres évaluations (cf. annexe 4).

⁷ L'efficacité et l'impact dans le domaine de la santé seront toutefois analysés dans le cadre d'une évaluation externe qui sera commandée par l'OFSP et dont les résultats sont attendus en 2022.

⁸ Par ex. GastroSuisse, H+ (Les associations faitières des hôpitaux), National COVID-19 Science Task Force, état-major de crise CFF

1.4. Procédure

L'équipe de projet de la Chancellerie fédérale a bénéficié du soutien d'un groupe de travail, composé de 2 représentants de chaque département et de 2 représentants de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC). Le groupe de travail a été associé à des ateliers et à des consultations. La Chancellerie fédérale a mandaté « Interface Politikstudien GmbH » pour le choix des méthodes, la saisie des données et la première analyse des données brutes. Le rapport d'Interface sur les données brutes a ensuite été discuté au sein de la Chancellerie fédérale⁹. Les « champs d'action » identifiés par le consultant externe (domaines dans lesquels il faut intervenir) ont été résumés, évalués et regroupés. 5 domaines thématiques, 9 champs d'action et 11 recommandations ont été ainsi dégagés des 6 objets d'évaluation et sont exposés ci-après.

⁹ Le rapport d'interface Politikstudien GmbH «Auswertung Krisenmanagement der Bundesverwaltung: Resultate als Grundlage für die Erstellung des Berichts: Arbeitsdokument zuhanden der Bundeskanzlei» est disponible sur le site Internet de la Chancellerie fédérale, Section aide à la conduite stratégique, gestion des crises.

2. Résultats, enseignements et recommandations

On trouvera ci-après un aperçu des résultats, avant de passer aux domaines thématiques et aux champs d'action et recommandations qui s'y rapportent.

2.1. Aperçu

L'évaluation de la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la 1^{re} phase de la pandémie de COVID-19 est globalement positive. 88 % des personnes qui ont répondu au questionnaire en ligne se sont déclarées satisfaites ou plutôt satisfaites de la gestion de crise de l'administration fédérale. Certains représentants des cantons se sont montrés plus mitigés (cf. figure 2).

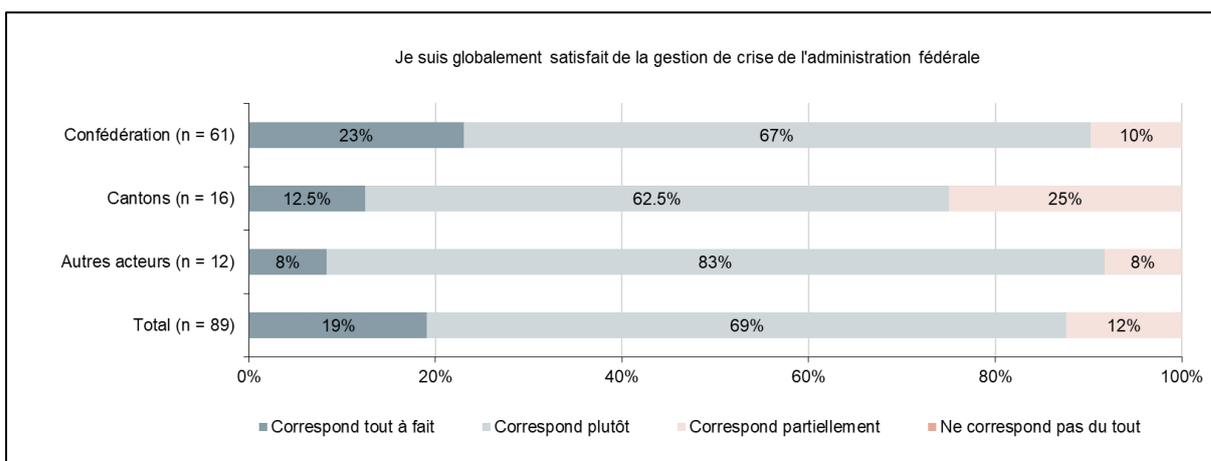


Figure 2: Répartition des réponses en fonction de la satisfaction des différents acteurs interrogés concernant la gestion de crise de l'administration fédérale

Les **bases légales**¹⁰, les directives et les planifications stratégiques étaient généralement disponibles et ont permis de réagir de manière adéquate à la crise. Les dispositions n'ont toutefois pas toujours été mises en œuvre, en particulier en ce qui concerne la mise sur pied, le rôle et la fonction des deux états-majors supérieurs (EMCC et EMFP). Leurs tâches, compétences et responsabilités n'étaient pas suffisamment claires ou complètement assumées, bien que les instructions concernant la gestion des crises dans l'administration fédérale et l'ordonnance du 2 mars 2018 sur l'État-major fédéral Protection de la population (OEMFP)¹¹ les définissent précisément. La gestion de la crise a donc été pour l'essentiel assumée par les états-majors de crise des départements, alors que, au vu de l'ampleur de la crise, elle aurait dû être menée au niveau supradépartemental. Le cloisonnement départemental et le manque de vue d'ensemble se sont accentués sur la durée de la crise.

Les dispositions concernant le stockage de matériel critique n'étaient pas suffisamment contraignantes ou précises. Le Plan suisse de pandémie Influenza 2018¹² contient bien des indications concernant le stockage et les masques d'hygiène mais celles-ci n'ont pas été mises en œuvre parce qu'il ne s'agit que de recommandations figurant dans un plan stratégique. La question de savoir qui, pendant la crise devait et pouvait décider de l'acquisition de matériel de protection, sur la base de quelles données, n'avait pas de réponse claire. La LEp et le Plan suisse de pandémie Influenza, qui ne porte d'ailleurs que sur l'apparition d'une pandémie de grippe, ne contiennent aucune règle à cette égard.

¹⁰ Par bases légales, on entend celles qui existaient déjà avant la crise. On entend par produits, celles qui ont été élaborées pendant la crise.

¹¹ Ordonnance sur l'État-major fédéral Protection de la population (OEMFP, RS 520.17)

¹² Plan Suisse de pandémie Influenza 2018, Office fédéral de la santé publique OFSP, <https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/das-bag/publikationen/broschueren/publikationen-uebertragbare-krankheiten/pandemieplan-2018.html>

Le personnel de l'administration fédérale a été fortement mis à contribution pendant la 1^{re} phase de la crise. Selon les personnes interrogées, la charge de travail personnelle a augmenté en moyenne de 77 % de février à août 2020. Certaines personnes-clefs étaient surchargées, la question de l'endurance personnelle se pose donc. La BCM a toutefois bien fonctionné dans l'ensemble. Les problèmes informatiques initiaux, dus au passage soudain au télétravail, ont été rapidement résolus.

Les **produits** élaborés pendant la 1^{re} phase de la pandémie de COVID-19, tels que les bases de décision et les ordonnances de nécessité, étaient de qualité suffisante voire élevée et ont considérablement contribué à la maîtrise de la crise, de l'avis des personnes interrogées. L'évaluation de la législation est globalement positive. Aucune des décisions de principe n'a été remise en cause lors du passage du droit de nécessité à la loi COVID-19. Les explications auraient cependant dû être plus précises et être disponibles plus tôt. Le fait que les données de situation nécessaires à l'élaboration des bases de la gestion de crise ont parfois manqué a été critiqué. Un système informatique de transmission de données fiables s'impose pour garantir une gestion des risques et des crises efficace.

L'évaluation de la **collaboration avec les cantons** est positive pour l'essentiel. 74 % des personnes interrogées estiment que la répartition des tâches et des responsabilités entre les organes de la Confédération et des cantons est bonne. Les cantons déplorent toutefois qu'ils n'ont pas été suffisamment, voire pas du tout, consultés sur certains aspects de la mise en œuvre et qu'ils n'ont pas été informés au préalable des conséquences financières ou autres de certaines décisions sur leurs tâches d'exécution. En outre, la coordination a péché lors du transfert de la responsabilité en matière de gestion de la crise lors du retour de la situation extraordinaire à la situation particulière. Par ailleurs, lors de ce passage le Conseil fédéral n'a pas tout de suite assumé le rôle qui lui était dévolu par la LEp. On attendait alors de lui qu'il fixe des exigences stratégiques, après avoir entendu les cantons, afin que la cohérence des mesures soit assurée. Une conduite plus forte de la part de la Confédération aurait été nécessaire.

Le **recours à d'autres acteurs** pour surmonter la crise, par exemple à des représentants des milieux scientifiques et économiques et aux partenaires sociaux a été adéquat, de l'avis des personnes interrogées. Il n'a toutefois pas été systématique et s'est parfois révélé tardif. Les associations faitières du domaine de la santé¹³ et la société civile n'ont pas été suffisamment écoutées. Les aspects de politique extérieure de la crise ont été quelque peu négligés. L'association de gouvernement étrangers et d'organisations internationales a souvent été tardif. Le DFAE n'a pas toujours été associé à temps ou suffisamment, ni même simplement consulté, alors que des questions internationales se posaient. En outre, les réseaux et organes existants, notamment les commissions extraparlimentaires, n'ont pas été suffisamment exploités pour obtenir rapidement les connaissances spécialisées nécessaires.

La **communication externe** fait l'objet d'une évaluation très positive. Les conférences de presse du Conseil fédéral et les points de presse avec des spécialistes, en particulier, ont été jugés adéquats et ont su créer la confiance. La communication interne est moins bien notée. 71% des personnes interrogées l'ont jugée coordonnée ou plutôt coordonnée, mais elle parfois semblé fortuite et informelle.

Les **5 domaines thématiques** étudiés et, le cas échéant, les besoins qui leur sont liés sont abordés ci-après. La nécessité d'agir éventuellement identifiée est complétée par des recommandations.

¹³ H+ (Les associations faitières des hôpitaux), Spitex, Association suisse des infirmiers et infirmières (ASI), Fédération des médecins suisses (FMH) et Association de branche des institutions au service des personnes ayant besoin de soutien (CURAVIVA)

2.2. Bases de la gestion de crises

La préparation aux crises et la gestion de celles-ci sont réglées par des lois, des ordonnances et des instructions, en ce qui concerne l'administration fédérale. A ces bases s'ajoutent des directives et des documents stratégiques (concept de communication en cas de crise, Plan suisse de pandémie Influenza, etc.) qui peuvent être appliqués en cas de crise. Ensemble, ces bases constituent le cadre nécessaire à une préparation et une gestion de crise ordonnées et conformes à la loi. Elles règlent en outre l'organisation de crise, définissent les tâches, les compétences et les responsabilités et fixent les processus de la conduite stratégique. Les bases les plus importantes pour la gestion de la crise actuelle sont la LEp et son ordonnance d'exécution, l'ordonnance du 27 avril 2005 sur le Service sanitaire coordonné, les instructions concernant la gestion des crises dans l'administration fédérale, le concept de communication en cas de crise de la Confédération et les plans pandémie de la Confédération et des cantons.

Les bases nécessaires à la gestion de la crise étaient disponibles et se sont révélées adéquates. Elles étaient connues de la plupart des personnes interrogées, selon leur appréciation personnelle, et ont été appliquées dans leurs domaines de compétence. Elles leur ont laissé la latitude suffisante pour réagir adéquatement à la situation. En outre, les contacts et les structures de l'administration fédérale en situation ordinaire se sont aussi révélés utiles. Les procédures relatives aux affaires du Conseil fédéral décrites dans le « Classeur rouge »¹⁴, notamment, se sont révélées fiables et solides et ont donc pu être exploitées pendant la crise.

Malgré l'évaluation globalement positive des bases de la gestion de crise, les réponses au questionnaire en ligne révèlent qu'il est nécessaire d'agir dans ce domaine. À la question « Faut-il adapter les bases de l'administration fédérale », 61 % des personnes interrogées ont répondu oui, 24 % non. En outre, 29 % des personnes interrogées ont estimé qu'il n'existait pas de bases adéquates pour leur domaine de compétence aux vu des défis actuels.

Recommandation 1

La Chancellerie fédérale et les départements doivent examiner si les ordonnances, instructions, plans stratégiques et conceptions en matière de gestion de crise doivent être adaptés dans l'optique de la gestion d'une crise longue et complexe nécessitant l'intervention de plusieurs départements.

Dans le cadre de cet examen, les structures et les processus de la gestion de crise de l'administration fédérale ne doivent pas être revus et corrigés d'une manière générale, puisque la gestion de la crise a globalement bien fonctionné. Toutefois, les bases ou leur mise en œuvre devraient être améliorées en particulier dans les 3 champs d'action suivants: collaboration au sein de l'administration fédérale, approvisionnement en matériel critique et BCM.

Champ d'action: collaboration au sein de l'administration fédérale

Les avis sont mitigés sur la collaboration au sein de l'administration fédérale. La collaboration a été bonne au sein des organes engagés. Cela a notamment été le cas lorsque la collaboration entre les organes ou entre ceux-ci et les unités administratives existait déjà ou qu'elle a pu se développer sur la base de contacts personnels. Des difficultés ont surgi lorsque ces contacts n'existaient pas. Plusieurs personnes interrogées ont signalé qu'il fallait améliorer le flux d'informations et définir des canaux de communication. La cohérence entre l'information interne et l'information externe serait ainsi assurée : la

¹⁴ Directives sur les affaires du Conseil fédéral, disponibles uniquement sur l'intranet de la Chancellerie fédérale <https://intranet.bk.admin.ch/bk-intra/fr/home/dl-koordination-bund/--directives-sur-les-affaires-du-conseil-federal.html>

communication interne doit toujours précéder la communication externe, afin que les autorités puissent se préparer aux réactions des médias et du public. La plupart des personnes interrogées ont toutefois signalé qu'elles avaient disposé en temps utile des informations pertinentes issues de la gestion de crise de l'administration fédérale.

La collaboration entre les états-majors de crise ou entre ceux-ci et l'administration fédérale n'a pas toujours suivi les règles. Une définition claire des domaines de tâches a notamment manqué : 52 % des personnes interrogées ont déclaré que la répartition des compétences et des tâches entre les différents organes n'était pas claire. La position hiérarchique des différents organes de crise n'était pas claire non plus. 62 % des personnes interrogées ont en outre estimé que les organes étaient trop nombreux. Cela s'explique du fait que la gestion de crises ne fait pas partie des processus courants de bon nombre de services de la Confédération et qu'elle n'était donc pas prioritaire auparavant.

L'EMFP et l'EMCC n'ont pas totalement rempli leur rôle et leurs tâches. L'EMCC a été constitué trop tard par rapport aux autres états-majors de crise et n'a pas pu assumer le rôle d'organe de conduite qui lui revient en vertu des instructions concernant la gestion des crises dans l'administration fédérale. Il n'a jamais fait usage de son pouvoir de donner des instructions aux autres états-majors de crise : il n'a donc pas piloté et coordonné la gestion de la crise comme le prévoient les bases légales. Il n'a en outre pas suffisamment contribué à la préparation des bases de décision à l'intention du Conseil fédéral. Des décisions stratégiques n'ont pas été préparées par l'EMCC mais au sein d'un comité de la Taskforce OFSP. L'EMCC n'ayant pas reçu de mandat clair, ses membres ne savaient pas ce qui était attendu d'eux.

La fonction, le rôle et les compétences de l'EMFP n'étaient pas clairs non plus, si bien qu'il n'a pas pu assumer complètement les tâches qui lui revenaient. Par conséquent, il n'a pas préparé de bases de décision et de dispositions légales ou réglementaires, ni émis de décisions. Ces tâches ont elles aussi été assumées par la Taskforce OFSP. La mise sur pied de l'EMCC a en outre fortement relativisé l'importance des produits de l'EMFP et de sa conférence de directeurs ou les a rendus inutiles pour les prises de décision du Conseil fédéral. Les tâches, compétences et responsabilités de l'EMCC et de l'EMFP n'étaient pas coordonnées et sont restées obscures. La taille des deux états-majors et leur composition hétérogène ont gêné la collaboration et la prise de décision rapide. Le niveau hiérarchique et le pouvoir de décision des membres des deux états-majors étaient inégaux, de même que leurs perspectives opérationnelles et stratégiques. Les personnes interviewées ont relevé qu'il était difficile de prendre des décisions stratégiques dans de grands organes supradépartementaux. Ces décisions ont donc été prises dans les départements. Les participants ont particulièrement apprécié l'EMCC et l'EMFP en tant que plateformes d'échange et d'information.

Les compétences doivent être définies précisément afin de simplifier la coordination entre les différents acteurs et éviter les redondances. Il serait par exemple envisageable de définir les tâches, compétences et responsabilités dans des cahiers des charges ou de créer des dispositions contraignantes dans les bases légales pertinentes. L'imprécision des tâches, compétences et responsabilités a surtout été ressentie au niveau des états-majors supradépartementaux (EMCC et EMFP) et à celui de la Conférence des secrétaires généraux (CSG). Les tâches et les compétences de la CSG n'étaient pas claires non plus : elle a d'abord agi comme une organisation de crise, avant de s'investir dans les organes.

Recommandation 2

La Chancellerie fédérale et les départements doivent examiner ensemble les tâches, les compétences, les responsabilités et la composition de l'EMCC, de l'état-major de crise *ad hoc* du Conseil fédéral et des états-majors de crise des départements, les coordonner et le cas échéant adapter les ordonnances et les instructions pertinentes. A cet égard, il faudra tenir compte de la répartition des rôles entre les organisations de crise et les structures départementales ordinaires

L'entrée dans la gestion de crise n'a pas été optimale: les tâches, compétences et responsabilités des organes et leurs processus n'étaient pas coordonnés, L'EMFP n'a pas été mis sur pied adéquatement au vu de la situation et l'EMCC a été mis sur pied trop tard. La manière dont ces deux états-majors de crise auraient dû interagir n'était pas claire. Les personnes interviewées ont relevé que les expériences faites lors de crises et d'exercices de crise précédents leur ont été utiles. La question de savoir à partir de quand une crise est avérée n'a pas été suffisamment approfondie à l'occasion d'un exercice. En outre, faute d'avoir participé à ce type d'exercices la plupart des cadres ont eu besoin de temps pour jouer leur rôle pendant la situation extraordinaire.

Recommandation 3

La Chancellerie fédérale et le DFF (OFPER) doivent veiller, avec les départements, à ce que les membres de leurs états-majors de crise, leurs cadres et leurs personnes-clefs en matière de gestion de crise bénéficient régulièrement d'une formation et d'un perfectionnement uniformes en matière de gestion de crises. Dans ce contexte, l'entrée dans la gestion de crise doit être approfondie.

Cham d'action: approvisionnement en matériel critique

La garantie de l'approvisionnement en matériel critique, notamment en matériel de protection, en désinfectants et en médicaments, est réglée dans plusieurs bases légales et documents stratégiques, tels que la loi du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement du pays (LAP)¹⁵, la LEp et le Plan suisse de pandémie Influenza. Pendant la 1^{re} phase de la crise, il est néanmoins apparu que la mise à disposition des stocks de matériel critique n'avait pas été suffisamment préparée et que les dispositions en la matière n'étaient pas assez contraignantes. Il a fallu consentir énormément d'efforts pour acquérir du matériel médical de base, tel que des masques d'hygiène.

La préparation à la pandémie repose dans une large mesure sur le principe de la responsabilité individuelle. Le Plan suisse de pandémie Influenza, par exemple, ne contient que des recommandations à l'adresse des établissements sanitaires et de la population suisse concernant le stockage de masques d'hygiène. La réglementation et la surveillance sur l'acquisition et le stockage des masques relèvent des cantons. Le Plan suisse de pandémie Influenza table sur une pandémie de 12 semaines, aussi ses exigences en matière de stockage des masques d'hygiène ne sont pas adaptées à une pandémie aussi longue que celle du COVID-19. Un document stratégique conçu pour une pandémie de grippe n'est donc par forcément adapté pour d'autres types de pandémie. Le même constat vaut pour les désinfectants, pour lesquels le Plan suisse de pandémie Influenza prévoit que les fabricants et les fournisseurs devraient constituer des stocks minimaux en prévision d'une augmentation de la demande si une pandémie ou une pénurie semble imminente. Cette approche peut contraignante a entraîné des difficultés considérables au début de la crise pour l'administration fédérale, auxquelles les organes ont dû pallier par une réactivité élevée alors qu'ils ne sont pas prévus pour s'occuper essentiellement d'acquisitions, de

¹⁵ Loi fédérale sur l'approvisionnement économique du pays (LAP, RS 531)

logistique ou de répercussion massive de factures. Comme les compétences en matière d'acquisition, en particulier en cas de crise, n'étaient pas réglées clairement, de nombreux aspects qui aurait dû être réglés en prévision d'une crise, ont dû être traités au cas par cas. En outre, le manque d'une vue d'ensemble des stocks disponibles et d'un système électronique de commande s'est fait sentir. Pour garantir des stocks suffisants de matériel médical en prévision des pandémies futures, il faut impérativement accorder une plus grande importance à la planification, à l'acquisition, au stockage et au financement de matériel critique et régler ces aspects de manière contraignante.

Recommandation 4

Le DFI (OFSP) identifie avec le DDPS, le DEFR, les offices et services compétents de la Confédération (OFAE, OFSP et Pharmacie de l'armée) et les autorités cantonales compétentes les lacunes importantes dans l'approvisionnement en biens et produits médicaux apparues pendant la pandémie de COVID-19 et présente au Conseil fédéral un concept de mise en œuvre des mesures d'amélioration.

Des réflexions de fond doivent en outre menées sur les stocks de matériel critique dans le cadre de l'approvisionnement économique du pays. Il faudra tenir compte des différents types de crise. La question des tâches, compétences et responsabilités de la Confédération et des cantons dans ce domaine doit par ailleurs discutée.

Recommandation 5

L'OFAE examine, avec les autres services compétents, y compris cantonaux, pour quels biens critiques l'approvisionnement doit être garanti en cas de crise d'ampleur nationale ou internationale. La planification, l'acquisition, le stockage et le financement de ces réserves doivent être clarifiés. Il faut en outre clarifier qui, en cas de crise, décide de l'acquisition. Le matériel disponible devra faire l'objet d'un *controlling* régulier, à définir, et de rapports.

Champ d'action: gestion de la continuité des affaires (BCM)

Le Conseil fédéral a pu continuer d'agir et de prendre des décisions. Afin de réduire le risque de la propagation du virus dans l'administration fédérale et d'assurer la continuité des affaires, le Conseil fédéral a recommandé le télétravail, conformément aux directives sur la gestion de la continuité des affaires¹⁶. Après les difficultés initiales, dues à l'augmentation massive des accès à distance, le télétravail a pu être mis en place sur une large échelle, grâce à la réaction rapide de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) et des services informatiques des départements. Dans l'optique d'une mise en œuvre plus rapide des mesures BCM dans le contexte de la crise actuelle ou de crises futures, il faut planifier la BCM de manière plus rigoureuse à tous les niveaux. Les exercices de crise orientés sur la BCM menés par le passé se sont révélés très utiles pour la mise en œuvre des mesures de gestion de la continuité.

¹⁶ Directives sur la gestion de la continuité des affaires <https://intranet.efd-efv.admin.ch/intraefdevf/de/home/themen/risiko-versicherungsmanagement/bcm/richtlinie.html>

Recommandation 6

Le service de coordination Gestion des risques de la Confédération (DFF/AFF) examinera, avec la Chancellerie fédérale et les départements, si une formation uniforme s'impose au niveau fédéral et si la BCM doit être mieux intégrée aux exercices de crise. Dans leur compte rendu annuel sur la BCM, la Chancellerie fédérale et les départements rendront compte comme aujourd'hui de leur gestion des risques.

Même si la continuité de l'activité de l'administration fédérale a été assurée pendant la 1^{re} vague de la pandémie, la question de l'endurance personnelle pendant une crise de longue durée se pose. La capacité d'agir et de prendre des décisions de l'administration fédérale et du gouvernement pendant une crise qui se prolonge se répercute en premier lieu sur le personnel. Pendant la 1^{re} phase de la crise, des personnes-clefs ont dû assumer des tâches supplémentaires ou ont été surchargées, ce qui a entraîné des absences à moyen terme.

Des règles claires en matière de suppléance, assorties des compétences nécessaires, la concentration sur les tâches cruciales pour la gestion de la crise, l'établissement de priorités et l'abandon rapide et systématique des activités non urgentes sont autant de mesures permettant de garantir l'endurance du personnel. Permettre aux collaborateurs d'assumer d'autres tâches que les leurs pendant une crise (par ex. rotation de poste, stage d'observation)¹⁷ et le travail flexible (par ex. bourse de l'emploi)¹⁸ sont d'autres pistes qui pourraient être explorées.

Recommandation 7

L'OFPER étudiera comment mieux préparer le personnel de l'administration fédérale à assumer d'autres fonctions, nécessaires en période de crise (par ex. rotations de poste, stages d'observation) et l'engager de manière plus flexible en cas de crise (par ex. bourse de l'emploi).

2.3. Qualité des produits

La qualité des produits (bases de décision, ordonnances, explications, etc.), est jugée très bonne, en particulier au vu du peu de temps à disposition pour les élaborer. Plus de 80 % des personnes interrogées estiment que les produits élaborés étaient cohérents, compréhensibles et complets et qu'ils ont considérablement contribué à maîtriser la crise. L'administration fédérale a donc montré, pendant la 1^{re} phase de la crise, qu'elle était capable de réagir rapidement à l'évolution de la situation et d'élaborer des produits présentant la qualité nécessaire malgré la pression du temps. Les juristes impliqués étaient très qualifiés et disposaient d'un bon réseau. Il a donc été possible de prendre en peu de temps des décisions et des mesures reposant sur une base juridique solide. Le bon fonctionnement de la législation pendant la 1^{re} phase de la crise est confirmé par le fait qu'aucune décision de principe n'a été remise en question *a posteriori* dans le cadre de la loi COVID-19.

¹⁷ Par **rotation de poste**, on entend l'affectation temporaire à un autre poste. Le but est d'offrir au collaborateur une mesure de développement individuel sur mesure dans une situation de travail concrète et tenant compte à la fois des besoins de l'organisation et du collaborateur. Ceux qui souhaitent se développer sont encouragés et leurs compétences sont étendues. Lors d'un **stage d'observation**, les collaborateurs et les cadres, observent, de leur propre initiative, des collègues d'autres unités administratives pendant une durée déterminée.

¹⁸ L'application «search4staff» sert de **bourse de l'emploi** et est à la disposition des départements depuis le 1^{er} avril 2020 ; elle permet les prêts de personnel en fonction des besoins au sein de l'administration fédérale. Si les capacités d'une unité administrative dépassent ses besoins, elle doit les mettre à la disposition d'autres unités, si possible au moyen de l'application. Celle-ci est accessible à 2 personnes au plus par unité administrative, généralement le directeur de l'office et le responsable des ressources humaines. L'accès peut toutefois être donné à d'autres personnes.

Contrairement aux ordonnances de nécessité, les explications y relatives ont fait l'objet de critiques, notamment des cantons. Elles sont parfois arrivées trop tard et soulevaient plus de questions qu'elles n'apportaient de réponses. Elles ont parfois péché par imprécision ou intégré des éléments importants qui auraient dû figurer dans les ordonnances. La mise en œuvre de dispositions a révélé que la marge de manœuvre des cantons n'était pas claire, notamment en raison de la publication tardive des explications et parce que les aspects financiers avaient été négligés. Tous ces facteurs ont gêné la mise en œuvre dans les cantons.

Champ d'action: fiabilité de la gestion des données et de l'information

Pour élaborer des bases de décision et des produits juridiques solides, il faut impérativement disposer de données fiables et actuelles sur la situation. Le manque d'un instrument de présentation et d'évaluation de la situation utilisable pour la gestion de la crise s'est fait sentir. Seule la moitié des personnes interrogées en mesure de s'exprimer sur ce point ont estimé que des systèmes tels que le système de présentation électronique de la situation (PES) et le système d'information et d'intervention (SII) étaient utiles. Le PES s'est révélé utile pour présenter les grandes lignes de la situation de manière synthétique, en particulier pour les cantons. Il a été moins efficace pour les informations spécifiques, telles que le nombre de lits disponibles en soins intensifs ou le nombre d'infections. Des informations pertinentes ont bien été collectées mais souvent elles n'ont pas été partagées entre les secteurs et les départements. Un « tableau de bord » épidémiologique, présentant les développements importants de la situation et un aperçu des chiffres critiques pour l'évaluation de la situation, aurait dû être mis en place dès le début de la crise. La communication interne et externe a souffert de l'absence d'une exploitation des données claire et compréhensible. Celle-ci aurait permis de garantir un niveau de connaissances uniforme, d'améliorer les bases de décision et d'établir une planification prévisionnelle prudente.

Au début de la crise, les organes de l'administration fédérale n'ont pas disposé suffisamment tôt d'informations importantes, pertinentes pour la prise de décisions. Les systèmes de saisie et d'exploitation des données nécessaires à une présentation de la situation n'ont pas fonctionné correctement au début de la période examinée. Le flux d'informations, relevant parfois du hasard, a été décrit comme chaotique. Il a fallu préparer et réunir les données concernant le nombre d'infections ou de lits en soins intensifs, en raison d'une part des bases de données et des règles strictes en matière de protection des données et d'autre part, parce que certains systèmes de transmission des données entre les différents acteurs étaient dépassés. Certaines données ont été transmises par télécopie et ont donc dû être transformées pour être lues par d'autres systèmes, ce qui demande du temps et est une source d'erreurs. Il est apparu clairement que la transmission des données impose la prise en compte de différents paramètres (informatiques, juridiques, politiques, etc.). En période de crise, les données nécessaires à l'appréciation de la situation doivent impérativement être fournies aux autorités compétentes rapidement et sous une forme compatible, afin que celles-ci puissent les diffuser de manière compréhensible.

Recommandation 8

Le DFI et le DDPS doivent améliorer la gestion des données dans le domaine de la santé. Il faut en particulier créer un système de transmission des données au sein de l'administration fédérale qui soit compatible avec les systèmes des cantons et des autres acteurs pertinents. La présentation des données analysées doit être améliorée. Les travaux en cours dans ce domaine doivent être accélérés. Les synergies avec les travaux prévus par la Chancellerie fédérale (TNI) doivent être exploitées et coordonnées.

2.4. Collaboration entre la Confédération et les cantons

L'évaluation de la collaboration entre la Confédération et les cantons est globalement positive. Elle a pu se poursuivre sur la base des structures et des processus existants. 74 % des personnes interrogées ont estimé que la répartition des tâches et des responsabilités entre les organes de la Confédération et des cantons a fait ses preuves. Selon la même proportion de personnes interrogées, l'association des cantons à la gestion de crise de l'administration fédérale a été adéquate. Toutes les parties ont souligné la validité d'une conduite nationale dans une situation extraordinaire. Les personnes interrogées ont pourtant estimé que l'association des cantons était cruciale dans cette situation, puisqu'ils sont responsables de la mise en œuvre des décisions prises.

La collaboration entre la Confédération et les cantons était déjà bien rodée dans de nombreux domaines. Les contacts établis avec les cantons frontaliers et les processus clairs ont fait leurs preuves dans le domaine de la politique frontalière. Dans le domaine de l'économie, la collaboration et les échanges entre l'administration fédérale et les cantons, par l'intermédiaire de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF) et de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) ont été intenses. La CDF, par exemple, a mis en place un système de surveillance pour informer le Conseil fédéral des mesures prises dans les cantons. La collaboration entre la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) et le DFI et l'OFSP a été jugée adéquate, transparente et franche. Le directeur de l'OFSP a été régulièrement en contact avec les directeurs et directrices de la santé des cantons très touchés. La communication a bénéficié des contacts bien établis et a souvent été informelle. Dans le domaine de la formation postobligatoire, la coordination avec les cantons et les milieux économiques a été bonne s'agissant des diplômés. La Task Force « Perspectives Apprentissage 2020 » qui réunit les associations faïtières, les partenaires sociaux, la Conférence suisse des offices de la formation professionnelle (CSFP) et le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation a fait ses preuves et a contribué à mettre en place rapidement une solution pour la procédure de qualification dans le domaine de la formation professionnelle. Il n'a par contre pas été possible de trouver une solution commune pour les examens de maturité, domaine dans lequel la compétence de la Confédération est limitée.

Bien que la collaboration ait été bonne dans l'ensemble, la coordination de la part de l'administration fédérale n'a pas été optimale au début de la crise. Les premiers cantons touchés, tels que le Tessin, n'ont pas reçu en temps utile les réponses à leurs questions et à leurs besoins. Les cantons jugent en outre que les processus de consultation, en particulier au début de la crise et lors du retour à la situation particulière, étaient insatisfaisants. La collaboration entre la Confédération et les cantons a en outre été entravée du fait que les canaux d'information, de communication et de consultation n'étaient pas clairement définis au début de la crise. Au cours de celle-ci, les cantons ont cependant été mieux associés.

Champ d'action: association précoce des cantons

La plus grande différence d'appréciation concernant la collaboration entre la Confédération et les cantons concerne le moment de l'association de ces derniers. Les cantons sont nettement plus critiques à cet égard.

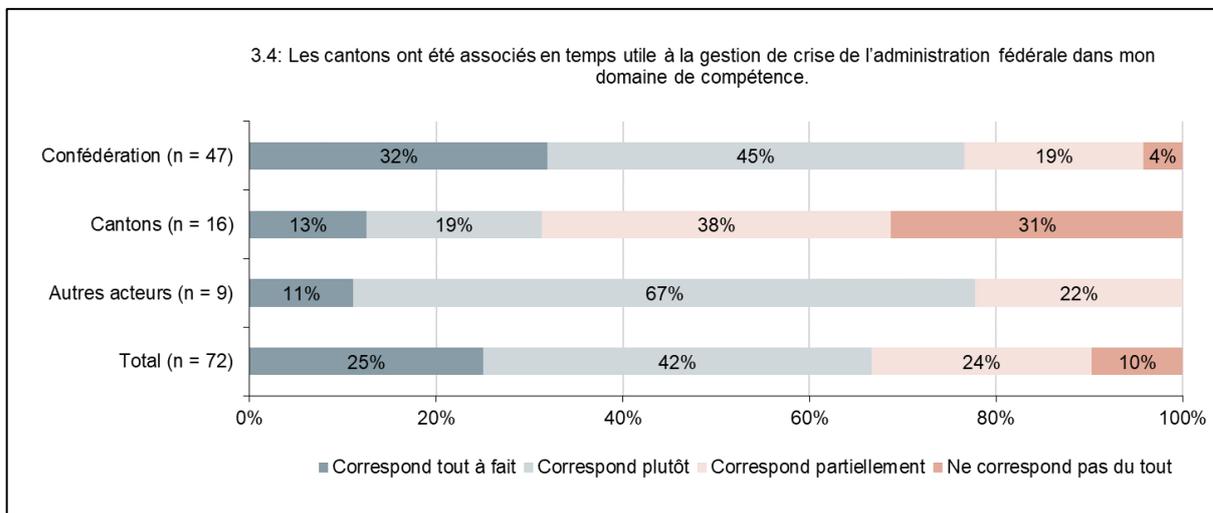


Figure 3: Répartition des réponses à la question sur le moment de l'association des cantons, en fonction des groupes d'acteurs

Bien que l'administration fédérale se soit efforcée de fournir le plus tôt possible aux cantons des informations sur les modifications d'ordonnances et les autres mesures prévues, la rapidité des événements et des réactions nécessaires a souvent empêché de les consulter dans les règles. Il a souvent été impossible de livrer aux cantons une prise de position consolidée sur les décisions prévues, ce qui a compliqué leur mise en œuvre. Même dans le cas d'ordonnances ayant des effets directs sur la mise en œuvre dans les cantons, ceux-ci ont été consultés trop tard ou trop peu, voire n'ont pas été consultés du tout. Il est par conséquent arrivé que des ordonnances ne soient pas suffisamment précises pour que les cantons puissent les mettre en œuvre ou qu'ils soient surpris par les conséquences financières des décisions fédérales. Les personnes interrogées ont bien compris qu'il n'est pas toujours possible de mener une consultation dans les règles pendant une crise, lorsqu'il faut travailler et décider rapidement. Il convient toutefois de veiller à ce que les échanges soient plus intenses.

Maxime 1

Dans la mesure du possible, les cantons doivent être consultés, même en situation de crise, avant qu'une mesure qui les touche directement ou entraîne des conséquences financières pour eux soit arrêtée.

Champ d'action: désignation de points de contact pour la crise en cours

Pendant la 1^{re} phase de la crise le manque de points de contact et d'interlocuteurs clairement définis, tant dans l'administration fédérale que dans les cantons, s'est fait sentir. En conséquence, l'administration fédérale a eu du mal à associer les cantons au processus législatif. De leur côté, les cantons ont ressenti le manque d'un interlocuteur en mesure de répondre à leurs questions et de leur fournir des explications sur les décisions prises. Pour être consultés rapidement et efficacement, les cantons doivent améliorer leur organisation et leur coordination. L'administration fédérale s'est souvent trouvée en difficulté faute de position consolidée des cantons. Le manque de coordination entre les cantons, notamment

sur le traçage des contacts ou les examens de maturité, a abouti à une génération spontanée de solutions. Les cantons ont développé plusieurs systèmes de traçage des contacts. Certains d'entre eux ont organisé des examens de maturité, d'autres pas. En outre, les services de la Confédération ne savaient pas exactement s'ils devaient s'adresser à la Conférence des gouvernements cantonaux, aux conférences de directeurs spécialisées ou directement aux gouvernements cantonaux pour obtenir rapidement une réponse consolidée des cantons. La coordination au sein des conférences intercantionales et entre celles-ci et les gouvernements cantonaux mérite d'être améliorée.

Maxime 2

Les canaux d'information, de communication et de consultation entre la Confédération et les cantons devraient être clairement définis. La désignation de points de contact précis serait souhaitable des deux côtés.

Champ d'action: coordination lors du transfert des compétences

En situation extraordinaire, le Conseil fédéral est habilité à ordonner les mesures nécessaires pour tout le pays ou certaines parties de celui-ci. Dans cette situation de nécessité, le pouvoir de décision appartient à la Confédération. Dans la mesure du possible, les cantons devraient toutefois être consultés. En situation particulière, par contre, le Conseil fédéral consulte les cantons avant d'arrêter des mesures. Les cantons reprennent alors une partie de leurs responsabilités. Le pouvoir de décision appartient donc, selon le domaine et le degré de détail, soit à la Confédération, soit aux cantons.

Le retour à la situation particulière, à la fin juin 2020, n'a pas été suffisamment coordonné. Les cantons auraient dû être contactés plus tôt pour leur permettre de mieux se préparer à la nouvelle situation. Faute de coordination dans le transfert de compétences, l'administration fédérale et les cantons ont eu une compréhension différente de leurs rôles, nouveaux ou précédents. Lors du retour à la situation particulière, contrairement au passage de la situation particulière à la situation extraordinaire, le temps à disposition était suffisant pour revoir la répartition des tâches, des compétences et des responsabilités entre l'administration fédérale et les cantons. Le Conseil fédéral aurait dû, en particulier au début du retour à la situation particulière, soutenir les cantons puisque, en vertu de la LEp, il peut continuer à ordonner des mesures après avoir consulté les cantons.

Maxime 3

Une bonne coordination entre la Confédération et les cantons s'impose pour assurer un retour sans accrocs de la situation extraordinaire à la situation particulière.

Champ d'action : information privilégiée des cantons

L'information des autorités d'exécution a été trop tardive, ce qui a compliqué la mise en oeuvre des mesures et la communication externe. Il est arrivé fréquemment que les cantons soient surpris par les médias. Il importe que les cantons soient informés du calendrier et des raisons qui ont conduit à la prise de telle ou telle décision. Les motifs ayant commandé la publication ou la modification des ordonnances, en particulier, ne leur étaient pas toujours connus, de même que le moment où les explications y relatives auraient été disponibles. Il faut impérativement veiller à ce que le niveau d'information et des connaissances concernant les décisions et les mesures prises soit le même pour tous et que les autorités responsables de l'exécution soient informées avant la population et les médias. La mise en oeuvre des mesures et la communication externe des cantons en seront facilitées et accélérées.

Maxime 4

Dans la mesure du possible, les services fédéraux, les cantons et les associations seront informés avant les médias. L'information privilégiée des responsables de l'exécution doit être planifiée.

L'administration fédérale a parfois informé les cantons et les tiers de manière non définitive et trop informelle. Les destinataires ont eu de la peine à déterminer ce qu'ils devaient faire à partir de ces informations. Il importe que les informations soient transmises de manière uniforme et formelle afin que leurs destinataires puissent prendre les dispositions appropriées.

Recommandation 9

La Chancellerie fédérale et le DFJP examineront, compte tenu des bases déjà élaborées par le DFI et la CDS, en collaboration avec la Conférence suisse des Chanceliers d'État et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé examineront les maximes mentionnées plus haut), établiront la marche à suivre et informeront le Dialogue confédéral des résultats. Sur cette base, les tâches, compétences et responsabilités de la Confédération et des cantons en cas de crise, les processus et les points de contacts qui doivent encore être clarifiés seront précisés d'un commun accord.

2.5 Collaboration avec d'autres acteurs nationaux et internationaux (milieux scientifiques et économiques, société civile, domaine social)

La collaboration de l'administration fédérale avec d'autres acteurs a bien fonctionné dans l'ensemble. 86 % des personnes interrogées ont relevé que, dans son domaine de compétence, l'administration fédérale avait collaboré avec les bons interlocuteurs. Presque autant d'entre elles estiment que le recours à d'autres acteurs a été adéquat et axé sur les résultats.

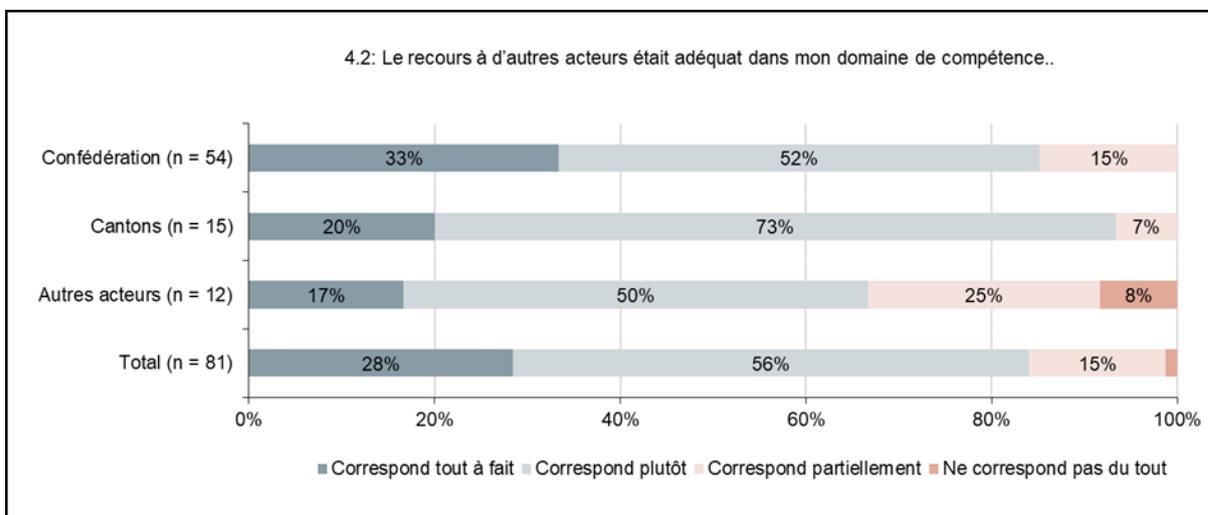


Figure 4: Répartition des réponses concernant l'adéquation du recours à d'autres acteurs, en fonction des groupes d'acteurs interrogés

Le recours aux experts n'a toutefois pas toujours été systématique et la collaboration n'a pas été optimale dans tous les domaines. Les avis et les besoins de certaines **associations du domaine de la santé** et de leurs membres, par exemple, n'ont pas été suffisamment pris en compte. Les associations faitières des hôpitaux (H+), de l'aide et des soins à domicile (Spitex), du personnel soignant (ASI), des médecins (FMH) et des homes (CURAVIVA) n'ont pas été entendues comme elles auraient dû l'être.

Les répercussions sociales n'ont pas été suffisamment prises en compte. Les attentes dans ce domaine n'ont pas été formellement intégrées dans le travail des états-majors de crise. Les organes de crise n'ont pas non plus exploité pleinement le potentiel offert par un recours formel à la société civile.

Bien que les milieux **scientifiques** se soient montrés, dès le début de la crise, très disposés à mettre leur savoir à disposition pour contribuer à maîtriser la crise, la collaboration ne s'est établie qu'après un certain temps. Près de 36 % des personnes interrogées estiment que le recours aux experts du monde de la science a été trop tardif. Les vues divergentes de l'OFSP et des scientifiques des domaines de l'épidémiologie et de la virologie, déjà connues, se sont parfois manifestées pendant la crise. Au début, la collaboration a donc parfois été difficile et empreinte d'une certaine méfiance. La création de la Swiss National COVID-19 Science Task Force a permis de mieux associer les scientifiques et la collaboration s'est améliorée.

Les canaux bien établis et les commissions existantes se sont révélés payants en ce qui concerne le recours aux **milieux économiques**. La structure tripartite de la collaboration entre les milieux économiques, les partenaires sociaux et le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) ou le Conseil fédéral a été maintenue et développée pendant la crise. Le SECO a entretenu presque quotidiennement des échanges avec les partenaires sociaux et économiques au moyen de sa plateforme de coordination. Ces derniers ont donc été informés des derniers développements et ont pu faire part de leurs attentes. Grâce aux commissions existantes, les besoins des acteurs du monde économique ont pu être rapidement pris en compte. Pour répondre à des questions spécifiques, une délégation du Conseil fédéral a réuni les partenaires sociaux, de sorte qu'il a été possible de mettre au point des solutions communes. La représentation des milieux économiques au sein de l'EMCC par l'intermédiaire d'économistes a été jugée unilatérale par les personnes interrogées. L'un dans l'autre, les milieux économiques ont été bien associés à la gestion de crise de l'administration fédérale, parfois peut-être trop. Plusieurs associations économiques ont exercé une forte pression sur les décisions du Conseil fédéral, tout particulièrement au début de la crise.

D'autres acteurs, en sus des milieux scientifiques et économiques, ont été associés à la gestion de crise de l'administration fédérale. Dans le domaine de la formation, par exemple, une bonne collaboration s'est instaurée avec les hautes écoles et dans le cadre du partenariat de la formation professionnelle. Des échanges au niveau international, notamment dans le cadre du comité directeur regroupant les autorités scolaires des 3 pays germanophones (« DACH-Lenkungsausschuss »), ont également eu lieu concernant la fermeture des écoles et les plans de protection. Le rapatriement réussi des citoyens suisses bloqués à l'étranger est également une conséquence de l'intense collaboration avec des gouvernements étrangers. Le DFAE et le département présidentiel (Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication [DETEC] ont cultivé des échanges nourris avec les représentants de nombreux gouvernements et de l'Union européenne (UE).

La **collaboration internationale** avec nos voisins, s'est révélée difficile dans certains domaines, tout particulièrement au début de la crise, car de nombreux États, refusant de se soumettre à une coordination au sein des structures de l'UE, ont pris des décisions unilatérales. La dimension de politique extérieure de la crise a été négligée. Selon la moitié des personnes interrogées en mesure de se prononcer sur le sujet, l'association des gouvernements étrangers et des organisations internationales a été trop tardive. Les défis de la politique extérieure et le rôle du réseau extérieur de la Suisse n'ont pas été suffisamment pris en considération par les états-majors de crise. L'assouplissement des restrictions d'entrée, début mai, a été quelque peu chaotique et le DFAE n'y a pas été associé comme il aurait dû l'être. Le DFAE aurait aussi dû être associé précocement à la communication destinée aux États voisins. Faute de collaboration structurée entre le DFAE et l'OFSP et de connaissances des méthodes de travail et des responsabilités des uns et des autres, la collaboration a été difficile en ce qui concerne l'assouplissement des restrictions d'entrée, les mesures de police sanitaire à la frontière et la garantie

de l'approvisionnement en biens médicaux. La question de l'association systématique du DFAE et de la prise en compte des aspects de politique extérieure dans la gestion de crise de l'administration fédérale devra être approfondie dans le cadre de l'examen des bases de la gestion de crises (cf. recommandation 1).

Champ d'action: association d'institutions existantes

L'association d'autres acteurs à la gestion de crise a été rapide et facile lorsqu'elle a pu s'appuyer sur des contacts existants, comme dans le cas des milieux économiques, des partenaires sociaux, de la formation et de la politique frontalière. Or ces contacts n'existaient pas avec la société civile ou les associations du domaine de la santé ou les réseaux existants n'ont pas été exploités, ce qui a gêné la collaboration. Afin qu'à l'avenir les partenaires externes de l'administration fédérale puissent rapidement fournir leurs conseils et être associés systématiquement à la préparation des mesures, il faut mieux entretenir les réseaux existants des départements et des offices et les développer en prévision des situations de crise.

Recommandation 10

Les départements et la Chancellerie fédérale s'assurent qu'ils seront en mesure d'intégrer leurs réseaux existants dans la gestion de crise de l'administration fédérale.

Le rapport en exécution du postulat Michel (20.3280) évoque d'autres pistes permettant de mieux associer les milieux scientifiques à la gestion de crise de l'administration fédérale.¹⁹

2.6 Communication

La communication est un élément essentiel de la gestion de crise. Si la communication interne vise avant tout à garantir que tous les responsables disposent des mêmes informations et du même niveau de connaissances, la communication externe doit informer les médias, le plus rapidement possible, de manière exhaustive, cohérente et conforme à la vérité.

La communication externe a été jugée très bonne, voire excellente, par la grande majorité des personnes interrogées. La complémentarité des conférences de presse régulières du Conseil fédéral et des points de presse techniques avec des spécialistes a été particulièrement appréciée : cette approche efficace a contribué à créer la confiance. L'association des cantons à la stratégie de communication officielle au moyen de conférences téléphoniques hebdomadaires, la concertation sur les moyens de communication ainsi que l'échange de positions officielles, de communiqués et d'informations préalables ont assuré la grande cohérence de la communication externe. Cette approche a particulièrement bien fonctionné pendant la situation extraordinaire, lorsque la communication était coordonnée par la Chancellerie fédérale et s'est révélée très efficace. Le Conseil fédéral, grâce à sa communication externe, a été perçu comme un organe agissant de manière cohérente.

La communication externe mérite cependant d'être améliorée sur quelques points. Les médias ont parfois reçu des réponses ou des renseignements qui n'étaient pas corrects du point de vue scientifique ou qui n'avaient pas été suffisamment vérifiées ou discutées avec les personnes concernées. Cela a généré des incertitudes, notamment en ce qui concerne le port du masque ou les contacts entre les enfants et

¹⁹ Po. Michel 20.3280, « Mettre à profit le potentiel scientifique en période de crise »

leurs grands-parents. À l'avenir, il faudra valider les données et les informations par des contrôles croisés et veiller à ce qu'elles se fondent sur des faits scientifiquement prouvés et des textes de loi.

La présentation des données, dans l'intérêt d'une information et d'une communication compréhensibles, recèle également un potentiel d'amélioration. L'administration fédérale aurait dû être en mesure, dès le début de la crise, de fournir à la population des informations et des chiffres sous une forme compréhensible (cf. recommandation 8). Le ralentissement de la communication du Conseil fédéral qui a accompagné le retour à la situation particulière a été déploré. Le Conseil fédéral devrait assumer un rôle prépondérant en matière de communication, même lorsque la gestion de crise est décentralisée (cf. maxime 3 et recommandation 9).

Champ d'action : communication interne

La communication interne, au sein de l'administration fédérale, fait l'objet de critiques bien qu'elle ait globalement bien fonctionné. Même si 71 % des personnes interrogées l'ont jugée « coordonnée » ou « plutôt coordonnée », il n'en demeure pas moins qu'elle a parfois semblé fortuite et que l'information a circulé de manière informelle. Quelquefois imprécise et diffusée par différents canaux, elle est aussi arrivée trop tard. Le fait que l'OFPER se soit prononcé trop rarement et tardivement, notamment en ce qui concerne le télétravail, a aussi été critiqué. Pour améliorer la communication interne, il faut clarifier les processus d'information et de communication au sein de l'administration fédérale et préciser les tâches, compétences et responsabilités dans ce domaine.

Recommandation 11

Le DFF (OFPER) doit, en concertation avec la Chancellerie fédérale, examiner les tâches, compétences et responsabilités, de même que les processus d'information et de communication, en matière de communication destinée aux collaborateurs. Le cas échéant, les bases actuelles seront adaptées ou les bases nécessaires seront créées.

3 Conclusions et perspectives

Le nouveau coronavirus s'est propagé à très grande vitesse depuis le début de l'année et a plongé tous les pays du monde dans des crises sanitaires et économiques. La Suisse aussi a été surprise par l'ampleur de la pandémie. La propagation du virus est un grand défi pour l'État, l'économie et la société, qui ne peut être relevé que par une gestion de crise efficace et efficiente. Le présent rapport évalue l'efficacité et l'efficience de la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la 1^{re} phase de la pandémie de COVID-19. Comment la gestion de crise a-t-elle fonctionné, du point de vue organisationnel, dans les différents domaines examinés ? C'est à cette question centrale que le présent rapport se propose de répondre. L'efficacité est donnée lorsque les organes pertinents ont été associés aux décisions et à l'élaboration de produits et que ces produits ont été livrés sous une forme adéquate. L'efficience est donnée lorsque la coordination et la collaboration ne nécessitent pas de ressources excessives et ne produisent pas de redondances.

La gestion de crise s'est révélée efficace, pour l'essentiel, pendant la période examinée. Au sein de la Confédération, les organes et les acteurs pertinents ont été associés à la préparation des décisions et à l'élaboration des produits, de sorte que la qualité de la plupart de ceux-ci était bonne : ils étaient cohérents, compréhensibles et complets. Les bases de décision du Conseil fédéral auraient toutefois dû être préparées par les états-majors de crise supérieurs, l'EMCC et l'EMFP. Ceux-ci n'ont pas suffisamment assumé leur tâche dans ce domaine. Parmi les produits, les ordonnances de nécessité se distinguent par leur bonne qualité. Les explications y relatives ont toutefois fait l'objet de critiques en raison de leur imprécision et des incertitudes qu'elles ont générées. Malgré quelques faiblesses, la communication externe a été très efficace, les médias et la population ont été informés rapidement et exhaustivement des derniers développements et des décisions. La complémentarité des conférences de presse du Conseil fédéral et des points de presse a contribué à créer la confiance, de sorte que le Conseil fédéral a été perçu comme un organe agissant de manière cohérente.

Certains partenaires externes de la Confédération, tels que les représentants des milieux scientifiques, ont été associés trop tardivement à la gestion de crise. D'autres, tels que les associations faîtières du domaine de la santé, n'ont pas pu faire suffisamment valoir leurs préoccupations. Pendant la situation extraordinaire, les cantons n'ont pas été assez informés et consultés. D'une manière générale, les bons interlocuteurs, à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration fédérale, ont été associés au bon moment et ont contribué à l'élaboration de solutions adéquates et applicables dans les domaines les plus divers, tels que l'ouverture et la fermeture des frontières, le maintien des capacités sanitaires et l'ouverture des restaurants. En résumé, on peut dire que malgré la rapidité avec laquelle les événements se sont succédés et l'évolution constante de la situation, il a été possible d'élaborer des produits de qualité qui ont considérablement contribué à maîtriser la crise.

L'image est plus contrastée en ce qui concerne l'efficience de la gestion de crise de l'administration fédérale. La collaboration au sein de celle-ci peut être qualifiée d'efficiente dans certains domaines, tels que la BCM. La continuité a pu être assurée rapidement et avec des ressources relativement modestes. D'autres domaines, notamment la coopération et la coordination de la gestion de crise, recèlent toutefois un potentiel d'amélioration. Les états-majors de crise supérieurs, l'EMCC et l'EMFP, n'ont pas pu assumer pleinement leurs tâches. Ils ont essentiellement servi de plateformes d'échanges et d'information au lieu d'être exploités comme organes de coordination et de préparation des décisions du Conseil fédéral. La gestion de crise a donc été largement assumée par des organes départementaux, alors que l'ampleur de la crise commandait d'agir au niveau supradépartemental. La coordination nécessaire aux états-majors de crise des départements et aux départements a par conséquent été relativement gourmande en ressources. La communication interne n'a pas non plus toujours été efficiente. Elle a fonctionné dans l'ensemble mais a souvent été trop tardive et redondante.

La collaboration avec des services externes présente elle aussi une image contrastée en termes d'efficacité. La collaboration avec les cantons a été rapide et efficace lorsqu'elle a pu s'appuyer sur des structures et des contacts établis auparavant. La coordination a nécessité des efforts relativement importants lorsque ce n'était pas le cas. Il est apparu que les canaux d'information, de communication et de consultation entre la Confédération et les cantons doivent être définis plus précisément des deux côtés. Le même constat vaut pour la collaboration avec les acteurs nationaux et internationaux des milieux scientifiques et économiques, les représentants de la société civile et du domaine social. Ils ont certes été associés à la gestion de crise de l'administration fédérale et ont pu apporter leur expertise. Toutefois, il a parfois d'abord fallu nouer des contacts et créer des organes pour permettre cette collaboration. L'efficacité de la collaboration doit être améliorée, notamment en développant les réseaux existants actifs en situation normale, afin qu'ils puissent être exploités également en cas de crise. Un manque d'efficacité a également été identifié dans l'approvisionnement en matériel critique : du matériel de protection de base n'a pu être obtenu qu'au prix de gros efforts. Afin d'améliorer l'efficacité dans ce domaine, il faut préciser les responsabilités de la Confédération et des cantons concernant la planification, l'acquisition, le stockage et le financement. L'efficacité doit également être améliorée en ce qui concerne la gestion des données et des informations. Des informations utiles ont été collectées mais n'ont pas toujours été partagées au niveau interdisciplinaire et supradépartemental. En outre, des systèmes de transmission des données dépassés et les règles strictes en matière de protection des données ont considérablement compliqué la saisie et le traitement des données. Pour améliorer l'efficacité dans ce domaine, il faut disposer d'un système de transmission des données compatible.

Rétrospectivement, on peut dire que la gestion de crise de l'administration fédérale a globalement bien fonctionné pendant la période examinée, même si elle n'a pas été efficace et efficiente dans la même mesure dans tous les domaines. La capacité d'agir et de décider de l'administration fédérale et du gouvernement s'est maintenue et la surcharge du système de santé a pu être évitée pour l'essentiel, sans que l'économie souffre exagérément. Pendant la 1^{re} phase de la pandémie de COVID-19, la gestion de crise a donc été efficace dans l'ensemble mais son efficacité peut être améliorée. Les champs d'action identifiés offrent la possibilité de l'optimiser tant pour la suite de la pandémie que dans la perspective de nouvelles crises.

Neuf mois ou presque après le premier cas de COVID-19 confirmé en Suisse, la crise n'est pas encore surmontée. Après avoir fortement diminué en été, le nombre de cas est rapidement reparti à la hausse avec la 2^e vague épidémique qui nous a atteint cet automne. Le nombre de cas, d'hospitalisations et de décès a de nouveau considérablement augmenté pour atteindre un nouveau pic en novembre. La Confédération et les cantons ont dû prendre des mesures qui restreignent de nouveau la vie quotidienne. Encore une fois, des militaires ont été mobilisés pour soutenir le système de santé. Par moments, le nombre de lits disponibles en soins intensifs a été très limité dans de nombreux hôpitaux. La Suisse est toujours en situation particulière. Les compétences en matière de gestion de crise relèvent donc principalement des cantons, lesquels prennent des mesures et édictent des dispositions en fonction de leur situation. Le but poursuivi est toutefois toujours le même que pendant la situation extraordinaire : éviter la surcharge du système de santé, par des mesures propres à contenir les dommages économiques à moyen et à long termes. En situation particulière, le Conseil fédéral peut ordonner des mesures après avoir consulté les cantons. Cette interaction entre la Confédération et les cantons a-t-elle bien fonctionné depuis l'été 2020 ? Qu'en a-t-il été des échanges entre le Conseil fédéral, le Parlement et l'administration fédérale ? C'est à ces questions et à d'autres que devra répondre une prochaine évaluation.

Annexes

Annexe 1: aperçu des recommandations adressées au Conseil fédéral

<p>Recommandation 1</p> <p>La Chancellerie fédérale et les départements doivent examiner si les ordonnances, instructions, plans stratégiques et conceptions en matière de gestion de crise doivent être adaptés dans l'optique de la gestion d'une crise longue et complexe nécessitant l'intervention de plusieurs départements.</p>
<p>Recommandation 2</p> <p>La Chancellerie fédérale et les départements doivent examiner ensemble les tâches, les compétences, les responsabilités et la composition de l'EMCC, de l'état-major de crise ad hoc du Conseil fédéral et des états-majors de crise des départements, les coordonner et le cas échéant adapter les ordonnances et les instructions pertinentes. A cet égard, il faudra tenir compte de la répartition des rôles entre les organisations de crise et les structures départementales ordinaires</p>
<p>Recommandation 3</p> <p>La Chancellerie fédérale et le DFF (OFPER) doivent veiller, avec les départements, à ce que les membres de leurs états-majors de crise, leurs cadres et leurs personnes-clefs en matière de gestion de crise bénéficient régulièrement d'une formation et d'un perfectionnement uniformes en matière de gestion de crises. Dans ce contexte, l'entrée dans la gestion de crise doit être approfondie.</p>
<p>Recommandation 4</p> <p>Le DFI (OFSP) identifie avec le DDPS, le DEFR, les offices et services compétents de la Confédération (OFAE, OFSP et Pharmacie de l'armée) et les autorités cantonales compétentes les lacunes importantes dans l'approvisionnement en biens et produits médicaux apparues pendant la pandémie de COVID-19 et présente au Conseil fédéral un concept de mise en œuvre des mesures d'amélioration.</p>
<p>Recommandation 5</p> <p>L'OFAE examine, avec les autres services compétents, y compris cantonaux, pour quels biens critiques l'approvisionnement doit être garanti en cas de crise d'ampleur nationale ou internationale. La planification, l'acquisition, le stockage et le financement de ces réserves doivent être clarifiés. Il faut en outre clarifier qui, en cas de crise, décide de l'acquisition. Le matériel disponible devra faire l'objet d'un <i>controlling</i> régulier, à définir, et de rapports.</p>
<p>Recommandation 6</p> <p>Le service de coordination Gestion des risques de la Confédération (DFF/AFF) examinera, avec la Chancellerie fédérale et les départements, si une formation uniforme s'impose au niveau fédéral et si la BCM doit être mieux intégrée aux exercices de crise. Dans leur compte rendu annuel sur la BCM, la Chancellerie fédérale et les départements rendront compte comme aujourd'hui de leur gestion des risques.</p>
<p>Recommandation 7</p> <p>L'OFPER étudiera comment mieux préparer le personnel de l'administration fédérale à assumer d'autres fonctions, nécessaires en période de crise (par ex. rotations de poste, stages d'observation) et l'engager de manière plus flexible en cas de crise (par ex. bourse de l'emploi).</p>

Recommandation 8

Le DFI et le DDPS doivent améliorer la gestion des données dans le domaine de la santé. Il faut en particulier créer un système de transmission des données au sein de l'administration fédérale qui soit compatible avec les systèmes des cantons et des autres acteurs pertinents. La présentation des données analysées doit être améliorée. Les travaux en cours dans ce domaine doivent être accélérés. Les synergies avec les travaux prévus par la Chancellerie fédérale (TNI) doivent être exploitées et coordonnées.

Recommandation 9

La Chancellerie fédérale et le DFJP examineront, compte tenu des bases déjà élaborées par le DFI et la CDS, en collaboration avec la Conférence suisse des Chanceliers d'État et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé examineront les maximes mentionnées plus haut (p. 20 ss), établiront la marche à suivre et informeront le Dialogue confédéral des résultats. Sur cette base, les tâches, compétences et responsabilités de la Confédération et des cantons en cas de crise, les processus et les points de contacts qui doivent encore être clarifiés seront précisés d'un commun accord.

Recommandation 10

Les départements et la Chancellerie fédérale s'assurent qu'ils seront en mesure d'intégrer leurs réseaux existants dans la gestion de crise de l'administration fédérale.

Recommandation 11

Le DFF (OFPER) doit, en concertation avec la Chancellerie fédérale, examiner les tâches, compétences et responsabilités, de même que les processus d'information et de communication, en matière de communication destinée aux collaborateurs. Le cas échéant, les bases actuelles seront adaptées ou les bases nécessaires seront créées.

Annexe 2: liste des indicateurs

Une comparaison des objectifs et des résultats a été menée pour chaque objet d'évaluation, au moyen d'indicateurs. Les participants au questionnaire en ligne ont été invités à donner leur appréciation de chaque indicateur au moyen d'une échelle d'évaluation. Les indicateurs ne couvrent qu'une partie de chaque objectif, si bien qu'un aspect particulier est mis en évidence. Ils ont permis de compléter l'appréciation qualitative des objets d'évaluation (obtenue au moyen des interviews, des questions ouvertes du questionnaire en ligne et des analyses documentaires) par une dimension quantitative.

Objet d'évaluation	Objectif	N°	Indicateur
Mise en œuvre de la gestion de crise conformément aux bases	La validité des bases de la gestion de crise est confirmée.	1.1	Je connaissais les bases de la gestion de crise de l'administration fédérale pertinentes pour mon domaine de compétence.
		1.2	Des bases de l'administration fédérale en matière de gestion de crise adaptées aux défis de la crise étaient disponibles pour mon domaine de compétence.
		1.3	Les bases de l'administration fédérale laissaient une marge de manœuvre suffisante pour agir de manière appropriée à la situation.

Objet d'évaluation	Objectif	N°	Indicateur
Collaboration entre les organes de l'administration fédérale	La collaboration entre les organes de l'administration fédérale a fait ses preuves.	2.1	La répartition des compétences et des tâches entre les organes (structures ordinaires et organes de crise) était claire.
		2.2	La collaboration entre les organes (structures ordinaires et organes de crise) a permis de préparer des décisions en temps utile.
		2.3	La coordination entre les organes (structures ordinaires et organes de crise) a permis d'exécuter les tâches en temps utile.
Collaboration entre l'administration fédérale et les cantons	La collaboration entre l'administration fédérale et les cantons a fait ses preuves.	3.1	La réglementation des compétences des organes de gestion de crise de la Confédération et des cantons a fait ses preuves dans mon domaine de compétence.
		3.2	La collaboration des organes de gestion de crise de l'administration fédérale et des cantons étaient coordonnée dans mon domaine de compétence.
		3.3	L'association des cantons à la gestion de crise de l'administration fédérale était adéquate dans mon domaine de compétence.
		3.4	Les cantons ont été associés en temps utile à la gestion de crise de l'administration fédérale dans mon domaine de compétence.
Collaboration entre l'administration fédérale et d'autres acteurs (acteurs indépendants de l'administration fédérale et des cantons)	La collaboration entre l'administration fédérale et d'autres acteurs a fait ses preuves.	4.1	L'administration fédérale a collaboré avec les bons acteurs externes dans mon domaine de compétence.
		4.2	Le recours à d'autres acteurs était adéquat dans mon domaine de compétence.
		4.3	L'association d'autres acteurs à la gestion de crise de l'administration fédérale était axée sur les résultats dans mon domaine de compétence.
Produits: décisions, instructions, propositions au Conseil fédéral	Les produits élaborés ont fait leurs preuves.	5.1	Les produits pertinents pour la préparation de décisions étaient disponibles en temps utile dans mon domaine de compétence.
		5.2	Les produits issus de la gestion de crise étaient de qualité suffisante (cohérents, compréhensibles, complets).
		5.3	Les produits élaborés par les organes ont considérablement contribué à maîtriser la crise.

Objet d'évaluation	Objectif	N°	Indicateur
Information et communication	L'information et la communication ont fait leurs preuves	6.1	Mon organe a disposé en temps utile des informations pertinentes de la gestion de crise de l'administration fédérale.
		6.2	Les informations que mon organe a reçues d'autres organes de l'administration fédérale ont contribué considérablement à maîtriser la crise.
		6.3	Les compétences en matière de communication externe de l'administration fédérale étaient claires.
		6.4	La mise en oeuvre de la communication externe de l'administration fédérale était coordonnée.

Annexe 3: liste des organes et des organisations interrogés

Les organes et organisations suivants ont été invités à participer à une interview structurée et / ou à répondre à un questionnaire en ligne dans le cadre de la présente évaluation. La liste n'indique pas qui a effectivement participé à l'enquête car la Chancellerie fédérale a opté pour l'anonymisation des données.

Administration fédérale

ChF: Chancellerie fédérale
ChF: information interdépartementale État-major pandémie Coordination supérieure
Organe de coordination loi sur les épidémies
EMCC : État-major du Conseil fédéral chargé de gérer la crise du coronavirus
État-major fédéral Protection de la population (EMFP), y compris Centrale nationale d'alarme
DFAE: secrétariat général /état-major de crise
DFAE: centre de gestion des crises
DFAE: réseau extérieur
DFI: état-major de crise /secrétariat général
DFI: Taskforce 2019-nCov (ou «Taskforce OFSP»)
DFI: Division Maladies transmissibles
DFI: task force des autorités et services responsables (dirigée par le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes)
DFI: Office fédéral des assurances sociales
DFI: Office fédéral de la culture
DFI: Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires
DFI: Division Transformation numérique de l'OFSP
DFJP: Secrétariat général
DFJP: État-major de crise Droit. Accompagnement législatif des offices (OFJ)
DFJP: OI fedpol
DFJP: Secrétariat d'État aux migrations
DDPS: SG DDPS VBS comité Corona

Administration fédérale

DDPS: Task Force Coordination des achats de biens médicaux
DDPS: État-major CdA / État-major stratégique-militaire
DDPS: Commandement des Opérations
DDPS: Organe sanitaire de coordination
DDPS: Service de renseignement de la Confédération
DDPS: Office fédéral de la protection de la population
DDPS: Office fédéral du sport
DFF: Secrétariat général
DFF: Taskforce Transport aérien
DFF: Comité de gestion des crises financières
DFF: GT Assurances
DFF: FST CORONA AFD
DFF: État-major de crise OFIT
DFF: Unité de pilotage informatique de la Confédération
DFF: Office fédéral du personnel
DFF: Office fédéral des constructions et de la logistique
DFF: Service de coordination gestion des risques
DEFR: Secrétariat général
DEFR: TF COVID-19 & Économie (SECO)
DEFR: TF COVID-19 & Économie: GT «Liquidité et aides financières» (AFF)
DEFR: TF COVID-19 & Économie: GT «AC» (SECO)
DEFR: TF COVID-19 & Économie: GT «Politique PME et tourisme» (SECO)
DEFR: TF COVID-19 & Économie: GT «Conjoncture et politique conjoncturelle» (SECO)
DEFR: Commission de la politique économique (SECO)
DEFR: État-major de crise OFAE
DEFR: Office fédéral de l'agriculture
DEFR: Office fédéral du service civil
DEFR: Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation
DEFR: Task Force «Droit du bail et crise du coronavirus»
DETEC: Secrétariat général /Département présidentiel
DETEC: ad hoc pour TP (OFT) et aviation (OFAC)
DETEC: Organe de direction Coordination des transports dans l'éventualité d'événement

Cantons

Conférence des gouvernements cantonaux
Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé
Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
Conférence des directeurs cantonaux des transports publics
Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers
Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique

Cantons

État-major de conduite Police
Conférence suisse des Chanceliers d'État
Association des médecins cantonaux de Suisse
Chancelleries d'État / Responsables de la communication [sélection: 5 cantons]
Conférence suisse de l'information dans les administrations publiques

Autres acteurs

Sélection de journalistes accrédités au Palais fédéral
economiesuisse
GastroSuisse
H+
Commission fédérale pour la préparation et la gestion en cas de pandémie
National COVID-19 Science Task Force
Parlement: Délégation des finances
Parlement: Présidente CN et Président CE
PostAuto: État-major de crise
CFF: État-major de crise
Union syndicale suisse
Union suisse des arts et métiers
Union patronale suisse
Banque nationale suisse
Swissgrid: État-major de crise
Swiss International Airlines: État-major de crise
Médias Suisses

Annexe 4: liste des évaluations intégrées dans le domaine de la pandémie de COVID-19

Les résultats principaux des évaluations de la gestion de crise ci-après ont été intégrés dans le présent rapport.

Conseil fédéral	Rapport du conseil fédéral du 27 mai 2020 sur l'exercice des compétences en matière de droit de nécessité et la mise en œuvre des motions de commission transmises depuis le début de la crise du coronavirus
Chancellerie fédérale	CSG hebdomadaire de la Chancellerie fédérale du 25 juin 2020 sur l'évaluation de la période du coronavirus
Organe sanitaire de coordination	Rapport d'évaluation COVID-19: OSANC Résultats des ateliers – Leçons à tirer dans le domaine de la santé de juin/juillet 2020

Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)	Gestion des crises DFAE COVID-19: rapport sur les leçons à tirer de la 1 ^{ère} phase de la crise (janvier – mai 2020)
Secrétariat général DFAE	Rapport sur les leçons à tirer de la 1 ^{ère} phase de la crise du COVID-19 (15.1.2020 – 30.4.2020)
Contrôle fédéral des finances	Audits COVID-19, rapports intermédiaires du 1 ^{er} mai, du 1 ^{er} juin et du 31 juillet 2020
État-major du Conseil fédéral chargé de gérer la crise du coronavirus (EMCC)	Rapport final du 19 juin 2020
Point de contact société civile	Rapport final du 18 juin 2020
Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche	Note d'information: dissolution de la Task Force «COVID-19 & Économie, du 30 juin 2020
Conférence des gouvernements cantonaux	COVID-19: Gestion de la crise du point de vue des cantons, état : 24 septembre 2020 (au moment de la rédaction du présent rapport, la Chancellerie fédérale ne disposait que des rapports des cantons, sans évaluation globale).