



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

(2^e phase / août 2020 - octobre 2021)

22 juin 2022



Synthèse

Sur mandat du Conseil fédéral, la Chancellerie fédérale (ChF) a évalué la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la 2^e phase de la pandémie de COVID-19, d'août 2020 à octobre 2021. La saisie des données s'est concentrée sur la collaboration au sein du système fédéral suisse, la collaboration avec les milieux scientifiques et la collaboration internationale de l'administration fédérale. La ChF a invité 222 personnes de l'administration fédérale, des administrations cantonales, des conférences des directeurs cantonaux et de la Conférence des gouvernements cantonaux et d'autres acteurs (représentants des milieux scientifiques et d'associations à caractère économique ou social) à répondre à un questionnaire en ligne ou à participer à des interviews structurées. 40 personnes ont été interviewées et 155 ont répondu au questionnaire en ligne¹. La présente évaluation se fonde en outre sur des évaluations précédentes et sur les résultats de deux ateliers consacrés à l'approfondissement de thèmes choisis. L'approche adoptée, qui combine autoévaluation et point de vue extérieur sur le travail de l'administration fédérale, donne une assise solide aux enseignements tirés.

Considérée sur l'ensemble de la période sous revue, la gestion de crise de l'administration fédérale a relativement bien fonctionné. L'évaluation des différentes phases de la situation particulière est toutefois plus mitigée. La gestion de crise au début de la situation particulière (automne / hiver 2020) est nettement moins bien évaluée que par la suite. La ChF a identifié 9 champs d'action (domaines dans lesquels il faut intervenir) et formulé 13 recommandations sur la base des données analysées. Il est apparu que **l'organisation de la gestion de crise de l'administration fédérale** (champ d'action 1), **la coordination et la consultation au sein du système fédéral** (champs d'action 2 et 6) et **l'association des milieux scientifiques à la gestion de crise** (champ d'action 3) nécessitaient l'intervention la plus rapide. Un élément se dégage en outre de tous les résultats : le besoin, au niveau stratégique, de mieux anticiper les crises possibles et leurs développements. Si une stratégie générale était reconnaissable dans l'action du Conseil fédéral, une gestion de crise prospective a parfois manqué. La préparation insuffisante de l'administration fédérale et des cantons à l'ampleur de la 2^e vague de la pandémie, en automne 2020, en est la démonstration.

L'évaluation montre qu'en associant davantage, de manière structurée, des scientifiques à la gestion de crise, la capacité d'anticiper les développements au niveau stratégique peut être améliorée. Ces experts sont notamment en mesure de signaler l'imminence d'une crise ou d'un développement de celle-ci ou de fournir des scénarios fondés et plausibles des évolutions possibles. À cet égard, le flux d'informations au sein de l'administration fédérale concernant les développements nationaux et internationaux est crucial et doit être amélioré (champs d'action 1, 3 et 5). L'anticipation au niveau stratégique des développements possibles d'une crise permettra également de mettre plus facilement et précocement en consultation les options et les mesures concrètes dans le contexte du système fédéral (champs d'action 2 et 6) et de les coordonner.

Pour que la gestion de crise de l'administration fédérale soit plus efficace et efficiente, les bases légales doivent être adaptées et des questions concernant le personnel doivent être réglées. La pertinence des exercices de l'administration fédérale pour la gestion de crises réelles doit être améliorée (champs d'action 6 et 7). Il semble par ailleurs nécessaire d'améliorer la collaboration avec le Parlement et d'uniformiser la gestion des données (champs d'action 4 et 8). Des données standardisées permettront de disposer rapidement d'une présentation de la situation lors d'une crise. Sur la base de cette dernière, il sera possible de concevoir des scénarios plausibles et de développer des stratégies de gestion adéquates. Les informations concernant l'évaluation de la situation et les mesures obligatoires ou recommandées doivent atteindre de larges couches de la population, par différents canaux et en plusieurs langues. Elles doivent être adaptées à des contextes sociaux et culturels différents (champ d'action 9).



¹ Quelques-unes des 40 personnes interviewées figurent également parmi les 155 personnes qui ont répondu au questionnaire en ligne.

Table des matières

Synthèse	2
Table des illustrations	4
Avant-propos	5
1. Introduction	6
1.1 Contexte.....	6
1.2 But et focalisation de l'évaluation.....	11
1.3 Procédure.....	12
1.4 Méthode	13
1.5 Logique et structure du rapport.....	14
2. Résultats, enseignements et recommandations	16
2.1 Stratégies du Conseil fédéral et organisation de la gestion de crise de l'administration fédérale	16
<i>Champ d'action 1: renforcer l'organisation de crise de l'administration fédérale et l'anticipation stratégique lors d'une crise</i>	22
2.2 Collaboration au sein du système fédéral suisse.....	23
<i>Champ d'action 2: améliorer la coordination entre la confédération, les cantons, les villes et les communes</i>	27
2.3 Collaboration de l'administration fédérale avec les milieux scientifiques	28
<i>Champ d'action 3: institutionnalisation du conseil scientifique aux décideurs politiques</i>	30
2.4 Collaboration de l'administration fédérale avec le Parlement.....	31
<i>Champ d'action 4: augmenter l'efficience et l'efficacité de l'interaction avec le Parlement</i> ...	32
2.5 Collaboration internationale de l'administration fédérale	33
<i>Champ d'action 5: intégration dans les réseaux internationaux</i>	35
2.6 Bases et ressources humaines pour la gestion de crise	35
<i>Champ d'action 6: améliorer les bases de la gestion de crise</i>	39
2.7 Ressources humaines.....	40
<i>Champ d'action 7: garantir l'endurance du personnel de l'administration fédérale</i>	41
2.8 Gestion nationale des données	42
<i>Champ d'action 8: améliorer l'échange de données au niveau national</i>	42
2.9 Communication de crise et campagnes d'information	43
<i>Champ d'action 9: adapter la communication et les campagnes d'information</i>	44
3. Conclusions et perspectives	46
Annexes	48
Annexe 1: vue d'ensemble des recommandations au Conseil fédéral	48
Annexe 2: liste des indicateurs.....	51
Annexe 3: liste des organes et des organisations interrogés	53
Annexe 4: liste des documents consultés	56
Annexe 5: liste des abréviations.....	59

Table des illustrations

Figure 1:	affiche du 13.1.2021, campagne d'information de l'OFSP	9
Figure 2:	modèle d'impact avec objets d'évaluation	11
Figure 3:	répartition des réponses à la question sur la satisfaction concernant la gestion de crise	16
Figure 4:	répartition des réponses à la question concernant la compréhensibilité des décisions du Conseil fédéral dans les différents domaines de compétence	17
Figure 5:	répartition des réponses à la question concernant la prévisibilité et la sécurité de la planification pour les semaines et les mois à venir découlant de la stratégie adoptée par le Conseil fédéral dans le domaine de compétence concerné.	17
Figure 6:	organigramme de la taskforce COVID-19 selon la « stratégie commune de la CDS et de l'OFSP-DFI en matière de politique sanitaire » du 22.10.2020 (n'existe qu'en allemand)	20
Figure 7:	répartition des réponses à la question concernant la clarté de la répartition des tâches et des compétences entre les organes de l'administration fédérale	20
Figure 8:	répartition des réponses à la question concernant la validité de la forme de collaboration adoptée entre l'administration fédérale et les cantons	24
Figure 9:	répartition des réponses à la question concernant les difficultés rencontrées par la gestion de crise de l'administration fédérale du fait des solutions adoptées à titre individuel par les cantons	25
Figure 10:	nombre des évaluations négatives concernant l'association des cantons au processus décisionnel (par périodes) ; ont été comptées les réponses des personnes interrogées qui ont coché la case correspondant à « l'association des cantons n'a pas bien fonctionné ».	25
Figure 11:	répartition des réponses à la question concernant la prise en compte des exigences des villes et des communes dans le processus décisionnel du Conseil fédéral	27
Figure 12:	répartition des réponses à la question concernant la contribution de la science au renforcement de la gestion de crise de l'administration fédérale.	29
Figure 13:	répartition des réponses aux questions concernant l'information des membres de l'Assemblée fédérale concernant les affaires imminentes	31
Figure 14:	nombre total d'interventions et nombre d'interventions en relation avec le COVID-19 entre les sessions d'automne 2020 et 2021	32
Figure 15:	répartition des réponses à la question concernant la validité de la forme de collaboration internationale adoptée.....	33
Figure 16:	répartition des réponses à la question de l'adéquation des bases concernant la gestion de crise de l'administration fédérale lors d'une crise prolongée.	35
Figure 17:	répartition des réponses à la question concernant la collaboration avec les bons acteurs	38
Figure 18:	répartition des réponses à la question concernant la prise en compte de l'endurance du personnel dans la forme d'organisation de la gestion de crise adoptée par l'administration fédérale.....	40
Figure 19:	répartition des réponses à la question concernant la clarté de la communication des mesures par le Conseil fédéral	43

Avant-propos

« L'action politique véritable consiste à se servir de la connaissance du probable pour renforcer les chances du possible. »

Pierre Bourdieu

L'essence même d'une crise est que la situation ne cesse de changer. Son cours est généralement imprévisible et va de pair avec la nécessité de prendre rapidement des décisions, souvent sans disposer de toutes les informations nécessaires. La crise du COVID-19 n'a pas failli à cette règle. La Suisse et sa population ont constamment été surprises par ses développements. Chaque fois qu'une normalisation de la situation était en vue, une nouvelle vague de contamination ou de nouveaux variants sont apparus. *Alpha*, puis *Delta*, puis *Omicron* sont devenus dominants. Pendant les mois d'été, le nombre des nouvelles infections est tombé à quelques douzaines, celui des hospitalisations et des décès était proche de zéro, puis ils sont repartis à la hausse, pour atteindre des pics inattendus et effrayants pendant l'automne et l'hiver.

Depuis le passage à la situation particulière, la gestion de la pandémie de COVID-19 a relevé pour l'essentiel des cantons. Toutefois, malgré l'augmentation du nombre de cas, les gouvernements cantonaux ont hésité à prendre des mesures et étaient divisés sur celles à prendre. La Confédération a donc cherché le dialogue avec les cantons et les a exhortés à agir. Les cantons étaient quant à eux d'avis que la pandémie ne pouvait être combattue qu'au niveau fédéral. La Confédération s'est toutefois abstenue de prendre des mesures. Les dissensions entre les cantons et entre la Confédération et les cantons ont fait perdre un temps précieux et la situation s'est dégradée. Finalement, le Conseil fédéral a pris des mesures applicables à toute la Suisse, pour éviter que le nombre d'hospitalisations et de décès augmente encore. Des mesures plus rigoureuses et des campagnes de vaccination ont permis de contrer l'augmentation des infections et des hospitalisations. Mais contrairement à ce qui s'était passé pendant la situation extraordinaire, les critiques à l'égard de la tournure de la lutte contre la pandémie et les mesures ordonnées sont devenues plus vives et ont trouvé un plus grand écho médiatique dès l'hiver 2020. Deux référendums ont été lancés contre la loi COVID-19. Par deux fois, le peuple suisse a montré à une nette majorité qu'il soutenait la manière dont le gouvernement fédéral gérait la crise du COVID-19. Le Conseil fédéral et l'administration fédérale ne peuvent toutefois pas se reposer sur leurs lauriers. Le Conseil fédéral était d'ailleurs conscient, fin 2020 déjà, que la gestion de crise de l'administration fédérale devait être revue et optimisée. Il a donc chargé la ChF de procéder à la présente évaluation.

Même si en cas de pandémie, avec un virus qui s'adapte très facilement, il est impossible de prévoir comment la situation va évoluer, on peut toutefois se préparer, à l'aide de scénarios plausibles, à des développements hypothétiques. Le présent rapport montre que la gestion de crise de l'administration fédérale a relativement bien fonctionné, dans l'ensemble, mais qu'elle a parfois manqué de clairvoyance et n'a pas toujours su anticiper les évolutions possibles, en particulier au niveau stratégique. L'administration fédérale semble relativement bien préparée pour gérer une crise qui n'affecte qu'un département ou un office. Il faut toutefois s'attendre à ce que des crises complexes et de longue durée, affectant plusieurs départements et offices, se produisent encore à l'avenir. Dans cette perspective, il faut impérativement accorder une attention particulière à la collaboration au sein de l'administration fédérale et aux flux d'informations internes afin d'assurer une approche globale de la gestion de crise à l'avenir. L'intégration des connaissances scientifiques fait partie de cette démarche. Dans cette optique, l'organisation de la gestion de crise de l'administration fédérale mérite d'être reconsidérée. Le suivi de l'évaluation doit aussi se focaliser sur la collaboration au sein du système fédéral suisse. L'importance de la coordination des décisions et des mesures au sein des trois niveaux de l'État est clairement apparue.

1. Introduction

1.1 Contexte

La chancellerie fédérale (ChF) a remis au Conseil fédéral son rapport concernant l'évaluation de la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la 1^{re} phase de la pandémie de COVID-19 (1^{re} phase / février - août 2020) le 11 décembre 2020². Alors que ce premier rapport était en cours de rédaction, en automne 2020, le nombre de cas de COVID-19, et donc d'hospitalisations et de décès liés, était de nouveau en forte augmentation. La 2^e vague de contamination, qui a atteint son pic à la fin octobre 2020, a mis en évidence que la pandémie et la crise qu'elle a entraînée étaient destinées à durer. Le Conseil fédéral a par conséquent chargé les départements et la ChF de mettre en œuvre les recommandations formulées dans le 1^{er} premier rapport. Il a simultanément chargé la ChF de procéder à une évaluation de la gestion de crise de l'administration fédérale dans une nouvelle phase de la pandémie de COVID-19, à partir de l'été 2020. Le 12 mai 2021, le Conseil fédéral a été informé de la procédure adoptée pour la 2^e évaluation et du renvoi à une date ultérieure du présent rapport, afin que ce dernier puisse prendre en compte la prolongation de la situation particulière jusqu'en automne 2021³.

Le présent rapport est le deuxième et probablement le dernier rapport de la ChF concernant la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la pandémie de COVID-19. Il porte sur la période allant d'août 2020 à octobre 2021 et couvre une grande partie de la situation particulière. Il se fonde à la fois sur une autoévaluation et sur un point de vue extérieur sur la gestion de crise de l'administration fédérale. L'évaluation porte en particulier sur l'organisation de l'administration fédérale dans la gestion de crise, la collaboration entre la Confédération et les cantons et le conseil scientifique à l'appui des décideurs politiques. Le présent rapport montre également que des améliorations ont été apportées déjà pendant la crise et que des enseignements importants ont été tirés de la première évaluation de la ChF.

Suivi de la 1^{re} évaluation de la gestion de crise : état d'avancement

8 des 14 mandats donnés dans la foulée de la 1^{re} évaluation de la gestion de crise pendant la pandémie de COVID-19 sont achevés⁴ :

- le Conseil fédéral a été informé de la procédure adoptée pour la 2^e évaluation de la gestion de crise pendant la pandémie de COVID-19,
- les résultats de la 1^{re} évaluation ont été intégrés dans la planification générale des grands exercices (2021-2029)⁵,
- un programme de formation et de perfectionnement en gestion de crise a été mis en place pour l'administration fédérale,
- la nécessité d'une formation uniforme au niveau fédéral en matière de Business Continuity Management (BCM) a été examinée,
- le rapport concernant l'amélioration de la gestion des données dans le domaine de la santé a été publié⁶,
- les tâches et les compétences en matière de communication interne ont été clarifiées,
- les réseaux existants ont été intégrés dans la gestion de crise de l'administration fédérale.

Le mandat concernant l'amélioration de la collaboration entre la Confédération et les cantons (flux des informations, consultation des cantons, communication entre la Confédération et les cantons et coordination lorsque la situation change) est lui aussi achevé. En avril 2021, la ChF a interrogé toutes les

² EXE 2020.2934

³ EXE 2021.1051

⁴ EXE 2022.0143

⁵ EXE 2021.1313

⁶ EXE 2021.3099

chancelleries d'État sur ces quatre aspects. Un nouveau groupe de travail, constitué de représentants du groupe de coordination interdépartemental en matière de fédéralisme (IDEKOF) et de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) a tenu un premier atelier en novembre 2021. L'atelier de la ChF et de l'Office fédéral de la justice (OFJ) consacré à la collaboration Confédération - cantons lors d'une crise a réuni des représentants de la Confédération et des cantons dans le but d'éclaircir certaines questions. À cette occasion, il est apparu qu'il n'était plus nécessaire d'agir dans le domaine des flux d'informations et de la communication entre la Confédération et les cantons. S'agissant de la procédure de consultation, les participants sont arrivés à la conclusion que l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) devait examiner, dans le cadre de la révision de la loi du 28 septembre 2012 sur les épidémies (LEp)⁷, l'opportunité de fixer dans la loi quand les gouvernements cantonaux doivent être consultés par l'intermédiaire des conférences des directeurs. La coordination entre la Confédération et les cantons devrait aussi être améliorée dans ce domaine, dans la mesure du possible, en particulier lorsqu'il s'agit d'ordonner des mesures et lors du passage de la situation extraordinaire à la situation particulière. La ChF et l'OFJ prévoient d'institutionnaliser une rencontre annuelle afin d'entretenir l'échange d'informations et de perfectionner la collaboration entre la Confédération et les cantons lors d'une crise. L'amélioration de cette collaboration demeure une tâche permanente de l'administration fédérale et de ses partenaires au niveau cantonal.

6 des mandats issus de la 1^{re} évaluation ne sont pas encore achevés:

- Examen des bases légales de la gestion de crise en cas de crise longue et complexe et partant des tâches, compétences et responsabilités des états-majors de crise et de leur composition dans ce contexte : la ChF et l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) ont décidé d'attendre les résultats de la présente évaluation pour arrêter une nouvelle organisation de l'administration fédérale en cas de crise et de l'État-major fédéral Protection de la population (EMFP). Plusieurs actes, notamment la LEp et l'ordonnance du 27 avril 2005 sur le Service sanitaire coordonné⁸ sont en cours de révision. D'autres documents de référence, tels que le plan suisse de pandémie Influenza et le concept de communication en cas de crise de la ChF sont en révision. De nombreux documents de référence des départements concernant la gestion de crise (directives, conceptions, manuels) ont déjà été actualisés.
- L'Office fédéral du personnel (OFPER), en accord avec la Conférence des ressources humaines (CRH), a déjà mis en œuvre deux mesures afin d'améliorer la préparation et l'affectation du personnel de l'administration fédérale en cas de crise : depuis le 1^{er} mai 2022, les nouveaux contrats de travail comportent une clause précisant qu'en vertu du droit du personnel en vigueur, les collaborateurs peuvent être affectés à un autre poste et à une autre fonction pendant 12 mois au plus. L'OFPER met à disposition un modèle de convention qui règle les questions administratives en rapport avec l'affectation temporaire des collaborateurs à une autre unité. En outre, dans le cadre du projet SUPERB (Cluster personnel), l'OFPER poursuivra la saisie des compétences personnelles des collaborateurs dans le système d'information pour la gestion des données du personnel (IGDP), dans le but de pouvoir disposer rapidement du personnel adéquat en cas de crise.
- Le mandat concernant la garantie de l'approvisionnement en biens critiques en cas de crise nationale ou internationale sera mis en œuvre dans le cadre de l'élaboration du rapport sur le stockage stratégique 2023.
- Le mandat distinct concernant l'amélioration de l'approvisionnement en biens et produits médicaux sera vraisemblablement mis en œuvre au 2^e semestre 2022 par un rapport final à l'intention du Conseil fédéral et une proposition concernant la suite des travaux.
- La prochaine note d'information concernant l'état de la mise en œuvre des mandats issus du rapport d'évaluation de la gestion de crise pendant la 1^{re} phase de la pandémie de COVID-19 sera remise au Conseil fédéral en août 2022.

⁷ RS 818.101 - [Loi fédérale sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme \(Loi sur les épidémies, LEp\)](#)

⁸ RS 501.31 - [Ordonnance sur le Service sanitaire coordonné \(OSSC\)](#)

Chronologie des événements

La présente évaluation porte sur la longue période de situation particulière, à partir d'août 2020, et couvre donc la gestion de crise de l'administration fédérale sur trois vagues de la pandémie de COVID-19 (vagues 2 à 4). Le début de la 5^e vague, à la fin octobre 2021, est en partie couvert. Pour des raisons méthodologiques et organisationnelles, il a été décidé de ne pas étendre l'évaluation à mars 2022. La description ci-après donne un aperçu des événements et des vagues d'infection pendant la période d'observation, sans entrer dans les détails. La chronologie exhaustive peut être consultée sur les pages Internet du Département fédéral de l'intérieur (DFI) / Office fédéral de la santé publique (OFSP)⁹.

Le nombre de cas de COVID-19, comparativement bas au début de la situation particulière en juin 2020, a affiché une légère augmentation à partir d'août 2020¹⁰. La période qui a suivi la fin de la situation extraordinaire a été une phase d'assouplissement et de mesures visant à endiguer l'épidémie : l'interdiction des manifestations réunissant plus de 300 personnes et des rassemblements de plus de 30 personnes dans l'espace public a notamment été levée, de même que l'obligation de consommer assis dans les établissements de restauration¹¹. Les grandes manifestations de plus de 1000 ont été de nouveau autorisées à partir du 1^{er} octobre¹². Le nombre de cas est resté stable, à un niveau bas, en septembre.

La **2^e vague** a commencé au début octobre 2020. Le 22 octobre 2020, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) a adopté la stratégie commune de la CDS et de l'OFSP-DFI en matière de politique sanitaire. Ces bases définissent les compétences des cantons et de la Confédération pendant la situation particulière¹³. Le nombre de cas a augmenté à près de 8000 par jour (moyenne sur 7 jours) jusqu'à la fin octobre avant de fléchir légèrement au début novembre¹⁴. Le nombre de formes graves de la maladie, d'hospitalisations et de décès est toutefois demeuré plus longtemps à un niveau élevé. Du début novembre à fin 2020, entre 80 et 100 décès ont été confirmés en laboratoire (moyenne sur 7 jours)¹⁵. L'occupation des unités de soins intensifs par des patients atteints du COVID-19 et le nombre d'hospitalisations et de décès liés à cette maladie n'ont augmenté sensiblement qu'en janvier 2021. Pendant cette période, la surmortalité a dépassé celle de la 1^{re} vague et a atteint un nouveau pic à la fin 2020. Elle n'a plus touché exclusivement les personnes de plus de 65 ans. Certains cantons, surtout en Suisse romande, ont durci leurs mesures et ont renforcé leur coordination. Après que plusieurs cantons de Suisse alémanique ont décidé de ne pas prendre de mesures, même après s'être entretenus avec des membres du Conseil fédéral, ce dernier a recommencé à ordonner des mesures pour tout le pays dès la mi-octobre. À partir du 19 octobre 2020, le port du masque a été obligatoire dans les espaces clos accessibles au public, dans les gares et les aéroports ainsi qu'aux arrêts de bus et de tram. En raison du nombre de cas et d'hospitalisations stagnant à un niveau élevé, soit à près de 4000, respectivement 170 par jour, et dans la perspective des fêtes de fin d'année, le Conseil fédéral a décidé qu'à partir du 12 décembre, les restaurants, les bars, les magasins, les marchés, et les installations de sport et de loisirs resteraient fermés de 19 h à 6 h, ainsi que le dimanche et les jours fériés¹⁶. Le 18 décembre, le Conseil fédéral a en outre décidé qu'il n'y aurait pas de dérogations pour les fêtes¹⁷. Les installations sportives et de loisir, les établissements culturels et les zoos sont restés fermés au-delà de la fin de l'année. En comparaison internationale, le Conseil fédéral a adopté des mesures moins restrictives que les gouvernements des pays voisins¹⁸. Après l'apparition d'un variant du virus plus contagieux (variant Alpha), le Conseil fédéral a interdit les liaisons aériennes entre la Suisse, la Grande-Bretagne et l'Afrique du Sud, le 21 décembre 2020¹⁹. La campagne de vaccination qui a débuté le 23 décembre a laissé entrevoir une lueur d'espoir. Le nombre de cas a commencé à diminuer peu à peu au début de

⁹ DFI / OFSP : [Timeline Coronavirus \(état le 31.3.2022\)](#)

¹⁰ Dashboard OFSP : [COVID-19 Suisse | Coronavirus | Dashboard \(admin.ch\)](#) (consulté le 12.4.2022)

¹¹ EXE 2020.1336

¹² EXE 2020.1994

¹³ [Gestion du COVID-19 : stratégie commune de la CDS et de l'OFSP-DFI en matière de politique sanitaire. Principes - mesures - collaboration](#)

¹⁴ Dashboard OFSP : [COVID-19 Suisse | Coronavirus | Dashboard \(admin.ch\)](#) (consulté le 12.4.2022)

¹⁵ Dashboard OFSP : [COVID-19 Suisse | Coronavirus | Dashboard \(admin.ch\)](#) (consulté le 12.4.2022)

¹⁶ EXE 2020.3067

¹⁷ EXE 2020.3182

¹⁸ [Université d'Oxford : COVID-19 GOVERNMENT RESPONSE TRACKER \(consulté le 4.6.2022\)](#)

¹⁹ EXE 2020.3446

l'année 2021. Toutefois, en raison de la propagation rapide du variant Alpha et des projections pessimistes des milieux scientifiques, le Conseil fédéral a de nouveau durci les mesures (cf. fig. 1). À partir du 18 janvier 2021, le travail à domicile est devenu obligatoire. Les magasins ne vendant pas des biens de première nécessité ont dû fermer²⁰. Les premières manifestations contre les mesures de la Confédération ont débuté et ont été largement médiatisées. Les annonces d'inobservation des mesures ordonnées par les autorités ont augmenté²¹. La campagne de vaccination a connu quelques balbutiements, notamment parce que les producteurs n'ont pas toujours été en mesure de livrer dans les délais les doses commandées, malgré le traitement préférentiel de la Suisse (la production n'a pu être augmentée que progressivement) et parce que certains cantons n'étaient pas suffisamment préparés. À la fin février, le nombre de cas s'est stabilisé à environ 1000 par jour (moyenne sur 7 jours)²². Entre 40 et 45 hospitalisations ont été confirmées en laboratoire (moyenne sur 7 jours)²³, pour 9 décès confirmés en laboratoire (moyenne sur 7 jours)²⁴.

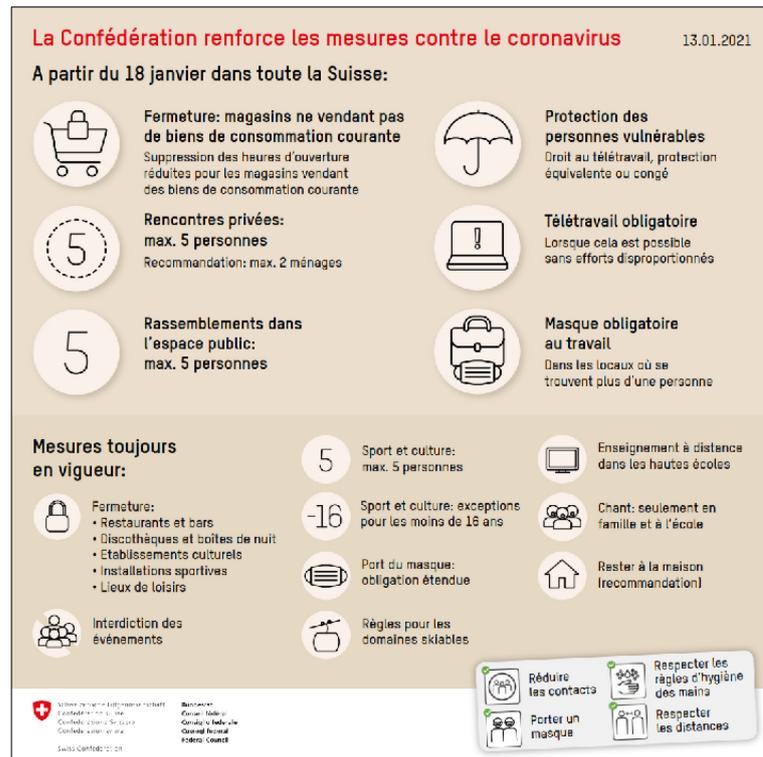


Figure 1: affiche du 13.1.2021, campagne d'information de l'OFSP

La **3^e vague** a débuté en mars 2021, lorsque le variant Delta, extrêmement contagieux, s'est propagé. Le nombre de cas confirmés en laboratoire a dépassé 2700 en avril 2021²⁵ et les hospitalisations confirmées en laboratoire ont passé la barre de 90 par jour²⁶. Les patients atteints du COVID-19 dans les unités de soins intensifs étaient alors plus de 240 (moyenne sur 15 jours)²⁷. Bien que 4 des 5 indicateurs déterminants pour les assouplissements dépassaient alors les seuils définis, le Conseil fédéral a estimé, le 14 avril 2021, que les conditions d'un assouplissement modéré étaient remplies, partant du principe que toutes les personnes vulnérables ou âgées seraient probablement vaccinées à la fin du mois. À partir du 19 avril, les stades, les cinémas et les théâtres et les salles de concert ont pu rouvrir, avec un nombre de spectateurs réduit. Les restaurants ont pu rouvrir leurs terrasses²⁸. Le 21 avril 2021, le Conseil fédéral a publié sa stratégie d'ouverture fondée sur les risques pour sortir de la gestion de crise

²⁰ EXE 2021.0050

²¹ Par ex. carnaval à Einsiedeln, source : *NZZ am Sonntag* du 16.1.2022, p. 18

²² Dashboard OFSP : [COVID-19 Suisse | Coronavirus | Dashboard \(admin.ch\)](#) (consulté le 12.4.2022)

²³ Dashboard OFSP : [COVID-19 Suisse | Coronavirus | Dashboard \(admin.ch\)](#) (consulté le 12.4.2022)

²⁴ Dashboard OFSP : [COVID-19 Suisse | Coronavirus | Dashboard \(admin.ch\)](#) (consulté le 12.4.2022)

²⁵ Dashboard OFSP : [COVID-19 Suisse | Coronavirus | Dashboard \(admin.ch\)](#) (consulté le 12.4.2022)

²⁶ Dashboard OFSP : [COVID-19 Suisse | Coronavirus | Dashboard \(admin.ch\)](#) (consulté le 12.4.2022)

²⁷ Dashboard OFSP : [COVID-19 Suisse | Coronavirus | Dashboard \(admin.ch\)](#) (consulté le 12.4.2022)

²⁸ EXE 2021.0902

(modèle des trois phases)²⁹. Le nombre de cas a constamment diminué d'avril à la fin juin 2021. La votation sur la loi COVID-19 du 25 septembre 2020³⁰ a eu lieu le 13 juin 2021. La loi a été nettement acceptée par 60,2 % des votants, avec une participation supérieure à la moyenne de 59,6 %³¹. Le 30 juin 2021, le Conseil fédéral a présenté sa « stratégie à moyen terme ». Celle-ci se concentrait sur l'éventuelle nécessité d'agir pour bien gérer la crise du COVID-19 pendant la période automne / hiver 2021 / 2022.³²

La **4^e vague** a débuté en juillet 2021. Les cas de COVID-19 ont augmenté peu à peu. Le variant Delta est devenu dominant en Suisse. Les cas se situaient entre 2000 et 3000³³ par jour au mois d'août, avec 80 hospitalisations confirmées en laboratoire (moyenne sur 7 jours)³⁴. Jusqu'en septembre, le nombre de patients atteints du COVID-19 traités dans les unités de soins intensifs a dépassé les 280 (moyenne sur 15 jours). Plus de 30 % des lits disponibles dans ces unités étaient occupés par des patients atteints du COVID-19. En août, le Conseil fédéral avait renoncé à ordonner de nouvelles mesures, mais le 8 septembre, il a étendu l'obligation de présenter un certificat afin d'éviter une nouvelle augmentation des patients aux soins intensifs³⁵. Afin de prévenir une augmentation du nombre d'infections causées par des personnes de retour en Suisse après les vacances d'automne, le Conseil fédéral a décidé, le 17 septembre, que dès le 20 septembre les personnes non vaccinées ou non guéries devraient présenter la preuve d'un test PCR négatif à leur arrivée en Suisse et se soumettre à un nouveau test quelques jours après leur arrivée³⁶. À la fin septembre, quelque 59 % de la population suisse avaient été vaccinés deux fois et plus de 5 % une seule fois³⁷. Les tensions se sont exacerbées au sein de la population. Bien que celle-ci ait majoritairement soutenu l'approche du Conseil fédéral³⁸, des personnes revêtant une fonction publique ont été victimes de voies de fait³⁹. Les chiffres de fedpol montrent d'ailleurs que le nombre des menaces est passé de 246 en 2019 à 1215 en 2021⁴⁰.

L'augmentation du nombre de cas et d'hospitalisations à partir de la mi-octobre 2021 a annoncé la **5^e vague**. Le 22 octobre 2021, Swissmedic a autorisé l'administration d'une 3^e dose de vaccin (vaccination de rappel) pour les personnes vulnérables⁴¹. Les premières vaccinations de rappel ont été effectuées au début novembre. Un mois plus tard, la vaccination de rappel a été autorisée pour les 18 ans et plus⁴². La campagne concernant la 2^e votation sur la loi COVID-19 s'est déroulée en novembre 2021. Elle s'est particulièrement focalisée sur le certificat COVID et a mis en évidence les dissensions entre vaccinés et non-vaccinés. Un sondage de la SSR a montré que la majorité des personnes interrogées était alors favorable à la vaccination, en particulier pour le personnel de santé⁴³. Le 28 novembre 2021, 62,0 % des votants ont accepté la loi COVID-19, avec une participation élevée de presque 65,7%⁴⁴. À la fin 2021, les cas de COVID-19 ont augmenté de manière exponentielle avec l'apparition du variant Omicron et ont atteint un nouveau pic (parfois plus de 40 000 cas par jour). La moyenne sur 7 jours des hospitalisations confirmées en laboratoire a cessé d'être parallèle à l'augmentation des cas. À partir de la fin décembre 2021, le nombre des nouvelles hospitalisations est resté constant et a commencé à baisser à la mi-mars 2022 bien que le nombre de cas soit resté très élevé. Plus de 67 % de la population avaient reçu deux doses de vaccin et plus de 25 % trois doses à la fin 2021⁴⁵.

²⁹ Communiqué du Conseil fédéral du 21 avril 2021 : [Coronavirus : le Conseil fédéral présente les prochaines étapes avec le modèle des trois phases](#)

³⁰ [RS 818.102 - Loi fédérale du 25 septembre 2020 sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 \(Loi COVID-19\)](#)

³¹ ChF : [résultats de la votation populaire du 13.6.2021](#)

³² [Document de réflexion : planification à moyen terme. Rapport du Conseil fédéral du 30 juin 2021](#)

³³ Dashboard OFSP : [COVID-19 Suisse | Coronavirus | Dashboard \(admin.ch\)](#) (consulté le 12.4.2022)

³⁴ Dashboard OFSP : [COVID-19 Suisse | Coronavirus | Dashboard \(admin.ch\)](#) (consulté le 12.4.2022)

³⁵ EXE 2021.2151

³⁶ EXE 2021.2188

³⁷ Dashboard OFSP : [Vaccinations, chronologie](#) (consulté le 12.4.2022)

³⁸ [OFSP : Coronavirus : monitoring \(consulté le 8.6.2022\)](#)

³⁹ Par ex. : agression contre la responsable de la santé publique du canton de Zurich, lors de son discours du 21.8.2021 à Gossau dans le cadre de la campagne de vaccination, source : *NZZ am Sonntag* du 16.1.2022, p. 18

⁴⁰ fedpol : [des menaces sans fin](#)

⁴¹ Communiqué de Swissmedic du 26.10.2021 : [Vaccin contre le COVID-19 de Moderna et de Pfizer/BioNTech: Swissmedic autorise la troisième dose de vaccin pour certains groupes de population](#)

⁴² Communiqué de Swissmedic du 26.11.2021 : [Feu vert de Swissmedic pour l'administration d'une troisième dose \(dose de rappel\) du vaccin contre le Covid-19 de Moderna aux adultes âgés de 18 ans et plus](#)

⁴³ SOTOMO : 9^e sondage sur le coronavirus commandé par la SSR SRG [rapport du 29.10.2021](#), p. 19 (en allemand)

⁴⁴ ChF : [résultats de la votation populaire du 28.11.2021](#)

⁴⁵ Dashboard OFSP : [COVID-19 Suisse | Coronavirus | Dashboard \(admin.ch\)](#) (consulté le 12.4.2022)

1.2 But et focalisation de l'évaluation

La présente évaluation analyse la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la poursuite de la situation particulière due à la pandémie de COVID-19. Elle fait suite à la première évaluation entreprise par la ChF. Son objectif est d'identifier les points sur lesquels la gestion de crise de l'administration fédérale peut encore être améliorée et de formuler des recommandations à cet effet. Elle analyse des processus et leurs résultats (*outputs*). Son propos n'est pas d'évaluer l'efficacité de la gestion de crise (*outcome et impact*). Elle ne vise donc pas à lancer ou à présenter une analyse (politique) du bien-fondé ou non des décisions du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, mais à analyser et à présenter les points forts et les points faibles de la gestion de crise de l'administration fédérale, au moyen de plusieurs méthodes de saisie des données (cf. ch. 1.4). Au surplus, elle formule des recommandations très étayées qui indiquent :

- comment la gestion de crise peut être perfectionnée en l'espèce, et
- comment la collaboration nationale et internationale dans le domaine de la gestion de crise peut être développée et optimisée.

Les recommandations ne visent pas à améliorer la gestion de crise de l'administration fédérale uniquement dans l'optique d'une pandémie, mais visent aussi à la préparer à d'autres crises nationales complexes. La 2^e évaluation de la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la pandémie de COVID-19 vise avant tout établir si les stratégies et les mesures ont été arrêtées à temps et dans quelle mesure elles ont été adéquatement mises en œuvre par l'administration fédérale. Le but est donc de déterminer si l'administration fédérale s'est dotée des moyens permettant de mettre en œuvre les stratégies et les mesures, de préparer en temps voulu les décisions successives du Conseil fédéral et de mettre celles-ci en consultation en temps utile.

Le présent rapport sur la 2^e phase de la pandémie de COVID-19 (août 2020 / octobre 2021) n'examine pas en détail les résultats de la 1^{re} évaluation de la ChF. Les améliorations et les faiblesses constatées par rapport à la gestion de crise pendant la 1^{re} phase (février / août 2020) - compte tenu des différences entre la situation extraordinaire et la situation particulière - sont par contre parfois signalées. La description des champs d'action et des interventions nécessaires ainsi que la formulation des recommandations tiennent compte du suivi en cours de la 1^{re} évaluation (cf. ch. 1.1 contexte).

Lors de la saisie des données, 8 objets d'évaluation (OE) concernant la gestion de crise ont été analysés. L'accent a été mis sur les OE concernant la collaboration au sein du système fédéral suisse, la collaboration avec les milieux scientifiques et la collaboration avec des acteurs internationaux (OE 3, 4 et 5 ; cf. fig. 2). Cette focalisation a influé sur le choix des thèmes utilisés pour évaluer et illustrer les OE et sur la sélection de personnes interrogées.

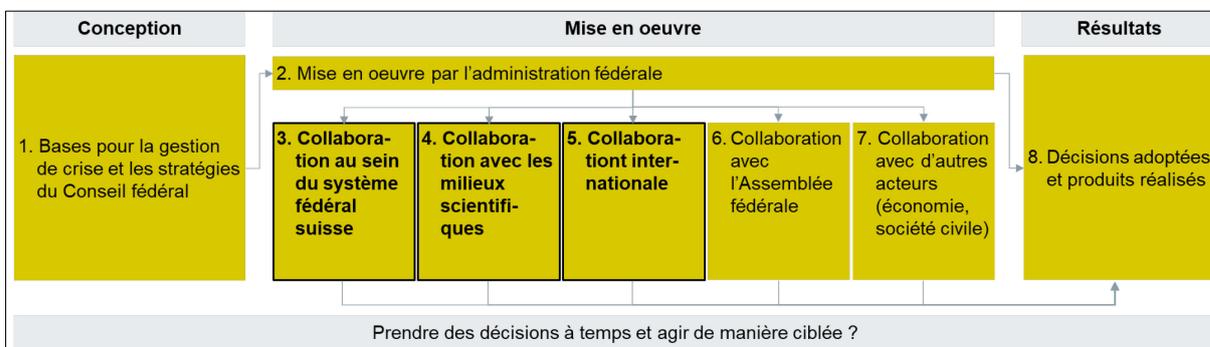


Figure 2: modèle d'impact avec objets d'évaluation

22 indicateurs ont été définis pour les 8 OE, afin qu'il soit possible d'évaluer et de mesurer les résultats (cf. annexe 2). Les OE ont été évalués et illustrés sur la base de quatre thèmes :

1. vaccination et dépistage en tant que parties de la stratégie de sortie,
2. ordonnance COVID-19 situation particulière⁴⁶: durcissements et assouplissements des mesures, loi COVID-19 et ordonnances y relatives,
3. développement ultérieur des aides financières,
4. ordonnance sur les mesures destinées à lutter contre la pandémie de COVID-19 dans le domaine du transport international de voyageurs ⁴⁷.

La présente évaluation ne met pas l'accent sur les thèmes choisis. Ceux-ci sont plutôt un moyen d'analyser et d'illustrer les OE. Si l'un d'entre eux offre de nombreux éléments illustratifs, ceux-ci sont examinés dans des blocs thématiques distincts.

Interventions parlementaires

La présente évaluation de la 2^e phase de la pandémie de COVID-19 servira de base, en complément du suivi de l'évaluation de la gestion de crise pendant la 1^{re} phase, pour répondre à plusieurs interventions parlementaires, notamment aux postulats 20.3280 Michel⁴⁸ et 20.4522 Cottier⁴⁹. C'est pourquoi le présent rapport se concentre aussi sur le conseil scientifique aux décideurs politiques et sur la collaboration au sein du système fédéral.

Le postulat 21.3449 CPS- CE⁵⁰ porte sur la gestion de crise à l'échelon stratégique pour faire face à des situations de crise nationales, la formation des cadres et l'organisation de crise aux niveaux stratégique et opérationnel. Le ch. 2.1 « Stratégies du Conseil fédéral et organisation de la gestion de crise de l'administration fédérale » renseigne sur la gestion de crise à l'échelon stratégique et sur la forme d'organisation choisie (structures ordinaires et organes de crise). La formation et le perfectionnement des cadres ont déjà été adaptés et mis en œuvre sur la base des enseignements tirés de l'évaluation de la 1^{re} phase (cf. ch. 1.1).

Par le postulat 21.3205⁵¹, le Groupe libéral-radical charge le Conseil fédéral d'évaluer le succès de l'organisation de crise choisie pour gérer la pandémie de COVID-19, d'exposer cette évaluation et d'examinera en particulier le rôle de l'État-major fédéral Protection de la population (EMFP), notamment dans la perspective de nouvelles crises. Le rapport sur l'évaluation de la 1^{re} phase fournit déjà des éléments de réponse. Le présent rapport les complète, au ch. 2.1.

Le postulat 22.3343 du Groupe vert/libéral charge le Conseil fédéral d'établir un rapport dans lequel il présentera les mesures qui lui permettront d'être mieux préparé aux crises⁵². Il doit en particulier décrire comment les faits, les analyses, les scénarios et les mesures à prendre sont établis et la manière dont ces éléments sont mis à la disposition du Conseil fédéral en tant qu'aide à la décision. Une attention particulière doit être accordée à la phase initiale de la gestion de crise. Le rapport doit également désigner le département responsable de l'anticipation des crises sur le plan politique, préciser la manière dont la responsabilité globale de l'organisation de crise peut être déterminée rapidement et indiquer les éventuels changements qui s'imposent sur le plan institutionnel. Les résultats de l'évaluation de la 1^{re} phase et le ch. 2.1 du présent rapport répondent à ces questions.

1.3 Procédure

La Chancellerie fédérale a mandaté « Interface Politikstudien GmbH » pour la soutenir dans le choix méthodologique, la saisie des données, la modération, l'élaboration des procès-verbaux des ateliers

⁴⁶ RS 818.101.26 - [Ordonnance sur les mesures destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19 en situation particulière](#)

⁴⁷ RS 818.101.27 - [Ordonnance sur les mesures destinées à lutter contre la pandémie de COVID-19 dans le domaine du transport international de voyageurs](#)

⁴⁸ Curia Vista : [20.3280 | Mettre à profit le potentiel scientifique en période de crise](#)

⁴⁹ Curia Vista : [20.4522 | Le fédéralisme à l'épreuve des crises. Les leçons à tirer de la crise du Covid-19](#)

⁵⁰ Curia Vista : [21.3449 | Gestion de crise à l'échelon stratégique](#)

⁵¹ Curia Vista : [21.3205 | Rôle de l'État-major fédéral Protection de la population dans le contexte de la pandémie de Covid-19](#)

⁵² Curia Vista : [22.3343 | Garantir enfin la capacité institutionnelle du Conseil fédéral à faire face aux crises](#)

thématiques et la première analyse des données brutes. L'équipe de projet de la ChF a en outre pu s'appuyer sur un groupe d'accompagnement composé de deux représentants de chaque département et de deux représentants des cantons (CdC et organes de conduite cantonaux [OCC]). Le groupe d'accompagnement a été associé aux travaux dans le cadre d'ateliers et de consultations. Il s'est prononcé par écrit, en juillet 2021, et dans le cadre d'un atelier, au début septembre 2021, sur la conception de la 2^e évaluation de la ChF, sur la définition des indicateurs (y compris sur l'objectif de 80 %), sur l'élaboration de la méthode et les instruments de saisie des données. Une consultation sur les conclusions principales et les recommandations du présent rapport a eu lieu à la fin mars 2022. La première analyse des données brutes d'Interface a été traitée dans le cadre d'un atelier avec Interface, puis d'un atelier interne de la ChF⁵³. Les champs d'action (domaines dans lesquels il faut intervenir) identifiés par Interface ont été réunis, évalués et regroupés. 9 catégories thématiques comportant 9 champs d'action et 13 recommandations ont ainsi été tirées des 8 OE.

1.4 Méthode

Une combinaison de méthode a permis de saisir des données fiables et significatives : des collaborateurs des départements, de la ChF et des offices ont été invités à analyser et à évaluer les expériences faites au moyen d'autoévaluations (interviews, questionnaire en ligne). Les résultats ont ensuite été confrontés avec le regard extérieur de personnes clefs issues des cantons, des conférences des directeurs et des gouvernements cantonaux, des associations faïtières des villes et des communes, des milieux économiques et de la société civile (cf. annexe 3). Les méthodes de saisie utilisées sont décrites ci-après.

Interviews

33 interviews personnelles structurées ont été menées avec 20 acteurs choisis de l'administration fédérale et 20 acteurs des cantons et des tiers. Deux personnes appartenant à la même institution ont parfois été interrogées simultanément. La liste des organisations et institutions auxquelles ces personnes appartiennent est jointe au présent rapport. Le fil conducteur des interviews, structurées en fonction des OE, a permis aux interviewés de réfléchir sur leur propre action (autoévaluation). Les interviews ont été menées par Interface d'octobre 2020 à décembre 2021 et accompagnées par des collaborateurs de la ChF. Interface a recueilli les résultats des interviews sous une forme anonymisée.

Questionnaire en ligne

Un questionnaire en ligne a permis d'intégrer dans l'évaluation l'opinion de nombreuses personnes directement intéressées. 222 personnes au total ont été invitées à participer au sondage, mais les interviewés n'ont reçu qu'un extrait du questionnaire comportant des questions fermées sur les indicateurs. 70 des 222 invités appartenaient à l'administration fédérale et 152 étaient des externes. Au total, 155 personnes ont rempli le questionnaire, ce qui correspond à un taux de réponse de 70 %. La liste des organisations et institutions auxquelles les participants au sondage appartiennent figure à l'annexe 3. Il est arrivé fréquemment que les participants ne puissent pas répondre à toutes les questions en raison de la diversité de leurs domaines de travail ou de leurs compétences. Les réponses « pas d'évaluation possible » ou « pas de réponse » n'apparaissent pas dans les graphiques, afin de garantir la lisibilité de ceux-ci, mais toutes les réponses ont été prises en compte. Interface a saisi les résultats du questionnaire en ligne et les a évalués sous une forme anonymisée qui ne permet pas d'identifier les participants ou leurs réponses. Le questionnaire en ligne a permis de recueillir quelques avis standardisés au moyen de questions fermées, rendant possible une évaluation quantitative. Les questions ouvertes ont en outre permis aux participants de s'exprimer sur les difficultés rencontrées et les potentiels d'amélioration.

⁵³ Interface Politikstudien GmbH «Auswertung Krisenmanagement der Bundesverwaltung (2. Phase): Resultate als Grundlage für die Erstellung des Berichts : Arbeitsdokument zuhanden der Bundeskanzlei», disponible sous www.bk.admin.ch > Organisation de la Chancellerie fédérale > Section Aide à la conduite stratégique > Gestion de crises > Documentation Gestion de crises

Analyse documentaire

Interface a examiné la pertinence de près de 200 évaluations et publications disponibles pour les questions posées et la période considérée par le présent rapport d'évaluation. 30 documents ont été jugés pertinents et analysés: des évaluations du Contrôle fédéral des finances, des évaluations et des rapports de départements, d'offices et de la CdC ainsi que des publications scientifiques et des contributions d'organisations telles qu'Avenir Suisse. L'analyse de ces documents a permis d'exploiter des synergies avec les évaluations suivantes, également réalisées par Interface : « Évaluation de la crise du COVID-19 » réalisée pour le compte de l'OFSP, « Évaluation de la gestion de la crise du COVID-19 au SEM » réalisée pour le compte du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) et « Collaboration Confédération-cantons durant l'épidémie de COVID-19 : conclusions et recommandations » réalisée pour le compte de la CdC. Il a en outre été possible de prendre en compte les résultats pertinents pour la période examinée du sondage effectué auprès des cantons dans le cadre du suivi de la 1^{re} évaluation et le procès-verbal anonymisé de l'atelier du groupe de travail IDEKOF - CdC consacré à la collaboration Confédération - cantons lors d'une crise. La liste des documents analysés figure à l'annexe 4.

Ateliers thématiques

Des questions spécifiques et des solutions possibles ont été examinées dans le cadre de deux ateliers qui ont réuni des représentants de l'administration fédérale, des cantons et des milieux scientifiques. Le premier atelier thématique, consacré à la collaboration de l'administration fédérale avec les milieux scientifiques, a eu lieu le 21 octobre 2021. Il a abordé la saisie des données pour la 2^e évaluation de la gestion de crise de l'administration fédérale et les éléments de réponse au postulat 20.3280. Ce dernier charge le Conseil fédéral d'examiner dans un rapport comment créer un réseau scientifique interdisciplinaire ou un centre de compétences pour les situations de crise. Un deuxième atelier a été consacré à l'organisation de la gestion de crise de l'administration fédérale, le 11 novembre 2021. Les procès-verbaux anonymisés des deux ateliers ont été intégrés au présent rapport.

Avis écrits

Sur mandat de la ChF, le professeur Sager et le Dr Hornung, du Centre de compétence pour le management public de l'Université de Berne et la professeur Mavrot, de l'Université de Lausanne ont rédigé une contribution qui analyse le conseil scientifique aux décideurs politiques en Suisse et le compare aux systèmes mis en place en Allemagne, en Italie, en France et en Grande-Bretagne, afin de déterminer quelles solutions concrètes adopter pour l'avenir, compte tenu de notre système politique. Cette contribution scientifique est disponible sur le site Internet de la ChF, avec le présent rapport et les résultats d'Interface⁵⁴.

1.5 Logique et structure du rapport

Le présent rapport n'est pas une étude politique de la gestion de crise du Conseil fédéral ou de l'administration fédérale. Il présente ci-après les résultats d'une analyse des données dans les 9 catégories thématiques identifiées. Ces résultats découlent des réponses au questionnaire en ligne et des propos pertinents des personnes interrogées et des participants aux ateliers. Ces propos sont également résumés dans les blocs thématiques. Ils reflètent un point de vue personnel et ne constituent pas une opinion générale. Ils ne sont pas évalués individuellement, mais repris sous une forme résumée afin de donner une idée des points de vue des personnes interrogées. Le rapport ne s'exprime pas sur la pertinence des critiques, du point de vue de la ChF, de l'administration fédérale ou du Conseil fédéral. L'évaluation

⁵⁴ Sager, F. / Mavrot, C. / Hornung, J. : Wissenschaftliche Politikberatungssysteme in der Covid-19-Krise: Die Schweiz im Vergleich mit Deutschland, Italien, Frankreich und Grossbritannien, disponible sous: www.bk.admin.ch > Organisation de la Chancellerie fédérale > Section Aide à la conduite stratégique > Gestion de crises > Documentation Gestion de crises

des propos par la ChF ressortit des champs d'action identifiés et des recommandations formulées, lorsqu'ils ont été jugés justifiés et pertinents pour l'administration fédérale.

Les conclusions et les perspectives suivent la description des 9 catégories thématiques et de leurs champs d'action et les recommandations correspondantes.

2. Résultats, enseignements et recommandations

Les personnes interrogées sont globalement satisfaites de la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la situation particulière. Elles se montrent toutefois nettement plus critiques à l'égard de la gestion de crise pendant la première période de la situation particulière (juillet 2020 / février 2021) que de celle qui a suivi (mars / octobre 2021). L'objectif de 80 % n'est atteint que pour la période juillet / octobre 2021 dans l'évaluation générale de la gestion de crise (cf. fig. 3).

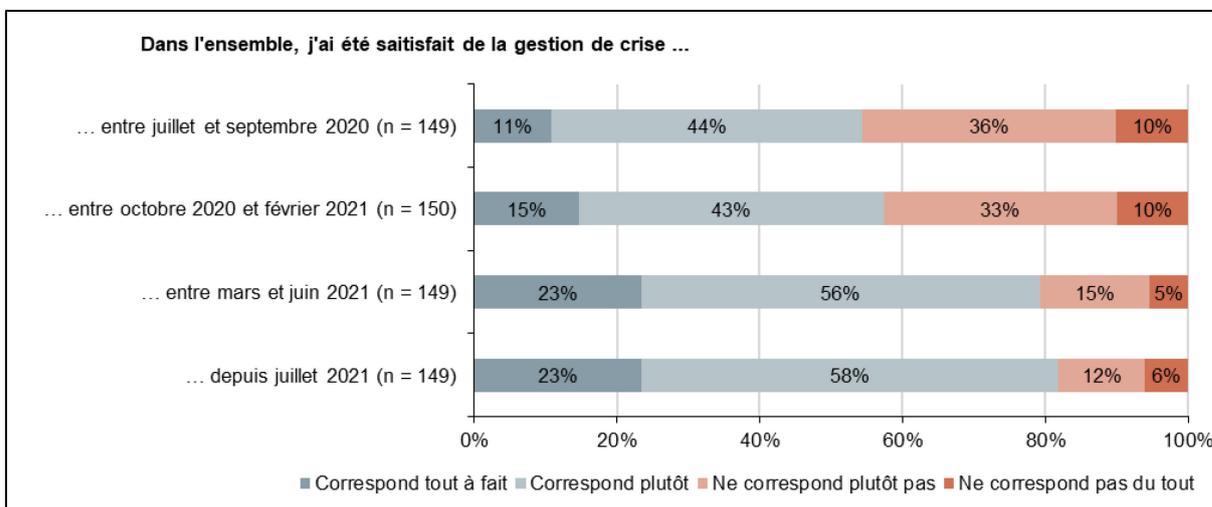


Figure 3: répartition des réponses à la question sur la satisfaction concernant la gestion de crise

2.1 Stratégies du Conseil fédéral et organisation de la gestion de crise de l'administration fédérale

Le présent chapitre traite tout d'abord les stratégies et les décisions du Conseil fédéral, puis l'organisation de la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la situation particulière de la pandémie de COVID-19.

Stratégies du Conseil fédéral

La stratégie générale du Conseil fédéral pour maîtriser la pandémie de COVID-19 a dû être adaptée constamment à la situation et aux problèmes du moment. Son orientation générale est toutefois restée inchangée sur le fond depuis le début de la pandémie et a été exposée dans de nombreuses réponses, dans des documents de réflexion ou lors des conférences de presse du Conseil fédéral. La stratégie générale s'est toutefois concentrée sur différents aspects, en fonction du contexte. Elle s'est par exemple focalisée à un moment donné sur la protection de la santé de la population en Suisse et sur l'atténuation des conséquences sanitaires, sociales et économiques de la pandémie⁵⁵. Plus tard, l'objectif était de faire en sorte que la vie économique et sociale soit restreinte le moins possible et le moins longtemps possible; pour ce faire, la Confédération et les cantons devaient tout d'abord exploiter toutes les possibilités offertes par les plans de protection, par les stratégies de dépistage et de vaccination et par le traçage des contacts⁵⁶. En plus de sa stratégie générale, le Conseil fédéral a défini plusieurs stratégies particulières. La stratégie commune de la CDS et de l'OFSP-DFI du 22 octobre 2021 a notamment établi les principes de la collaboration entre la Confédération et les cantons et prévoyait différents scénarios pour le DFI et la CDS pour le cas où des mesures auraient dû être recommandées, ordonnées par les

⁵⁵ Communiqué du Conseil fédéral du 21 avril 2021 : [Coronavirus : le Conseil fédéral présente les prochaines étapes avec le modèle des trois phases](#)

⁵⁶ RS 818.102 - [Loi fédérale du 25 septembre 2020 sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 \(Loi COVID-19\) \(admin.ch\)](#)

cantons ou se seraient imposées en raison de l'évolution de la situation sanitaire⁵⁷. La stratégie d'ouverture, poursuivie depuis mars 2021, fondée sur les risques en est un autre exemple⁵⁸. La stratégie de sortie de la pandémie du Conseil fédéral reposait sur un modèle en trois phases et prévoyait une phase de protection pendant laquelle toutes les personnes vulnérables qui le souhaitaient devaient être vaccinées, une phase de stabilisation pendant laquelle tous les adultes qui le souhaitaient devaient être vaccinés et enfin une phase de normalisation pendant laquelle toutes les mesures pouvaient être levées⁵⁹. La « planification à moyen terme » du 30 juin 2021 précisait, dans la perspective de l'automne / hiver 2021 / 2022 les travaux à prévoir pour progresser sur la voie de la normalisation selon le modèle des trois phases⁶⁰.

Les avis concernant les stratégies du Conseil fédéral sont contrastés. 75 % des personnes interrogées, soit légèrement moins que l'objectif de 80 %, ont identifié une stratégie générale dans l'action du Conseil fédéral pendant la crise. Pour une nette majorité (82 %) des personnes interrogées, les objectifs prioritaires du Conseil fédéral dans la gestion de la crise étaient évidents. Certaines étaient toutefois d'avis que ces objectifs auraient pu être plus clairement définis. Pour 80 % des personnes interrogées, le Conseil fédéral aurait dû agir de manière plus stratégique ou prospective dans certaines situations. Les personnes interrogées ont par ailleurs nettement confirmé que les décisions du Conseil fédéral étaient compréhensibles (cf. fig. 4). L'objectif de 80 % est donc atteint pour cette question.

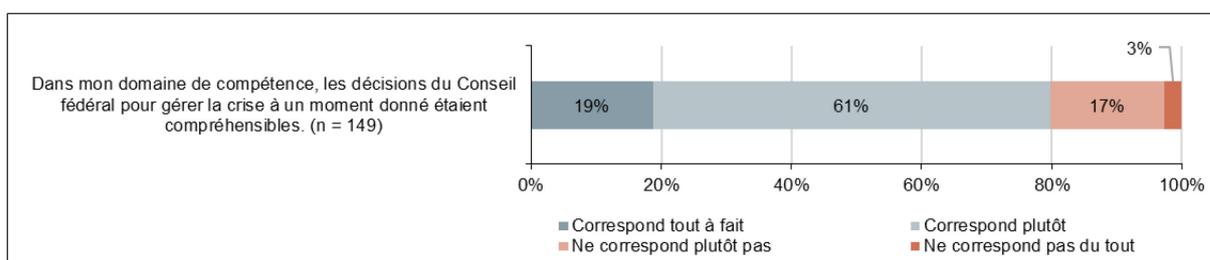


Figure 4: répartition des réponses à la question concernant la compréhensibilité des décisions du Conseil fédéral dans les différents domaines de compétence

La volonté de limiter les dommages a par exemple été reconnue comme une stratégie générale du Conseil fédéral, bien qu'elle ait été constamment adaptée et développée au contexte très volatil. Les bases stratégiques du Conseil fédéral pour la gestion de crise ont été évaluées positivement. Elles ont fourni des indicateurs utiles, même lorsque la dynamique de la crise les a rendues obsolètes. Il était très difficile d'imprimer une orientation stratégique et de créer une certaine sécurité du droit et de planification, sachant que les valeurs de référence pouvaient être équivoques et se révéler inadéquates. Les réponses des personnes interrogées montrent que les stratégies adoptées par le Conseil fédéral ont peu contribué à la prévisibilité et à la sécurité de la planification (cf. fig. 5).

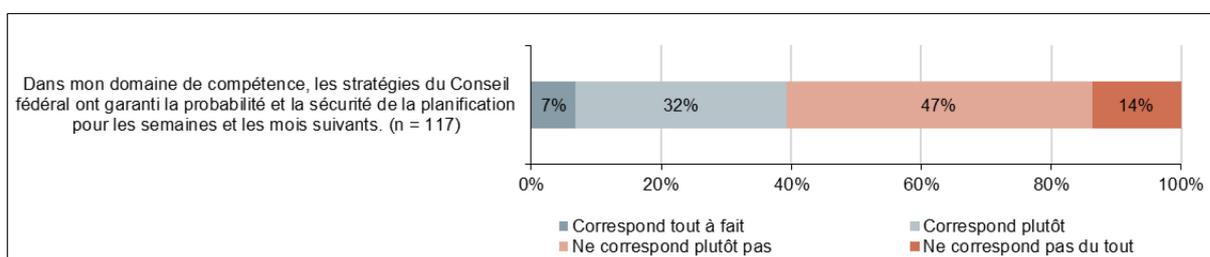


Figure 5: répartition des réponses à la question concernant la prévisibilité et la sécurité de la planification pour les semaines et les mois à venir découlant de la stratégie adoptée par le Conseil fédéral dans le domaine de compétence concerné.

Quelques personnes interrogées se sont également exprimées sur certaines stratégies du Conseil fédéral ou des éléments de celles-ci. Le modèle des trois phases, compris comme stratégie de sortie

⁵⁷ SG-DFI / OFSP / CDS : [Gestion du COVID-19 : stratégie commune de la CDS et de l'OFSP-DFI en matière de politique sanitaire. Principes - mesures - collaboration](#)

⁵⁸ Communiqué du Conseil fédéral du 17 février 2021 : [Coronavirus : le Conseil fédéral prévoit un premier assouplissement prudent à partir du 1^{er} mars](#)

⁵⁹ Communiqué du Conseil fédéral du 21 avril 2021 : [Coronavirus : le Conseil fédéral présente les prochaines étapes avec le modèle des trois phases](#)

⁶⁰ [Document de réflexion : planification à moyen terme. Rapport du Conseil fédéral du 30 juin 2021](#)

de crise (phase de protection / phase de stabilisation / phase de normalisation) a par exemple fait l'objet d'avis contrastés. Pour certains, le modèle a servi de référence, pour d'autres les paramètres permettant de passer d'une phase à l'autre manquaient de clarté. Le besoin d'indicateurs précis a été fortement ressenti. Un système national de type « feux tricolores » servant d'outil de coordination de gestion a par exemple été souvent réclamé, bien que le Conseil fédéral l'ait sciemment rejeté. La stratégie de vaccination du Conseil fédéral est mieux évaluée que sa stratégie de dépistage. Cette dernière est apparue obscure aux yeux de nombreuses personnes, notamment parce qu'elle a dû être constamment adaptée à l'évolution de la situation. La décision de rendre payants les tests COVID-19 a été particulièrement critiquée à cet égard. La stratégie d'acquisition des vaccins par contre a été jugée très positivement (cf. blocs thématiques A, p. 18 et G, p. 36).

Bloc thématique A: élaboration et mise en œuvre de la stratégie de vaccination

La décision du Conseil fédéral de conclure des contrats préliminaires et des contrats de livraison pour différents vaccins a marqué le début de la stratégie de vaccination. Le Conseil fédéral a mis sur différents fournisseurs et différents produits, ce qui s'est révélé judicieux et gagnant. La Suisse a pu se procurer suffisamment de doses des vaccins les plus performants. Le processus d'acquisition a très bien fonctionné⁶¹. La répartition des tâches entre l'OFSP, le service d'achat et la Pharmacie de l'armée a démontré sa validité, selon les personnes interrogées. L'OFSP et le service d'achat se sont procuré les vaccins et la Pharmacie de l'armée les a stockés et distribués aux cantons. La distribution a été préalablement discutée avec les cantons. La stratégie de vaccination a été mise en œuvre de manière pragmatique, adaptée aux spécificités cantonales. De nombreuses parties prenantes auraient pu être associées à la planification de la campagne de vaccination, qui a été jugée professionnelle et rigoureuse. Seules quelques associations professionnelles se sont senties insuffisamment impliquées.

Les personnes interrogées ont également signalé un potentiel d'amélioration. La Confédération aurait pu élaborer des modèles adaptés à la taille des cantons, en collaboration avec la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS), qui auraient pu les guider dans la mise en œuvre et leur auraient évité de devoir réfléchir chacun de leur côté. Le lancement de la campagne aurait sans doute mieux réussi dans certains cantons. La rémunération des cabinets médicaux, jugée trop faible, et le fait que le personnel médical n'ait pas pu disposer plus rapidement du vaccin de rappel ont également fait l'objet de critiques. L'inscription en ligne pour la vaccination n'a pas donné satisfaction. L'outil mis à disposition par la Confédération n'a pas été en mesure de répondre à la forte demande. Les efforts consentis pour atteindre un taux élevé de vaccination, notamment chez les personnes âgées et les personnes vulnérables, ont par contre été salués. L'introduction dans tout le pays du certificat de vaccination interopérable est considérée comme un succès. Elle peut servir de modèle pour la numérisation de structures décentralisées de l'administration publique.

La gestion de crise du Conseil fédéral a été critiquée pour son manque de clairvoyance. Il aurait fallu penser davantage en termes de scénarios et développer des stratégies adéquates (par ex. scénarios dans le cadre de la stratégie de sortie). Pendant la 2^e phase de la pandémie de COVID-19, l'administration fédérale n'était donc pas suffisamment préparée aux développements possibles et s'est laissée surprendre par le cours des événements. La Confédération a trop souvent paré au plus pressé et négligé le moyen terme. Les personnes interrogées ont eu l'impression que les décisions urgentes sur les mesures à prendre ont souvent pris le pas sur la gestion anticipative de la crise. Le questionnaire en ligne contenait des questions ouvertes sur les situations dans lesquelles le Conseil fédéral aurait dû adopter une approche plus stratégique et anticipative. La gestion de la 2^e vague en automne 2020 et les scénarios de sortie sont revenus le plus souvent dans les réponses, avec la préparation de la campagne de vaccination et l'information à son sujet. Même si les cantons étaient pour l'essentiel responsables de la gestion de crise en automne 2020, une meilleure anticipation des développements à l'échelon stratégique de l'administration fédérale aurait été utile pour mieux se préparer aux décisions, aux mesures et aux travaux futurs. La gestion de crise de l'administration fédérale s'est souvent fondée sur l'hypothèse la plus favorable et ne s'est pas suffisamment préparée au pire, qui heureusement ne s'est pas

⁶¹ Pour plus d'informations concernant l'acquisition des vaccins, voir le rapport du 16 novembre 2021 de la Commission de gestion du Conseil national : [Contacts entre les autorités fédérales et les entreprises Lonza et Moderna concernant la production et l'acquisition de vaccins contre le Covid-19](#)

produit, et aux scénarios intermédiaires. On estime toutefois que le Conseil fédéral et l'administration fédérale n'ont pas eu le temps de procéder à cette réflexion. Les délais très courts n'auraient pas permis de mener des discussions approfondies sur les propositions. Le Conseil fédéral a subi de fortes pressions, parce que les décisions avaient souvent déjà été annoncées publiquement. En outre, le Conseil fédéral n'a pas l'habitude du travail de groupe pour élaborer des stratégies communes. Afin que le Conseil fédéral puisse davantage se consacrer à la gestion stratégique lors d'une crise et anticiper les développements de celle-ci, d'autres formes de réunion, par exemple des retraites, pourraient s'avérer utiles. Celles-ci favoriseraient une discussion ouverte sur les stratégies et la gestion et seraient moins accaparées par les affaires courantes.

Organisation de la gestion de crise de l'administration pendant la situation particulière

L'organisation de la gestion de crise de l'administration fédérale a été redéfinie lors du retour à la situation particulière le 22 juin 2020. Le 22 octobre 2020, la CDS a adopté la stratégie commune de la CDS et de l'OFSP-DFI en matière de politique sanitaire. Ces bases définissent les compétences des cantons et de la Confédération pendant la situation particulière⁶². Le DFI a assumé la responsabilité de la gestion de crise et de la coordination politique entre la Confédération et les cantons, en particulier avec la CDS, la CdC et l'Association des médecins cantonaux de Suisse (AMCS). La taskforce OFSP COVID-19, le comité de pilotage au niveau stratégique et les groupes de travail thématiques au niveau opérationnel étaient au centre de l'organisation de crise. Le nouveau comité de pilotage COVID-19, chargé de la préparation des affaires COVID-19 du Conseil fédéral et des discussions avec les cantons au niveau des secrétariats généraux, s'est réuni une fois par semaine, sous la direction du secrétaire général du DFI. Occasionnellement, les partenaires sociaux ont été invités, en plus des secrétaires généraux des départements, du vice-chancelier et porte-parole du Conseil fédéral, du secrétaire général de la CdC et de la directrice de l'OFSP (comité de pilotage élargi). L'EMFP était responsable de l'échange d'informations et de la coordination avec d'autres états-majors et unités de la Confédération et des cantons, les exploitants d'infrastructures critiques et les organes compétents à l'étranger. Il a établi la présentation de la situation au niveau opérationnel et l'a évaluée dans une perspective opérationnelle globale (cf. fig. 6). La collaboration interne supradépartementale a eu lieu au sein des organes de crise, dans des groupes de travail interdépartementaux et sur des plateformes ad hoc qui se sont établies au fil du temps (cf. bloc thématique B, p. 21).

⁶² SG-DFI / OFSP / CDS : [Gestion du COVID-19 : stratégie commune de la CDS et de l'OFSP-DFI en matière de politique sanitaire. Principes - mesures - collaboration](#)

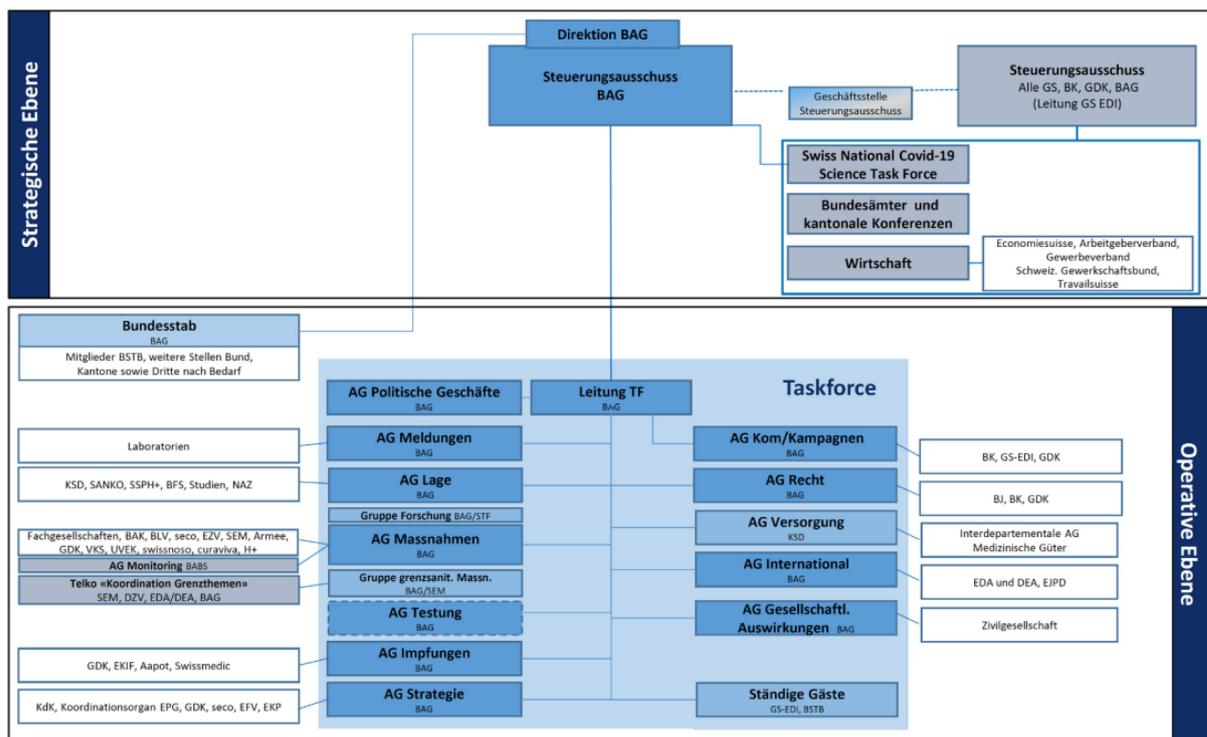


Figure 6: organigramme de la taskforce COVID-19 selon la « stratégie commune de la CDS et de l'OFSP-DFI en matière de politique sanitaire » du 22.10.2020 (n'existe qu'en allemand)

L'évaluation de l'organisation de la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la situation particulière est ambivalente. Les personnes interrogées estiment que les structures et les processus ordinaires ont montré leur validité, même lorsqu'ils ont subi une forte accélération, mais que la répartition des tâches et des compétences entre les organes de crise de l'administration fédérale manquait de clarté (cf. fig. 7). L'objectif de 80 % est loin d'être atteint pour cette question. La coordination supradépartementale a été jugée globalement insuffisante. À partir du milieu de l'année 2020, un état-major de crise transversal, en mesure de livrer au Conseil fédéral une synthèse supradépartementale comme base de décision, aurait été nécessaire. Plusieurs pistes susceptibles d'améliorer la coordination interne et externe ont été évoquées lors des interviews, notamment une délégation du Conseil fédéral, un petit état-major de crise, un état-major de crise permanent de la Confédération ou encore un organe de crise paritaire, composé de représentants du Conseil fédéral et des gouvernements cantonaux.

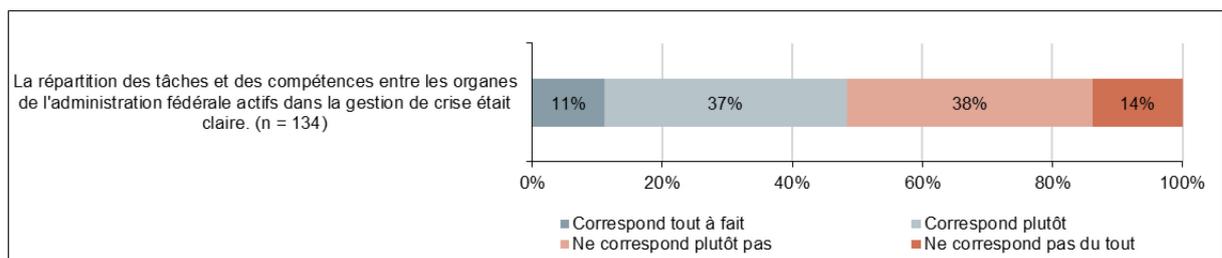


Figure 7: répartition des réponses à la question concernant la clarté de la répartition des tâches et des compétences entre les organes de l'administration fédérale

Les personnes interrogées ont relevé que la gestion de crise de la pandémie de COVID-19 avait été trop concentrée dans un département (DFI) et un office (OFSP). En conséquence, elle n'a pas été abordée de manière globale, surtout au début, parce que des thèmes spécifiques et des secteurs spécialisés n'ont pas été suffisamment intégrés, comme l'a déjà montré la 1^{re} évaluation de la gestion de crise pendant la pandémie de COVID-19. Cette situation s'est également révélée désavantageuse pour les unités responsables, en particulier l'OFSP, qui a dû assumer des tâches que d'autres unités auraient pu exécuter. L'achat de biens et de services ou des questions liées à l'informatique et à la numérisation auraient par exemple pu être confiés à d'autres unités. Il est clairement ressorti des interviews que les unités responsables auraient eu besoin d'un soutien adapté, sous la forme d'un pool de ressources

ou d'une structure de soutien administratif au niveau opérationnel. Les services mentionnés auraient eu besoin d'un soutien ciblé et de services adaptés aux nécessités, ce qui n'a apparemment été le cas qu'avec un état-major de crise doté de juristes, disponibles pour la rédaction de lois et d'ordonnances. S'agissant des affaires internationales, l'efficacité de la gestion de crise de l'administration fédérale pourrait sans doute être améliorée au moyen d'une plateforme mise en place par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Le groupe de travail « International » de la taskforce (cf. fig. 6) n'a pas été en mesure d'assurer une cohérence suffisante avec la politique extérieure.

Les participants à l'atelier thématique consacré à l'organisation de la gestion de crise de l'administration fédérale ont été unanimes : la responsabilité de la gestion de crise ne doit pas relever d'un organe de crise, mais de l'office fédéral compétent ou de son département. En cas de crise, il faut s'appuyer le plus longtemps possible sur les structures ordinaires. De cette manière, il est possible de garantir que les connaissances spécialisées déjà disponibles dans le département et l'office spécialisé seront exploitées au mieux. L'office ou le département compétent doit cependant pouvoir compter sur un soutien adéquat et cultiver les échanges au niveau opérationnel, voire stratégique, avec d'autres offices ou départements. Les cantons qui ont participé à l'atelier thématique, au questionnaire en ligne et aux interviews estiment que l'organisation de l'administration fédérale pendant la pandémie de COVID-19 était trop complexe. Les interlocuteurs et les compétences au niveau de la Confédération n'étaient pas clairs, du moins pendant la phase initiale. Les interfaces avec la Confédération ont manqué aux organes de conduite cantonaux, les services cantonaux n'étaient pas sûrs de pouvoir communiquer avec l'organisation de l'administration fédérale, ce qui était crucial après les décisions du Conseil fédéral, quand la mise en œuvre et l'interprétation des bases légales et des explications y relatives devaient être clarifiées dans les brefs délais impartis.

Bloc thématique B: assurer le transport international de voyageurs

Pendant la pandémie de COVID-19, il a fallu coordonner les travaux de différents offices fédéraux et de plusieurs cantons dans le domaine du transport international de voyageurs. Selon les personnes interrogées, les exigences des cantons frontaliers ont été suffisamment prises en compte dans ce domaine. Au sein de l'administration fédérale, les conférences téléphoniques hebdomadaires de l'ancien secrétaire d'État aux migrations avec les représentants de l'OFSP, de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC), de l'Administration fédérale des douanes (AFD)⁶³ et du DFAE ont été appréciées. Ces conférences ont permis de discuter des propositions de mesures sanitaires aux frontières avant qu'elles soient soumises au Conseil fédéral. Elles ont notamment porté sur les listes de quarantaine, les règles concernant les certificats et la faisabilité / l'efficacité des mesures et des règles concernant les certificats. Ces discussions au niveau du secrétaire d'État et des directeurs d'office ont été efficaces, car elles ont permis d'aborder de manière pragmatique la situation épidémiologique dans le contexte de la politique extérieure. La répartition claire des compétences a également été précieuse. Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) était compétent pour les questions relatives à l'entrée en Suisse, l'OFSP pour les conditions d'entrée (par ex. quarantaine) et l'AFD⁶³ et les cantons pour le contrôle des mesures fondé sur les risques. La Division Europe du DFAE a été associée aux discussions en raison de l'impact des recommandations dans l'Espace Schengen. La coordination des règles d'entrée pour les frontaliers et les voyageurs en transit a été réglée au niveau international. La Suisse a en outre pu participer aux décisions des organes européens. Les cantons ont été mis directement en relation avec les ambassades pour les questions concernant les pays limitrophes, afin d'assurer l'échange efficace des informations. Les cantons frontaliers ont cependant reproché au Conseil fédéral de ne pas leur avoir accordé suffisamment d'importance et de s'être intéressé surtout à la situation dans les aéroports.

⁶³ Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) depuis le 1^{er} janvier 2022.

Champ d'action 1: renforcer l'organisation de crise de l'administration fédérale et l'anticipation stratégique lors d'une crise

Une crise complexe telle qu'une pandémie nécessite une organisation de crise supradépartementale garantissant une approche globale. Il importe que l'entrée dans la gestion de crise soit rapide et à bas seuil. Pour cela il faut disposer de critères permettant de déterminer si la crise est transversale et si les structures ordinaires doivent être renforcées et passer en mode crise. Plus une crise est complexe et plus il est nécessaire de prévoir des canaux pour la collaboration interdépartementale. Lorsque le Conseil fédéral institue formellement un état-major de crise, il envoie un signal politique délicat, en particulier si les structures doivent être créées précocement et préventivement, avant qu'une crise se produise. Retarder l'institution de cet état-major de crise pour éviter de donner ce signal politique peut avoir pour conséquence que les structures adéquates ne sont pas prêtes pour entrer à temps dans la gestion de crise. Or il est crucial que l'échange d'informations et la coordination des travaux entre les départements et les offices soient établis précocement, avant même que le Conseil fédéral décide formellement dans quelles structures la crise doit être maîtrisée. S'agissant de l'institution d'un état-major de crise ad hoc du Conseil fédéral, il convient de déterminer qui doit initialiser l'engagement de l'état-major de crise. Il faut aussi, au niveau stratégique, se préparer aux développements possibles au moyen de scénarios. Cette approche permet par la suite de prendre à temps des décisions au niveau stratégique et de disposer de suffisamment d'avance au niveau opérationnel pour planifier et mettre en œuvre les mesures. Il faut en outre mettre en place au niveau opérationnel un soutien adapté aux besoins des unités administratives responsables. À la différence de ce que prévoit la recommandation 7.1, il ne s'agit pas ici de réaffecter du personnel de soutien, mais de services spécifiques que d'autres unités peuvent fournir. Les unités responsables doivent pouvoir disposer rapidement des services et des aides internes nécessaires lorsqu'elles doivent exécuter des tâches qui dépassent leur domaine de compétence. L'institutionnalisation de l'échange d'informations supradépartemental permet de fournir les services là où ils sont nécessaires et de garantir que les connaissances et les informations les plus récentes sur les développements nationaux et internationaux sont partagées au niveau opérationnel. L'échange d'informations doit aussi servir à concevoir des scénarios possibles et à anticiper les événements. Le Conseil fédéral a décidé dès 2018 de donner suite à un projet de système électronique coordonné de suivi de la situation uniformisé⁶⁴. Au surplus, il convient d'exploiter rapidement la possibilité d'échanger des informations et de mener des vidéoconférences jusqu'au niveau CONFIDENTIEL entre l'administration fédérale et les cantons. L'organisation de la gestion de crise de l'administration fédérale doit également régler l'implication des cantons et, en particulier, définir les interfaces entre la Confédération et les cantons.

Recommandation 1

La ChF et le DDPS doivent élaborer, avec les autres départements, des options pour l'organisation de la gestion de crise de l'administration fédérale aux niveaux stratégique et opérationnel et soumettre une note de discussion au Conseil fédéral d'ici à la fin mars 2023. Celle-ci exposera en particulier comment, **au niveau stratégique** :

- promouvoir une gestion de crise globale et anticipative,
- définir des critères d'activation d'une structure de crise supradépartementale,
- mieux répartir les tâches, compétences et responsabilités, et
- garantir la connectivité des acteurs du système fédéral et des tiers.

Elle exposera comment, **au niveau opérationnel**:

- organiser à l'avenir le soutien à la gestion de crise au profit des unités responsables,
- coordonner des services de soutien spécialisés adaptés aux besoins,

⁶⁴ Communiqué du Conseil fédéral du 18 août 2018 : [Le Conseil fédéral veut réaliser un système électronique coordonné de suivi de la situation en cas de catastrophe et d'urgence](#)

- synchroniser et coordonner de manière contraignante les travaux des organes de crise institués, et
- améliorer l'échange d'informations supradépartemental et national lors d'une crise.

2.2 Collaboration au sein du système fédéral suisse

Pendant la situation extraordinaire, le Conseil pouvait ordonner les mesures nécessaires pour tout ou partie du pays, en vertu de l'art. 7 LEp. Lors du passage de la situation extraordinaire à la situation particulière, la compétence de gérer la crise a relevé davantage des cantons. En vertu de l'art. 6 LEp, en situation particulière le conseil fédéral peut, après avoir consulté les cantons, ordonner des mesures si les organes d'exécution ordinaires ne sont pas en mesure de prévenir et de combattre l'apparition et la propagation d'une maladie transmissible ou lorsque l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a constaté la présence d'une urgence sanitaire de portée internationale menaçant la santé de la population en Suisse et qu'il existe l'un des risques suivants: un risque élevé d'infection et de propagation, un risque spécifique pour la santé publique, un risque de graves répercussions sur l'économie ou sur d'autres secteurs vitaux⁶⁵. Si le Conseil fédéral et l'administration fédérale préparent de lois ou des ordonnances pendant cette période, ils doivent associer les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés à la définition de la position de la Confédération et à l'élaboration de ses décisions, comme en situation normale. Conformément à l'art. 50, al. 2 et 3, de la Constitution (Cst.)⁶⁶, la Confédération tient compte des conséquences éventuelles de son activité pour les communes et prend en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne. Une consultation dure trois mois en règle générale. Si un projet ne souffre aucun retard, la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)⁶⁷ prévoit que le délai peut être raccourci à titre exceptionnel. La loi COVID-19 qui crée, avec d'autres lois, la base légale des consultations menées en situation particulière prévoit que le Conseil fédéral associe les gouvernements cantonaux et les associations faitières des partenaires sociaux à l'élaboration des mesures qui touchent leurs compétences. Au début de la situation particulière, en septembre 2020, le secrétariat général du DFI (SG-DFI) a élaboré en collaboration avec la CdC une stratégie commune de collaboration entre la Confédération et les cantons, qui a été adoptée en octobre 2020. Celle-ci contient des mesures pour la Confédération et les cantons, en fonction de différents scénarios d'augmentation des infections, y compris lorsque les mesures des cantons ne suffisent pas à freiner une vague d'infections et que la Confédération doit reprendre en partie la responsabilité de gérer la crise. Pour le cas où des mesures s'imposeraient au niveau fédéral, il était prévu que les cantons soient consultés par l'intermédiaire de la CDS et que celle-ci consulterait les directeurs cantonaux concernés⁶⁸. En automne et en hiver 2020/2021, la CDS a fourni au Conseil fédéral des avis consolidés des cantons. Au printemps 2021, les cantons et la CdC ont toutefois souhaité abandonner cette procédure de consultation. Depuis lors, les cantons sont consultés selon la procédure ordinaire, par l'intermédiaire des Chancelleries d'État⁶⁹.

La collaboration entre l'administration fédérale et les cantons fait l'objet de critiques dans différents domaines. Moins de la moitié des personnes interrogées estime que la forme de collaboration adoptée était satisfaisante (cf. fig. 8).

⁶⁵ Cf. art. 6 et 7 LEp : RS 818.101 - [Loi fédérale du 28 septembre 2012 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme \(Loi sur les épidémies, LEp\)](#)

⁶⁶ Cf. art. 50, al. 2 et 3, Cst. : RS 101 - [Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999](#)

⁶⁷ Cf. art. 2, al. 1 et 7, al. 4, LCo : RS 172.061 - [Loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation \(Loi sur la consultation, LCo\)](#)

⁶⁸ SG-DFI / OFSP / CDS : [Gestion du COVID-19 – stratégie commune de la CDS et de l'OFSP-DFI en matière de politique sanitaire](#)

⁶⁹ Cf. procès-verbal de l'atelier du 19.11.2021, consacré à la collaboration Confédération – cantons en situation de crise (document interne)

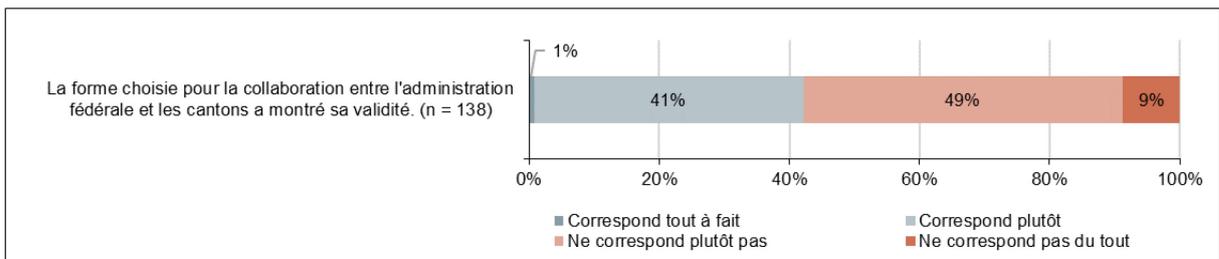


Figure 8: répartition des réponses à la question concernant la validité de la forme de collaboration adoptée entre l'administration fédérale et les cantons

La collaboration et le flux d'informations entre les organes de crise fédéraux et cantonaux ont été aussi mal jugés l'une que l'autre. L'objectif de 80 % est loin d'être atteint pour toutes les questions générales relatives à la collaboration au sein du système fédéral suisse. La coordination entre la Confédération et les cantons dans le cadre de l'élaboration de plans de l'administration fédérale a fait l'objet d'évaluations divergentes. Cette coordination n'a été bien jugée qu'en ce qui concerne le programme pour les cas de rigueur (près de 66 %, cf. aussi bloc thématique C, p. 24). S'agissant des programmes de vaccination et de dépistage, 66 % des personnes interrogées ont jugé que la coordination avec les cantons a été insuffisante. La concertation ente la Confédération et les cantons a fait l'objet de critiques dans d'autres domaines (cf. bloc thématique D, p. 26).

Bloc thématique C: évaluations concernant les fonds pour les cas de rigueur

S'agissant des fonds pour les cas de rigueur, deux nouveaux organes créés avec les cantons ont joué un rôle important. Un des organes, dirigé par le conseiller fédéral Maurer a réuni les présidents de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) et de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF), la directrice du Secrétariat d'État à l'économie (SECO) et la directrice de l'Administration fédérale des finances (AFF). Un autre organe, à l'échelon inférieur, a réuni des représentants des secrétariats généraux de la CDEP et de la CDF, de certains cantons, de l'AFF et du SECO. Ces deux organes ont apporté un soutien crucial au SECO au niveau de la mise en œuvre. Chaque modification d'ordonnance et chaque plan de mise en œuvre ont été discutés préalablement avec eux. Un groupe constitué de représentants des associations d'entreprises organisatrices de manifestations sportives, culturelles et autres, et de différents offices fédéraux a travaillé à l'élaboration du bouclier de protection pour le secteur de l'événementiel. C'est lui qui a planifié l'ordonnance et sa mise en œuvre. La collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes a bien fonctionné, dans les structures ordinaires.

Le soutien au domaine culturel a fait l'objet d'évaluations divergentes. Il a été bien pensé et les demandes ont été examinées de manière approfondie par une commission compétente. La commission tripartite de la Confédération, des cantons et des communes a également bien fonctionné. La CdC a toutefois relevé que les cantons ont constaté des lacunes dans l'ordonnance COVID-19 culture. Celle-ci ne réglait pas comment l'indemnisation des entreprises culturelles et des acteurs culturels pour les pertes financières devait être calculée. La CdC estime par ailleurs qu'il aurait été judicieux que l'Office fédéral de la culture (OFC) informe directement la Conférence des délégués cantonaux aux affaires culturelles puisque les mesures dans le domaine de la culture étaient subsidiaires aux mesures économiques générales. Par ailleurs, le temps a manqué pour examiner d'autres solutions et faire des propositions. Les cantons ont dû accepter rapidement la proposition de la Confédération, lourde de conséquences financières, faute de quoi les acteurs culturels auraient été privés des aides financières de la Confédération. En outre, la Confédération aurait dû associer systématiquement des représentants des villes et des agglomérations à la préparation de ses décisions. L'administration fédérale n'a pas pris conscience de l'ampleur des conséquences de la mise en œuvre. L'OFC a par exemple tout d'abord décidé que les décisions des cantons concernant les demandes n'étaient pas sujettes à recours. Il a revu sa position en raison de l'arrêt du 24 mars 2021 du Tribunal fédéral⁷⁰.

⁷⁰ Tribunal fédérale : [Arrêt du Tribunal fédéral du 24 mars 2021 2D_32/2020](#)

La collaboration entre la Confédération et les cantons a été jugée problématique surtout en automne 2020. Le passage de la situation extraordinaire à la situation particulière, en été 2020, n'a pas été suffisamment coordonné entre la Confédération et les cantons. Les rôles et les responsabilités de l'une et des autres n'étaient pas clairement définis, ce qui a compliqué la gestion de crise. Au début de la situation particulière, la compétence en matière de communication de crise n'était pas clairement définie non plus. Selon les personnes interrogées, de nombreux cantons n'ont pas eu le courage de prendre des décisions impopulaires, alors qu'elles relevaient de leur responsabilité, et n'ont généralement pas réussi à se coordonner. La population s'est retrouvée face à un ensemble disparate de mesures difficilement compréhensible. La majorité des personnes interrogées estime que les solutions adoptées à titre individuel par les cantons ont compliqué la gestion de crise de l'administration fédérale (cf. fig. 9). Le fait que les cantons aient pu adapter les mesures adoptées par la Confédération à la situation régionale a toutefois été jugé positivement.

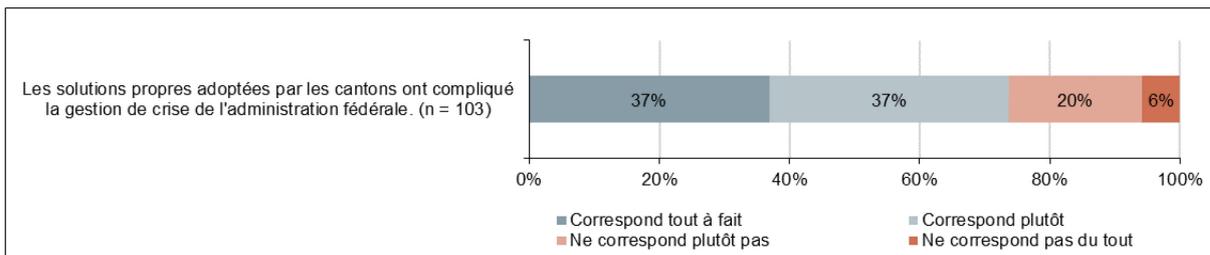


Figure 9: répartition des réponses à la question concernant les difficultés rencontrées par la gestion de crise de l'administration fédérale du fait des solutions adoptées à titre individuel par les cantons

La collaboration entre la Confédération et les cantons a mieux fonctionné dès que le Conseil fédéral a recommencé à ordonner des mesures pour tout le pays, comme le montrent les résultats de l'atelier du groupe de travail IDEKOF-CdC consacré à la collaboration Confédération - cantons lors d'une crise et les réponses aux questionnaires en ligne. Les personnes interrogées devaient cocher les périodes entre juillet 2020 et octobre 2021 pendant lesquelles l'association des cantons à la préparation des décisions de l'administration fédérale et du Conseil fédéral n'avait pas été suffisante selon elles. Elles estiment que la participation des cantons au processus décisionnel, par l'intermédiaire des conférences des directeurs et des Chancelleries d'État, a été la plus mauvaise entre juillet et septembre 2020, mais qu'elle s'est améliorée par la suite. L'association par l'intermédiaire des conférences des directeurs a toujours été moins bien évaluée que celle par l'intermédiaire des Chancelleries d'État (cf. fig. 10).

Association des cantons au processus décisionnel	De juillet à septembre 2020	D'octobre 2020 à février 2021	De mars à juin 2021	De juillet à octobre 2021
...via les conférences des directeurs	19	13	8	8
...via les Chancelleries d'État	14	11	4	3

Figure 10: nombre des évaluations négatives concernant l'association des cantons au processus décisionnel (par périodes) ; ont été comptées les réponses des personnes interrogées qui ont coché la case correspondant à « l'association des cantons n'a pas bien fonctionné ».

Lorsque, au début de la situation particulière, on a eu l'impression que la coordination entre les cantons et que la collaboration entre ceux-ci et la Confédération ne fonctionnaient pas, la résilience du fédéralisme face aux crises a souvent été remise en question dans l'opinion publique et les médias. Il se dégage toutefois des interviews que si le fédéralisme ralentit le processus décisionnel, il permet toutefois de trouver des solutions à la fois meilleures et plus adéquates. L'opinion qui ressort généralement est que, par la consultation formelle ou informelle des cantons et d'autres acteurs de l'économie et de la société, l'administration fédérale a obtenu des informations concernant la mise en œuvre qui autrement lui auraient fait défaut (cf. aussi ch. 2.6). Le fédéralisme a en particulier montré sa validité lorsque la Confédération a ordonné des mesures que les cantons ont pu mettre en œuvre conformément à la

situation régionale, comme cela a été le cas pour la campagne de vaccination, les mesures dans le domaine des capacités sanitaires et pour l'exécution des mesures plus restrictives.

Comme lors de la 1^{re} évaluation de la gestion de crise de l'administration fédérale et dans le cadre du suivi de cette évaluation⁷¹, la procédure de consultation a fait l'objet de critiques de la part des cantons tant dans le cadre du questionnaire en ligne que lors des interviews. Les délais pour se prononcer étaient trop courts et les échanges d'informations entre la Confédération et les cantons trop compliqués. Les délais de mise en œuvre des mesures ont souvent aussi été jugés trop courts, car les cantons auraient parfois eu besoin de plus de temps pour se préparer. Lors des interviews, les représentants de l'administration fédérale ont reproché aux cantons de n'avoir que rarement fait des propositions concrètes pour gérer la crise. En outre, le fait que la consultation n'ait plus eu lieu par l'intermédiaire de la CDS a été ressenti comme peu utile. Les avis des cantons se sont moins concentrés sur le fond pour devenir plus politiques. Lors de l'atelier de la ChF et de l'OFJ consacré à la collaboration Confédération – cantons lors d'une crise, il est apparu que ces derniers comprennent la brièveté des délais et que les processus se sont consolidés. Dans ce contexte, le DFI a fait valoir que la consultation des cantons a toujours bénéficié de délais plus longs que la consultation des offices et la procédure de co-rapport. Les cantons ont toujours eu entre 5 et 10 jours pour se prononcer, alors que la Confédération n'a souvent disposé que de 24 à 48 heures pour procéder à une évaluation et prendre une décision. Lors de l'atelier, il est aussi clairement apparu que les cantons ont apprécié l'abandon de la consultation via la CDS, prévue par la stratégie commune CDS / DFI. Le DFI a toutefois signalé que la qualité des avis a baissé depuis que les cantons sont consultés via les Chancelleries d'État. Par ailleurs, ces avis sont devenus nettement plus longs. L'absence d'avis consolidé des cantons a compliqué la pondération des retours, ce qui a entraîné une surcharge de travail considérable pour l'office compétent. Les employés de la Confédération estiment en outre que la consultation via la CDS renforçait la position des cantons puisqu'ils s'exprimaient d'une seule voix face au Conseil fédéral. L'association des cantons par l'intermédiaire des chancelleries d'État a malgré tout été mieux jugée que la consultation via la CDS par les personnes interrogées (cf. fig. 10). Les employés de la Confédération ont aussi plaidé en faveur du maintien des procédures de consultation ordinaires aussi longtemps que possible. L'abandon de la consultation indirecte par la conférence des directeurs ayant recueilli des avis contrastés, la possibilité de consulter les cantons via les conférences des directeurs, au moins en cas d'urgence lors d'une situation extraordinaire devra être examinée dans le cadre de la révision de la LEp (cf. ch. 1.1).

Bloc thématique D: indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail dans les entreprises publiques

Les entreprises publiques peuvent-elles annoncer la réduction de l'horaire de travail ? Cette question a causé des difficultés considérables. En raison de la réponse négative du SECO, certains établissements médico-sociaux publics n'ont pas pu demander l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail pour le personnel de leurs cafétérias fermées, personnel qu'ils ont dû licencier par la suite alors que des établissements privés ont pu bénéficier de cette indemnité. Il en a été de même pour les bibliothèques publiques. Certaines ont pu annoncer la réduction de l'horaire de travail et ont reçu une autorisation cantonale, que le SECO a révoquée peu de temps après.

La CdC signale en outre un avis de droit divergent de l'Office fédéral des transports (OFT) et des services cantonaux compétents concernant l'indemnité en cas de réduction de travail des entreprises de transports publics, ce qui a conduit les cantons à prendre des décisions contradictoires. La CdC invite donc le Conseil fédéral à adopter une position claire et à régler la question de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail pour tout le pays⁷².

Selon les personnes interrogées, les exigences des communes, des villes et des agglomérations n'ont pas été suffisamment prises en compte dans la gestion de crise de la Confédération. Avec seulement 48 % d'évaluations positives, l'objectif de 80 % est très nettement manqué (cf. fig. 11). Il est ressorti d'une interview que faute d'avoir suffisamment écouté ces exigences, les difficultés particulières des villes, par exemple, n'ont pas été prises adéquatement en compte dans la législation. L'association

⁷¹ ChF : synthèse des réponses des cantons au questionnaire de la ChF concernant la collaboration Confédération – cantons pendant la pandémie de COVID-19 (document interne)

⁷² Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) : [COVID-19 : gestion de la crise durant la première vague, le point de vue des cantons](#)

des communes et des villes aux consultations et à la gestion de crise relève en premier lieu des cantons. Dans son rapport, la CdC voit d'ailleurs un potentiel d'amélioration dans les cantons à cet égard. En vertu de la Constitution et de l'ordonnance du 15 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)⁷³, la Confédération devrait associer de manière appropriée les associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne lorsqu'un de ses actes touche à leurs intérêts essentiels. Toutefois, la LEp prévoit qu'en situation particulière, seuls les cantons sont consultés. Par conséquent, le projet de loi COVID-19 du Conseil fédéral ne prévoyait pas la consultation des associations des villes ou des communes. Le Conseil national, sur proposition d'une minorité et de ses Commissions des institutions politiques et des transports et des télécommunications, a tout d'abord souhaité que les associations des villes et des communes soient aussi consultées⁷⁴. Le lendemain, le Conseil des États s'y est opposé⁷⁵. C'est ainsi que les associations faitières des partenaires sociaux ont été ajoutées aux gouvernements cantonaux au titre des acteurs consultés.⁷⁶ La prise en compte des intérêts particuliers des régions de montagne a été assurée lors de plusieurs sommets du tourisme.

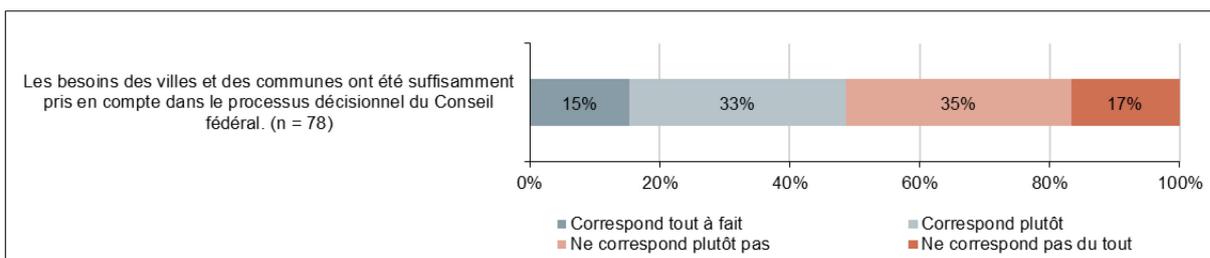


Figure 11: répartition des réponses à la question concernant la prise en compte des exigences des villes et des communes dans le processus décisionnel du Conseil fédéral

Champ d'action 2: améliorer la coordination entre la confédération, les cantons, les villes et les communes

L'association des cantons à la gestion de crise de l'administration fédérale doit être réexaminée pour améliorer dans la mesure du possible le flux d'informations entre ces deux niveaux de l'État et leur coordination dans toutes les situations. Un échange consolidé facilitera également les changements dans l'attribution des tâches, compétences et responsabilités. En outre, l'implication majeure des cantons dans la gestion de crise de l'administration fédérale rendra plus efficaces et plus efficaces l'harmonisation et la mise en œuvre des mesures. La manière dont les cantons pourront mieux intégrer les conférences des directeurs et la Conférence des directeurs cantonaux ainsi que, si nécessaire, les communes dans la gestion de crise stratégique et opérationnelle de l'administration fédérale devra être définie dans le cadre de l'adaptation de l'organisation de la gestion de crise de l'administration fédérale (cf. recommandation 1). Par ailleurs, les offices spécialisés et les départements pourraient examiner la coordination avec les cantons et, en ce qui concerne les politiques sectorielles, à tous les niveaux de l'État afin d'identifier les potentiels d'amélioration. À cet effet, il serait envisageable d'étendre le mandat du Dialogue confédéral. Ces rencontres intergouvernementales pourraient, au-delà des échanges d'informations, servir à la préparation de décisions sur des thèmes et des projets touchant la Confédération et les cantons (par ex., échange de données, cf. ch. 2.8).

Recommandation 2

D'ici à la fin septembre 2022, le Conseil fédéral doit exposer dans une lettre adressée aux cantons le potentiel d'amélioration de la collaboration au sein du système fédéral dégagé du présent rapport, se prononcer sur les exigences émanant du rapport du 29 avril 2022 de la CdC et de la lettre du 5

⁷³ Art. 50, al. 2 et 3, Cst. : RS 101 - [Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999](#) et 15a OLOGA : [RS 172.010.1 - Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration \(OLOGA\)](#)

⁷⁴ Curia Vista : discussion par article au Conseil national, 9.9.2020, objet [20.058 Bulletin officiel, p. 19 à 39](#)

⁷⁵ Curia Vista : discussion par article au Conseil, des États 10.9.2020 objet [20.058 Bulletin officiel, p. 119 à 124](#)

⁷⁶ Art. 1, al. 3, de la loi COVID-19 : RS 818.102 - [Loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19](#)

mai 2022 des cantons et proposer comment procéder pour la discussion et la mise en œuvre des mesures afin que la collaboration entre la Confédération et les cantons lors d'une crise puisse être améliorée.

2.3 Collaboration de l'administration fédérale avec les milieux scientifiques

Dans de nombreux pays, le conseil scientifique est institutionnalisé, sous la forme d'organes consultatifs permanents qui opèrent en temps normal et en situation de crise. En Suisse, ce n'est pas toujours le cas aujourd'hui. Au début de la pandémie, fin mars 2020, le DFI et l'OFSP ont donc désigné la *Swiss National COVID-19 Science Task Force (Science Task Force)* comme organe consultatif ad hoc, sur l'initiative de scientifiques. Au début, la *Science Task Force* était composée de 70 volontaires œuvrant pour l'indépendance scientifique, sur une base volontaire et non rémunérée. Elle s'est d'abord focalisée sur la médecine, puis a étendu son champ d'action à d'autres domaines, tels que l'éthique, l'économie, le droit, la psychologie et les sciences de l'éducation. En août 2021, le nombre de ses membres a été réduit à 25, lesquels se sont appuyés sur leurs réseaux scientifiques. La *Science Task Force* a produit essentiellement deux types de documents : des *policy briefs*, exposant l'état de la recherche sur des questions spécifiques, et des évaluations régulières de la situation épidémiologique. La *Science Task Force* n'a toutefois pas été la seule à fournir des évaluations et des conseils scientifiques. Les structures établies, notamment par l'intermédiaire des scientifiques de l'administration fédérale, l'échange institutionnalisé entre l'administration fédérale et les milieux scientifiques, et des commissions extraparlimentaires ont aussi joué un rôle dans ce domaine. La Commission fédérale pour les vaccinations (CFV) a joué un rôle de premier plan et formulé des recommandations concernant l'utilisation des vaccins, tâche qui lui revient aussi en temps normal (cf. bloc thématique E, p. 28). En vertu de son mandat, une autre commission extraparlimentaire, la Commission fédérale pour la préparation et la gestion en cas de pandémie (CFP) aurait également pu jouer un rôle important pour la gestion de crise de l'administration fédérale. Cette dernière estime toutefois que cet organe, pour des raisons techniques et de personnel, n'est pas en mesure de jouer un rôle consultatif adéquat⁷⁷.

Bloc thématique E: le rôle de la Commission fédérale pour les vaccinations (CFV)

Les personnes interrogées ont estimé que la CFV était un bon exemple de conseil scientifique aux autorités et aux décideurs politiques. Son mandat a toutefois dépassé le cadre du conseil, puisqu'elle a défini, en collaboration avec l'OFSP, la stratégie et les recommandations de vaccination des autorités et fixé les priorités correspondantes. Elle a aussi participé à l'évaluation des candidats vaccins qui devaient finalement être achetés. Son rôle n'était toutefois pas très clair au début de la pandémie. Elle a dû trouver sa place face à la *Science Task Force*, comme on a pu le constater lorsque ces deux organes ont formulé des avis divergents concernant la vaccination de rappel. Une médiation du secrétaire général du DFI s'est avérée nécessaire en plus des échanges intenses entre la CFV et les offices fédéraux.

Le fait que la CFV ait eu un rôle reconnaissable pour l'administration fédérale et n'ait pas été considérée comme une simple dépendance de celle-ci s'est révélé utile. Grâce à son rôle institutionnel clairement établi de commission extraparlimentaire, elle a joui d'une plus grande indépendance que la *Science Task Force*. Le travail reconnu de la commission et de son président a certainement joué dans la perception positive de la CFV. Quelques-unes des personnes interrogées ont toutefois émis des critiques et signalé qu'elles auraient apprécié que les recommandations de vaccination fussent publiées sous forme de directives contraignantes pour les cantons. Certains ont aussi souligné que la CFV avait parfois agi comme un organe décisionnel alors qu'elle est un organe consultatif. En outre, les recommandations de la CFV avaient une influence directe sur les conditions de responsabilité et sur le financement des vaccins par l'assurance-maladie obligatoire, ce que la commission n'a pas toujours pris suffisamment en considération lors de l'élaboration des recommandations.

⁷⁷ Curia Vista : [22.3175 | Swiss National Covid-19 Science Task Force. Analyser les erreurs et les négligences](#)

Les personnes qui ont répondu au questionnaire en ligne ont des avis différents sur le conseil scientifique aux décideurs politiques. Près de 60 % d'entre elles estiment que la forme de collaboration adoptée a montré sa validité et 70 % pensent que l'administration fédérale s'est suffisamment servie des connaissances scientifiques. La majorité des personnes interrogées est aussi d'avis que l'apport scientifique a renforcé la gestion de crise de l'administration fédérale (cf. fig. 12). En d'autres termes, si l'objectif de 80 % n'est pas atteint ici, il n'en demeure pas moins que la majorité des personnes interrogées estime que le modèle *Science Task Force* a montré sa validité et que le flux d'informations entre les milieux scientifiques et l'administration fédérale a fonctionné. Le rôle de la science dans la gestion de crise n'était toutefois pas clair pour tous. 28 personnes interrogées ont indiqué expressément dans leur réponse à la question ouverte concernant le potentiel d'amélioration de la collaboration entre l'administration fédérale et les scientifiques externes que le futur rôle des milieux scientifiques devait être clarifié et communiqué.

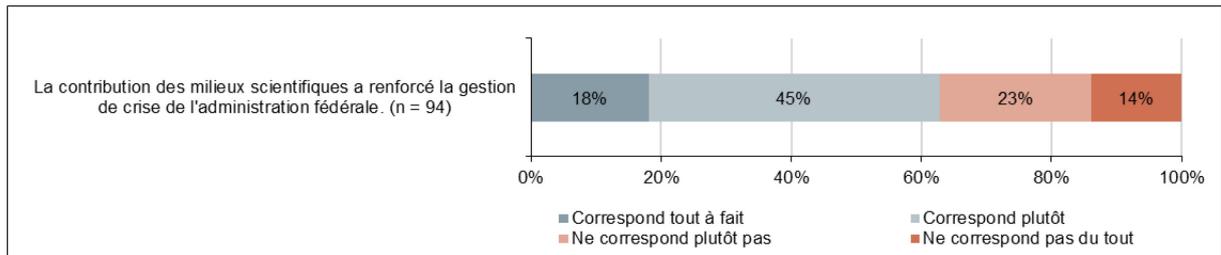


Figure 12: répartition des réponses à la question concernant la contribution de la science au renforcement de la gestion de crise de l'administration fédérale.

Quelques personnes interrogées ont en outre critiqué le manque de coordination entre la communication du Conseil fédéral et celle de la *Science Task Force*. 35 d'entre elles ont souligné cet aspect dans leur réponse à la question ouverte mentionnée ci-dessus. Au surplus, les contradictions doivent être évitées. Les critiques que certains membres de la *Science Task Force* ont exprimées publiquement à l'encontre des décisions adoptées par le Conseil fédéral au début de la 2^e vague ont été mentionnées dans ce contexte. La répartition des tâches entre la *Science Task Force* et les commissions extraparlimentaires n'a pas convaincu non plus. Peu claire, elle a souffert d'un manque de concertation sur les thèmes relevant de la responsabilité de l'une ou des autres. En outre, il aurait fallu définir une procédure de règlement des différends (cf. bloc thématique E, p. 28). Plusieurs personnes interrogées ont par ailleurs déploré l'étroitesse du champ thématique de la *Science Task Force*.

Il est apparu clairement lors de l'atelier thématique que la collaboration entre les milieux scientifiques et l'administration s'est nettement améliorée à partir de l'été 2020 par rapport à la 1^{re} phase de la pandémie. Selon les participants, la collaboration a bien fonctionné dans l'ensemble et s'est consolidée au fil du temps. Les collaborateurs de l'administration fédérale ont souligné que la *Science Task Force* a joué un rôle important pour la gestion de crise du Conseil fédéral et de l'administration fédérale. Elle a apporté un consensus scientifique minimal sur des questions complexes, ce qui s'est révélé utile. Des évaluations et des connaissances scientifiques ont pu ainsi être intégrées de manière structurée dans la gestion de crise. Certains participants ont cependant critiqué le placement de la *Science Task Force* au DFI / OFSP, ce qui a empêché d'autres départements et offices d'accéder directement à son expertise. Son rattachement à l'administration fédérale n'a par ailleurs pas débouché sur des contacts réguliers ou institutionnalisés avec les politiciens. Cette position s'oppose à celle du DFI, selon laquelle les échanges avec d'autres départements ont toujours été possibles. La *Science Task Force* a participé à toutes les réunions du comité de pilotage ainsi qu'à plusieurs séances de groupes et réunions avec des représentants des partis. Dans la perspective de futures crises, les participants à l'atelier se sont aussi interrogés sur l'opportunité de recourir de nouveau à un organe ad hoc, du type de la *Science Task Force* ou de rendre une structure existante résiliente aux crises. Un organe permanent présente l'avantage de disposer d'un capital de confiance, ce qui facilite la collaboration en situation de crise. Dans ce cas, il faudrait toutefois avoir la garantie que cet organe pourra être adapté aux exigences spécifiques de la situation de crise. Les participants ont également proposé d'établir un mandat-cadre pour un organe ad hoc auquel on pourrait recourir en cas de crise. Celui-ci devrait être aussi interdisciplinaire que possible. Son intégration dans le processus décisionnel et les modalités de sa communication devraient être fixées

contractuellement. Par ailleurs, un organe de ce type devrait être placé au niveau politico-stratégique, afin de garantir son accès direct aux décideurs. Il faudrait en outre définir son rôle et régler ses compétences stratégique et technique. À cet égard, il convient de distinguer la mise à la disposition des décideurs politiques de connaissances scientifiques (*science for policy*) des politiques en faveur de la science (*policy for science*).

En comparaison internationale, la communauté scientifique et l'opinion publique ont accordé une grande légitimité à *Science Task Force*⁷⁸. Même si toutes les disciplines n'étaient pas représentées en son sein, elle était composée d'experts de nombreux domaines et s'est distinguée par son approche intégrative par rapport aux organes comparables à l'étranger. Grâce à sa grande légitimité scientifique, la *Science Task Force* a émis des recommandations qui n'ont guère été contestées. En Allemagne, par exemple, le choix des experts qui ont conseillé la chancelière Angela Merkel lors des réunions régulières avec les chefs de gouvernement des *Länder* a fait l'objet de critiques : il s'agissait presque exclusivement d'épidémiologistes et de virologistes, au surplus non représentatifs de leurs disciplines. Les médias et les milieux politiques n'ont jamais remis en question la légitimité de la *Science Task Force*, même s'ils l'ont parfois violemment critiquée et si quelques interventions parlementaires ont demandé sa dissolution. Les experts ont joui d'une grande indépendance du gouvernement, ont pu s'exprimer librement sur les décisions politiques et n'ont jamais fait l'objet de critiques publiques de la part du Conseil fédéral. Les décideurs politiques ont pu tenir compte des dernières connaissances scientifiques pour préparer leurs décisions, mais étaient libres de prendre en considération d'autres facteurs plus politiques.

Champ d'action 3: institutionnalisation du conseil scientifique aux décideurs politiques

La pandémie de COVID-19 a révélé à quel point il est important d'intégrer les connaissances scientifiques à la gestion de crise. Les décideurs doivent pouvoir évaluer les conséquences de leurs décisions sur des bases solides. Compte tenu de l'expérience acquise et des enseignements tirés concernant le conseil scientifique aux décideurs politiques, aux niveaux national et international, il convient maintenant de définir comment les connaissances scientifiques doivent être intégrées par l'administration fédérale en situation de crise comme en temps normal. Le rôle d'un éventuel organe consultatif en situation de crise doit être clarifié, de même que son rattachement, les modalités de sa collaboration et sa composition. On se fondera pour cela sur les expériences acquises pendant la crise et sur les bases et structures existantes. Le postulat 20.3280 Michel charge le Conseil fédéral d'exposer dans un rapport les avantages et les inconvénients d'un réseau scientifique interdisciplinaire ou d'un centre de compétences pour les situations de crise. La rédaction de ce rapport exige toutefois une analyse plus large, fondée sur l'expérience acquise avec la *Science Task Force*, et l'examen de plus d'options en matière d'association des milieux scientifiques à la gestion de crise que celles que mentionne le postulat, notamment par l'intermédiaire des commissions extraparlimentaires ou d'autres organes permanents. Il faut en outre établir le cadre juridique adéquat pour toutes les options. Cette analyse devra servir de base de décision au Conseil fédéral lorsqu'il définira la future forme de l'association des milieux scientifiques à la gestion de crise de l'administration fédérale.

Recommandation 3

Dans le cadre de la réponse au postulat 20.3280 Michel, la ChF, en collaboration avec le DEFR (SEFRI) et le DFI (OFSP) et en accord avec les autres départements, devra présenter au Conseil fédéral d'ici à la fin 2022 une note de discussion qui exposera plusieurs options pour l'organisation du conseil politique scientifique. En plus des modèles mentionnés par le postulat, la note devra présenter et évaluer d'autres solutions, compte tenu des structures et des processus existants. En outre, la note de discussion devra exposer les effets possibles sur les options concernant l'organisation de crise de l'administration fédérale (cf. recommandation 1).

⁷⁸ Sager, F. / Mavrot, C. / Hornung, J. : Wissenschaftliche Politikberatungssysteme in der Covid-19-Krise: Die Schweiz im Vergleich mit Deutschland, Italien, Frankreich und Grossbritannien, : www.bk.admin.ch > Organisation de la Chancellerie fédérale > Section Aide à la conduite stratégique > Gestion de crises > Documentation Gestion de crises

2.4 Collaboration de l'administration fédérale avec le Parlement

La collaboration entre l'administration fédérale et le Parlement a été jugée bonne dans l'ensemble. Les personnes interrogées sont d'avis que le Conseil fédéral a rempli ses obligations envers le Parlement. Les parlementaires ont été bien informés (cf. fig. 13) et le processus législatif a été accéléré lorsque c'était nécessaire. L'objectif de 80 % est clairement atteint pour cette question. Le Parlement a été adéquatement associé à la gestion de crise de l'administration fédérale. Rares sont les personnes interrogées à souhaiter une amélioration dans ce domaine (4 %).

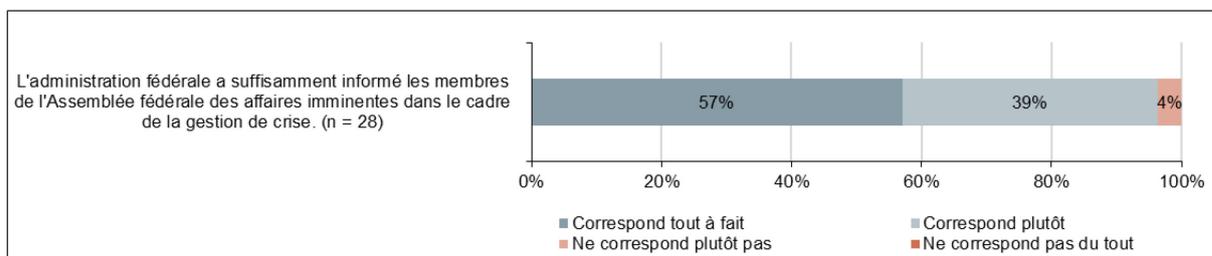


Figure 13: répartition des réponses aux questions concernant l'information des membres de l'Assemblée fédérale concernant les affaires imminentes

La nécessité d'adopter des décisions entre les sessions a représenté une difficulté considérable pour l'administration fédérale comme pour le Parlement. Certaines mesures relevant de la gestion de crise devaient en effet se fonder sur une base légale. Il n'était toutefois pas possible d'organiser rapidement une procédure d'élimination des divergences, même si les commissions se sont réunies virtuellement, à titre exceptionnel, en raison de la pandémie. Comme les lois fédérales urgentes ne peuvent pas être adoptées entre les sessions, il a fallu traiter dans une seule session le nombre de lois fédérales qui est généralement traité sur deux sessions. Pendant la situation particulière, le besoin d'information et de participation à la gestion de la pandémie de COVID-19 a été fortement ressenti par le Parlement (cf. fig. 14)⁷⁹. Le nombre très supérieur à la moyenne d'interventions parlementaires posant souvent des questions identiques ou très proches et la convocation à de nombreuses séances de commission a encore augmenté la charge de travail des collaborateurs de l'administration fédérale déjà accaparés par la gestion de crise. Lors des interviews, il a été mentionné plusieurs fois que l'exécution des tâches liées à la crise avait souffert du fait du temps qu'il a fallu consacrer à répondre au grand nombre de questions déposées pour l'heure des questions et d'interventions parlementaires et pour préparer les séances de commission ad hoc. Il faut examiner comment fournir aux parlementaires les informations les plus récentes qui leur permettront de jouer leur rôle sans pour autant entraver, voire empêcher, le fonctionnement et la gestion de crise de l'administration fédérale.

⁷⁹ Les services du parlement : [L'assemblée fédérale et la crise du Covid-19: chronologie des faits](#) [Les Services du Parlement ont modifié a posteriori le mode de calcul des interventions déposées entre les sessions, aussi les chiffres sont-ils légèrement différents de ceux qui figurent dans le rapport. Les détails concernant les séances de commission ne peuvent être traités, les travaux des commissions étant confidentiels.]

Sessions	SA 2020	Session extraordinaire CN 2020	SH 2020	SP 2021	Session spéciale CN 2021	SE 2021	SA 2021
Nombre total d'interventions ⁸⁰	588	79	805	836	160	647	743
Questions (heure des questions) ⁸¹	80	---	141	148	---	52	159
Questions ⁸²	5	---	20	5	2	2	2
Interpellations	30	12	61	53	25	25	33
Postulats	8	1	8	19	1	4	2
Motions	13	10	20	38	19	15	9
Interventions en relation avec le COVID-19 (part en pourcentage)	136 (23%)	23 (29%)	250 (31%)	263 (31%)	47 (29%)	98 (15%)	205 (28%)

Figure 14: nombre total d'interventions et nombre d'interventions en relation avec le COVID-19 entre les sessions d'automne 2020 et 2021

Différentes solutions, techniques ou organisationnelles, ont été évoquées pour parer aux difficultés mentionnées. Pour que le Parlement puisse délibérer rapidement même entre les sessions, les commissions et les conseils pourraient se réunir virtuellement (Parlement virtuel). Une sorte de « session permanente » de crise, pendant laquelle les conseils se réuniraient virtuellement selon un calendrier établi, ou une « commission de crise », composée de membres de deux conseils serait aussi envisageable. Cette dernière permettrait d'éviter des redondances dans les différentes commissions et augmenterait donc l'efficacité de la collaboration entre l'administration et le Parlement.

Champ d'action 4: augmenter l'efficacité et l'efficacité de l'interaction avec le Parlement

Pour qu'il puisse se prononcer à tout moment et voter rapidement dans les deux conseils sur des projets législatifs urgents, le Parlement devrait proposer des solutions permettant de délibérer entre les sessions ordinaires. Certaines mesures dans ce sens ont déjà été examinées voire adoptées. La participation en ligne à des séances d'un conseil devrait par exemple être possible en situation de crise. En outre, les conseils doivent être convoqués « sans délai » en session extraordinaire lorsqu'un quart des membres d'un conseil ou le Conseil fédéral en fait la demande, lorsqu'un projet d'ordonnance ou d'arrêté fédéral simple au sens de l'art. 173, al. 1, let. c, Cst. ou un projet de loi fédérale urgente au sens de l'art. 165 Cst. devient pendant. La création de nouveaux organes parlementaires chargés d'examiner les ordonnances de nécessité, telle qu'une Délégation des affaires juridiques, a été étudiée, mais rejetée. La mise

⁸⁰ Moyenne de la 50^e législature (2015 – 2019) : env. 513 par session ordinaire et env. 104 par session spéciale.

⁸¹ Au Conseil national, les 2^e et 3^e semaines de session débutent par une heure des questions, consacrée aux problèmes d'actualité. Les questions doivent impérativement avoir été déposées le mercredi précédant l'heure des questions. La réponse, brève, est fournie par le chef du département concerné, si l'auteur de la question est présent. L'heure des questions dure au maximum 90 minutes. Le Conseil fédéral répond par écrit aux questions qui n'ont pas pu être traitées faute de temps et à celles ou aux questions complémentaires qui demandent des éclaircissements supplémentaires.

⁸² La question permet à un ou une parlementaire, à la majorité d'une commission ou à un groupe parlementaire d'exiger du Conseil fédéral qu'il fournisse des renseignements sur une affaire de politique intérieure ou extérieure importante. L'auteur de la question peut proposer, lors du dépôt de son intervention, qu'elle soit déclarée urgente.

en œuvre des mandats d'examen et des mesures adoptées pour améliorer la capacité d'action du Parlement en situation de crise doit être poursuivie avec célérité. L'échange avec des représentants du Parlement doit être cultivé pour faire connaître le point de vue de l'administration fédérale.

Pendant une crise aiguë, le Parlement devrait au demeurant pouvoir se procurer rapidement des informations actuelles en relation avec la crise ou la gestion de crise auprès des services responsables de l'administration fédérale sans pour autant que leur travail soit perturbé par de nombreuses interventions parlementaires et questions, parfois de teneur semblable ou par un nombre excessif de convocations aux séances de commission.

Recommandation 4

D'ici à la fin 2022, la ChF présentera les résultats de la présente évaluation à l'occasion d'une rencontre avec les présidents des conseils et discutera des prochains travaux visant à améliorer la collaboration entre l'administration fédérale et le Parlement en situation de crise.

2.5 Collaboration internationale de l'administration fédérale

L'évaluation de la collaboration internationale de l'administration fédérale pendant la situation particulière est plutôt positive. 75 % des personnes interrogées pensent que la forme de collaboration adoptée avec d'autres pays et des organisations internationales, dans leur domaine de compétence, a donné des résultats très positifs ou plutôt positifs (cf. fig. 15). L'objectif de 80 % n'est cependant pas atteint pour cette question ni pour d'autres en relation avec la collaboration internationale. 2/3 des personnes interrogées pensent qu'une attention suffisante a été accordée aux aspects internationaux dans leur domaine de compétence. La prise en compte dans la gestion de crise des expériences faites à l'étranger a aussi été le plus souvent bien jugée. Il est ressorti des interviews que si les développements à l'étranger et les connaissances et expériences acquises dans d'autres pays avaient été suivis de près dans de nombreuses unités, ces informations n'ont pas toujours été suffisamment partagées entre les départements. 2/3 des personnes interrogées pensent que l'administration fédérale s'est suffisamment coordonnée avec d'autres pays et organisations internationales (« correspond tout à fait » ou « correspond plutôt »). La participation de la Suisse à l'initiative COVAX était un exemple connu de collaboration internationale (cf. bloc thématique F, p. 33).

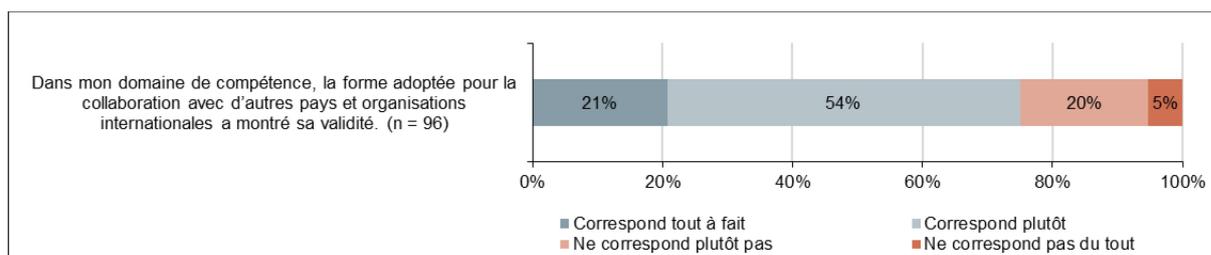


Figure 15: répartition des réponses à la question concernant la validité de la forme de collaboration internationale adoptée.

Seulement 36 participants au questionnaire en ligne ont pu répondre à la question concernant la prise en compte des besoins des Suisses de l'étranger. La moitié d'entre eux estime que leurs besoins ont été suffisamment pris en compte. Quelques personnes interrogées estiment que l'administration fédérale aurait dû s'engager davantage pour la vaccination des Suisses de l'étranger.

Bloc thématique F: participation de la Suisse à l'initiative COVAX (Covid-19 Vaccines Global Access Facility)

La Suisse a confirmé sa participation à l'initiative COVAX le 18 septembre 2020. Celle-ci s'inscrit dans le dispositif de coopération mondiale « Access to Covid-19 Tools Accelerator » (ACT-A) » lancé notamment par le directeur général de l'OMS, le président français, la présidente de la Commission

européenne et la Fondation Bill & Melinda Gates. Le dispositif de coopération réunit des gouvernements, des scientifiques, des entreprises, des acteurs de la société civile, des philanthropes et des organisations actives dans le domaine de la santé au niveau mondial pour assurer l'accès aux vaccins aux pays pauvres.

La Suisse a présidé avec Singapour le « Group of friends of the Covax Facility »⁸³ et a collaboré étroitement avec l'Alliance du Vaccin (Gavi) pour assurer l'accès aux vaccins aux pays pauvres. La Suisse préside en outre le conseil des donateurs du partenariat des diagnostics sous l'égide de l'ACT. La Suisse contribue ainsi à plusieurs organisations internationales actives dans la recherche, le développement et la distribution équitable de vaccins, de dispositifs médicaux de diagnostic et de traitements contre le COVID-19.

Le programme COVAX visait à garantir à chaque pays participant suffisamment de doses pour pouvoir vacciner au moins 20 % de sa population la plus vulnérable jusqu'à la fin 2021. En juillet 2020, l'OMS a fait savoir que 165 pays, représentant près de 60 % de la population mondiale, avaient adhéré au Mécanisme COVAX visant à assurer un accès juste et équitable à un vaccin autorisé. La mise en œuvre concrète s'est toutefois révélée plus compliquée que prévu, puisque les vaccins achetés dans le cadre du programme n'auraient pas tous été autorisés en Suisse et dans l'UE. Or, la Suisse et l'UE ne voulaient fournir aux pays mentionnés que des vaccins autorisés chez elles. Un échange de vaccins avec d'autres pays aurait été possible dans le cadre du programme, mais comme la Suisse ne voulait que des vaccins autorisés, elle n'aurait reçu que 250 000 doses. À titre de comparaison, à la mi-janvier la Suisse avait conclu des contrats pour l'achat d'environ 7,5 millions de doses de Moderna et d'environ 3 millions de doses de Pfizer/BioNTech.

Lorsqu'il est apparu que, grâce à sa stratégie d'approvisionnement et au choix des vaccins, la Suisse disposerait de suffisamment de doses, elle a commencé à livrer des tests rapides antigéniques et des vaccins à d'autres pays par l'intermédiaire du DFAE / DDC.

Les personnes interrogées ont souligné que les contacts noués avant la crise et l'accès à des mécanismes, à des réseaux et à des plateformes d'information et d'échange européens ont joué un rôle déterminant dans le bon fonctionnement de la collaboration internationale. La Suisse, en tant que membre de Schengen, a été associée aux mesures de l'UE dans le domaine du transport international de voyageurs. Elle a par ailleurs obtenu de l'UE, un accès ad hoc aux institutions européennes chargées de la prévention des épidémies, en particulier au Système d'alerte précoce et de réaction (SAPR) et au Comité de sécurité sanitaire (CSS). Ces accès étaient importants pour l'OFSP. Ils ont notamment permis au DFI de présenter chaque semaine au Conseil fédéral un document d'une vingtaine de pages sur la situation internationale, l'évolution des situations épidémiologiques et les mesures prises. Or une telle collaboration ne va pas de soi et n'est pas réglée pour l'avenir, comme le montre l'exemple de la passerelle d'interopérabilité de l'UE pour les applications de traçage des contacts et d'alerte. Alors qu'on pouvait supposer que l'inclusion de la Suisse présentait un intérêt pour l'UE aussi, ne serait-ce qu'en raison des frontaliers, celle-ci a été exclue. Au vu de la plus-value technique et politique de la collaboration, une future association de la Suisse à la prévention des épidémies de l'UE et au Mécanisme européen de protection civile (MEPC) est souhaitable. Dans ce contexte, la Suisse devrait pouvoir recourir aux infrastructures et à l'expertise du Centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC) en cas de catastrophes et pour les opérations humanitaires extraeuropéennes. Cela permettrait de grouper les forces, de renforcer les capacités nationales et d'acquérir de l'expérience opérationnelle dans le cadre d'exercices et d'engagements. Une participation au MEPC permettrait en outre à des experts, des scientifiques et des membres de la protection civile suisses de participer au Réseau européen de connaissance en protection civile. La participation au programme européen d'observation de la terre Copernicus en cas de catastrophes en Suisse ou lors d'opérations humanitaires à l'étranger serait également utile pour disposer d'une meilleure présentation de la situation.

⁸³ GAVI, donor profile of Singapore : [Singapore | Gavi, the Vaccine Alliance](#)

Champ d'action 5: intégration dans les réseaux internationaux

La gestion de crise de l'administration fédérale a considérablement profité des mécanismes et des plateformes d'information et d'échange européens. Il importe donc, au vu de l'évolution incertaine des relations bilatérales avec l'UE, de garantir qu'à l'avenir la Suisse sera intégrée dans les réseaux et partenariats internationaux déterminants pour la gestion de crise (au-delà de la coordination Schengen) et dans les instruments qui leur sont liés : Système d'alerte précoce et de réaction (SAPR), Mécanisme européen de protection civile (MEPC), Centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC), Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) et Comité de sécurité sanitaire (CSS).

Recommandation 5

Le DFAE, le DFI (OFSP) et le DDPS doivent exposer, en collaboration avec les autres départements, quels sont les mécanismes, réseaux et plateformes de l'UE nécessaires à une gestion de crise efficace de l'administration fédérale. Ils en rendront compte au Conseil fédéral d'ici au milieu de l'année 2023.

La gestion de crise doit mieux intégrer la dimension internationale. Dans le cadre de l'adaptation de l'organisation de crise de la Confédération (cf. recommandation 1), il faudra exposer comment améliorer l'échange d'informations pertinentes pour la gestion de crise au niveau opérationnel et stratégique au sein de l'administration fédérale concernant des développements, des enseignements et des expériences à l'étranger. En outre, les grands exercices de l'administration fédérale dans le domaine de la gestion de crise devront intégrer les aspects internationaux (cf. recommandation 6.3).

2.6 Bases et ressources humaines pour la gestion de crise

Le présent chapitre traite de l'évaluation des bases de la gestion de crise et des questions relatives au personnel ainsi que des champs d'action et des recommandations qui s'y rapportent. Les bases comprennent les bases légales et les documents de référence internes concernant la gestion de crise.

Bases légales et documents de référence internes concernant la gestion de crise

L'évaluation des bases légales relatives à la gestion de crise est globalement positive. 91 % des personnes interrogées ont déclaré qu'elles connaissaient les bases pertinentes pour leur domaine de compétence (lois, ordonnances, directives), mais seulement 62 % d'entre elles ont estimé qu'elles étaient utiles lors d'une crise prolongée (cf. fig. 16). L'objectif de 80 % n'est donc pas atteint pour cette question.

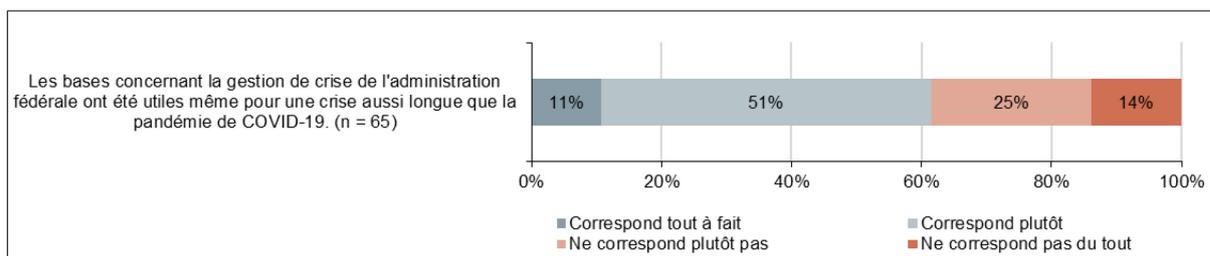


Figure 16: répartition des réponses à la question de l'adéquation des bases concernant la gestion de crise de l'administration fédérale lors d'une crise prolongée.

Lors de la 1^{re} évaluation de la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la pandémie de COVID-19, il était déjà apparu que les bases légales et les documents de référence concernant la gestion de crise devaient être réexaminés dans l'optique d'une crise longue et complexe. La recommandation correspondante est en cours de mise en œuvre (cf. ch. 1.1). La révision des bases légales et des documents de référence concernant la gestion de crise suivants est en cours : ordonnance sur l'État-

major fédéral Protection de la population (OEMFP)⁸⁴, directives sur l'organisation de la conduite de la politique de sécurité du Conseil fédéral⁸⁵, LEp, Plan suisse de pandémie Influenza et les instructions concernant la gestion des crises dans l'administration fédérale⁸⁶.

S'agissant de l'élaboration des bases légales, les interviews ont mis en évidence la capacité de l'administration fédérale de rédiger rapidement des lois et des ordonnances adaptées aux développements de la crise. La loi COVID-19 et les ordonnances qui se fondent sur elle ont montré leur validité. La LEp s'est aussi révélée essentielle pour la gestion de la crise, car elle a donné un cadre légal aux décisions du Conseil fédéral et a servi de référence à l'administration fédérale. Elle a en outre contribué de manière déterminante à clarifier la répartition des tâches, compétences et responsabilités entre la Confédération et les cantons. Par exemple, il s'est avéré judicieux que la Confédération soit responsable de l'acquisition et de la distribution des vaccins et que les cantons organisent la vaccination. Le modèle de gestion de crise à trois échelons prévu aux art. 6 et 7 LEp (situation normale, situation particulière et situation extraordinaire) s'est lui aussi révélé utile bien qu'il ait nécessité des transferts de responsabilité en matière de gestion de crise et que le passage d'une situation à l'autre mérite d'être amélioré (cf. champ d'action 2). Dans la perspective de nouvelles crises et de nouvelles bases légales, il vaut sans doute la peine d'examiner si un modèle semblable comportant des situations et une réglementation de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons prédéfinies doit être élaboré ou repris. Le recours au droit de nécessité pourrait être réduit si des bases légales analogues à celles de la LEp étaient créées pour les scénarios de catastrophes les plus probables.

La gestion de la pandémie de COVID-19 a montré que si la LEp contient de nombreuses règles utiles pour la gestion d'épidémies et de pandémies, elle doit néanmoins être révisée. Plusieurs dispositions doivent être formulées plus clairement, sans pour autant priver le Conseil fédéral et les cantons de la marge de manœuvre nécessaire. Les cantons ont notamment déploré qu'il n'y ait pas de critères définissant l'entrée dans la situation particulière. Par ailleurs, la disposition qui prévoit que, si « une situation extraordinaire l'exige, le Conseil fédéral peut ordonner les mesures nécessaires pour tout ou partie du pays » a été jugée insuffisamment concrète contraignante, notamment par l'OFJ. En conséquence, le Conseil fédéral a dû se fonder sur la clause générale de l'art. 36 Cst. pour ordonner des mesures. Les compétences de la Confédération et des cantons en matière de communication de crise en situation particulière (cf. ch. 2.9) doivent elles aussi être précisées, selon l'évaluation de la CdC. Il convient de clarifier si la responsabilité de cette communication relève en tout ou partie des cantons et si la Confédération reprend la main dans ce domaine en situation particulière. Lors des interviews, il a en outre été mentionné que la LEp ne définit pas précisément qui doit assumer les conséquences financières des mesures ordonnées. La LEp devrait donc être complétée par des principes en matière de responsabilité du financement. Elle devrait aussi régler les aides financières, par des prescriptions générales (objectifs, critères, procédures, compétences, responsabilités, etc.) applicables aux aides financières visant à atténuer les conséquences économiques d'une pandémie ou d'une épidémie. Le traçage des contacts et la stratégie de dépistage pourraient aussi être réglés de manière plus uniforme dans un seul acte (cf. bloc thématique G, p. 36).

Bloc thématique G: prescriptions valables pour tous souhaitées dans la stratégie de dépistage

Les personnes interrogées estiment qu'on a agi rapidement et que les tests ont été vérifiés rigoureusement avant leur autorisation. Elles ont toutefois aussi pointé du doigt de mauvaises décisions, comme celle de ne pas en prendre en charge le coût des tests en vue de l'établissement d'un certificat pour les personnes asymptomatiques, ce qui a nui au dépistage. L'accès aux tests de qualité aurait dû être gratuit et à bas seuil. La décision de limiter la prise en charge du coût des tests rapides au personnel en contact avec les résidents dans les homes ne s'est pas révélée très avisée non plus. Ces décisions ont donné l'impression à certaines personnes interrogées que le souci d'économie primait la volonté de contrôler l'épidémie.

⁸⁴ RS 520.17 - [Ordonnance sur l'État-major fédéral Protection de la population \(OEMFP\)](#)

⁸⁵ FF 2016 8513 - [Directives sur l'organisation de la conduite de la politique de sécurité du Conseil fédéral](#)

⁸⁶ FF 2019 4415 - [Instructions concernant la gestion des crises dans l'administration fédérale](#)

Il se pourrait que la stratégie de dépistage ait souffert de ne pas être précisément réglée dans la LEp. Des adaptations du droit s'imposent pour améliorer la mise en œuvre et régler le financement. Au niveau opérationnel, les processus liés à la recommandation de dépistage devraient être clarifiés. Quelques personnes interrogées auraient souhaité que l'administration fédérale règle pour tous certains éléments, par exemple les tests dans les écoles, les entreprises et les établissements de santé. Toutefois, à cet égard l'OFS P devrait se limiter à formuler des recommandations et régler le financement par voie d'ordonnance, ce qu'il a d'ailleurs fait. Des parties prenantes n'ont pas été suffisamment associées à l'élaboration de la stratégie de dépistage. La Confédération s'est montrée pressante dans sa communication afin que les cantons prennent des mesures, mais sans donner d'instructions claires.

À l'instar de la LEp, les instructions concernant la gestion des crises dans l'administration fédérale se sont révélées utiles, parce qu'elles se limitent aux principes essentiels de la collaboration. Toutefois, il est apparu, comme lors de la 1^{re} évaluation de la gestion de crise, qu'elles doivent être adaptées à l'OEMP et à d'autres bases, notamment de l'organe sanitaire de coordination (OSANC). De nombreuses autres bases légales et documents de référence (par ex. la loi sur les douanes et des manuels de gestion des crises) se sont révélés utiles et précieux. Les personnes interrogées se sont toutefois montrées critiques à l'égard du Plan suisse de pandémie Influenza, lequel, s'il couvre bien tous les aspects importants pour gérer une pandémie (mesures d'hygiène, taux de reproduction du virus, quarantaine, traçage des contacts, etc.) ne règle pas les responsabilités de manière suffisamment précise et contraignante. Des règles contraignantes s'imposent pour l'acquisition et le stockage de matériel. De telles règles auraient permis d'éviter la pénurie de masques d'hygiène). Le plan de pandémie fait actuellement l'objet d'une révision visant à le rendre plus général et contraignant (cf. ch. 1.1). Le rôle de la Commission fédérale pour la préparation et la gestion en cas de pandémie (CFP) devra lui aussi être réexaminé dans le cadre de cette révision.

Plusieurs aspects de la procédure de consultation ont par ailleurs fait l'objet de critiques. Les délais de consultation étaient trop courts (cf. ch. 2.2. et bloc thématique G, p. 36), le temps pour préparer la mise en œuvre a manqué et, à cause des processus de consultation, la mise en œuvre a été retardée. Il est ressorti de l'atelier du groupe de travail IDEKOF-CdC consacré à la collaboration Confédération - cantons lors d'une crise qu'il est pratiquement impossible de prolonger les délais de consultation. Il serait par contre possible d'accélérer le processus au moyen de nouvelles solutions numériques, sans restreindre le cercle des destinataires ni nuire à la qualité des avis. L'OFSP a fait un premier pas dans cette direction, après que les cantons ont décidé de ne plus se prononcer de manière consolidée, mais de fournir des avis séparés. Les représentants des cantons ont approuvé la possibilité d'être consultés en ligne dorénavant, mais ont critiqué le logiciel utilisé qui ne permet pas de se prononcer de manière circonstanciée ni de publier immédiatement son propre avis⁸⁷. Les bases légales régissant la prise en compte de l'avis des cantons et d'autres acteurs de l'économie et de la société dans la gestion de crise de l'administration fédérale ont aussi été critiquées. La LCo en vigueur règle notamment les délais et les organisations consultées dans un cadre formel, mais ne règle pas du tout les consultations informelles. Dans le contexte de la gestion de la pandémie de COVID-19 cet aspect a été réglé conformément aux art. 6, al 2, LEp et 1 de la loi COVID-19 (association des cantons et des partenaires sociaux). Il n'existe pas de dispositions minimales concernant la procédure ou les organisations consultées lors de consultations informelles menées avant l'adoption de mesures en situation particulière. Il serait utile de fixer un cadre à l'association des parties prenantes, pour ne pas susciter de faux espoirs quant à leur droit de participation. En outre, pour ne pas retarder le processus décisionnel à cause du choix des parties prenantes, il serait utile de prévoir une possibilité de réexamen pour les parties prenantes non associées, au moyen d'une procédure de recours simplifiée. De cette manière il serait possible de vérifier a posteriori, à tête reposée et dans la perspective de futures crises, si les autorités compétentes en matière d'exécution ont fait bon usage de leur pouvoir d'appréciation.

⁸⁷ ChF : procès-verbal de l'atelier consacré à la collaboration Confédération - cantons lors d'une crise du 19.11.2021

La majorité des personnes interrogées pense que l'administration fédérale a fait appel aux bons partenaires externes (cf. fig. 17). Elles ont en outre souligné que l'administration fédérale a tiré les enseignements de la situation extraordinaire concernant l'association d'autres acteurs et qu'elle a pris contact en temps utile avec les parties prenantes concernées pendant la situation particulière.

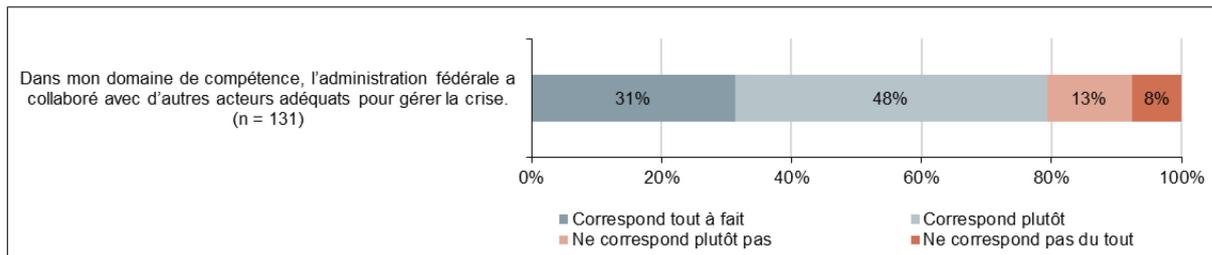


Figure 17: répartition des réponses à la question concernant la collaboration avec les bons acteurs

Les représentants des partenaires sociaux ont toutefois déploré que les consultations aient été menées tantôt conformément à la LEp, tantôt conformément à la loi COVID-19 et qu'ils n'aient donc pas toujours été invités à se prononcer. Certaines parties prenantes de la mise en œuvre se sont senties trop peu associées à la préparation des décisions de la Confédération. C'est notamment le cas des acteurs du domaine des soins (par ex. médecins de famille, Spitem, maisons pour personnes âgées, institutions médico-sociales), des villes et des communes. Les échanges avec les associations de l'économie et leur consultation a par contre mieux fonctionné, bien que l'occasion d'exploiter les compétences des parties prenantes pour élaborer rapidement des solutions pragmatiques et adaptées au besoin et de déléguer des tâches à des associations ou à des organisations de la société civile n'ait pas toujours été saisie. L'impression générale est qu'on a trouvé plus facilement des solutions adéquates aux problèmes économiques que des réponses adaptées dans le domaine social et aux questions de société. L'absence de retour sur la manière dont les besoins exprimés ont été pris en compte dans la préparation des décisions a également été critiquée. Les représentants de l'administration fédérale ont parfois été déçus de l'attitude des groupes d'intérêts, lorsqu'ils se sont limités à faire valoir leurs propres intérêts sans faire de propositions d'amélioration concrètes pour surmonter la crise. La participation des groupes d'intérêts à la préparation des décisions s'est toutefois améliorée au fil du temps.

S'agissant des grands exercices de la Confédération⁸⁸, le fait qu'on n'ait pas vérifié si les enseignements tirés des exercices avaient conduit à des changements a été critiqué. On ne sait pas si les recommandations des rapports d'évaluation des exercices ont effectivement été mises en œuvre. Lors de l'atelier thématique, des représentants des cantons étaient d'avis que les exercices réalisés avant la pandémie de COVID-19 n'avaient pas servi à grand-chose, car leur configuration n'était pas transposable à la pandémie de COVID-19 et qu'il n'était donc pas garanti que les cantons puissent interagir avec la gestion de crise de la Confédération. Le niveau de détail excessif des recommandations formulées dans les rapports d'évaluation a également été critiqué. Il faudrait se limiter à tirer de deux à six enseignements principaux des exercices ou des événements qui se sont réellement produits et faire en sorte que ces enseignements soient mis en œuvre par tous les départements.

La gestion du savoir et la mémoire institutionnelle de l'administration fédérale ont aussi fait l'objet de critiques. Les connaissances acquises lors de crises sanitaires précédentes ou d'exercices dans le domaine de la santé n'ont pas été suffisamment prises en compte dans la gestion de la pandémie de COVID-19. Les enseignements concernant l'engagement de l'armée et du service civil lors d'une pandémie tirés de l'ERNS 14 n'ont pas été appliqués adéquatement à la gestion de la pandémie de COVID-19. La Pharmacie de l'armée a consenti un énorme effort pour garantir une infrastructure largement protégée et une organisation logistique flexible pour la distribution des vaccins pendant la pandémie actuelle. Les structures mises en place ainsi que les connaissances et les capacités acquises dans ce contexte doivent être exploitées lors d'une prochaine crise. Il convient de définir quelles prestations la Pharmacie de l'armée peut fournir à l'administration fédérale, au système de santé et, le cas échéant, à la population, et de déterminer en particulier quel type et quelle quantité de produits elle doit fabriquer, stocker et, le cas échéant, distribuer.

⁸⁸ En font notamment partie les exercices de conduite stratégique (ECS) et les exercices du Réseau national de sécurité (ERNS).

Champ d'action 6: améliorer les bases de la gestion de crise

Les résultats du présent rapport doivent être intégrés dans les projets de révision des bases légales et des documents de référence du DFI, du DDPS et de la ChF en matière de gestion de crise : LEp, Plan suisse de pandémie Influenza (à l'avenir un plan de pandémie général), OEMFP, directives sur l'organisation de la conduite de la politique de sécurité du Conseil fédéral et instructions concernant la gestion des crises dans l'administration fédérale. Il faut en outre améliorer la gestion du savoir et la mémoire institutionnelle de l'administration fédérale. À l'issue des révisions en cours, il conviendra de tirer des enseignements généraux, de les consigner et de les partager afin qu'ils puissent être exploités lors de la création ou de la révision de bases (juridiques) concernant d'autres types de crises. Les tâches et les compétences de la Pharmacie de l'armée seront définies et exposées dans le cadre des travaux en exécution du postulat 21.3448 Rieder « Quel avenir pour la Pharmacie de l'armée ? »⁸⁹, compte tenu des expériences faites pendant la pandémie de COVID-19, aussi le présent rapport ne formule-t-il pas de recommandation concernant le rôle de la Pharmacie de l'armée.

Recommandation 6.1

Les départements et la ChF doivent tenir compte des résultats du présent rapport dans leurs projets de révision en cours, conformément à la description figurant dans le champ d'action 6. Lorsque ces projets seront terminés, ils exposeront au Conseil fédéral les enseignements éventuellement pertinents pour la gestion de crise, dans le but de cultiver la gestion du savoir dans ce domaine au sein de l'administration fédérale.

De nouvelles solutions numériques adaptées aux besoins des utilisateurs devront être mises à disposition, afin que les consultations, formelles ou informelles, puissent être menées et leurs résultats analysés rapidement en cas de crise. Le SG DFI mène actuellement, en collaboration avec les autres départements et la ChF, le projet « Consultations » qui élabore les bases d'une procédure de consultation par voie électronique permettant de mener des consultations formelles ou informelles et d'évaluer leurs résultats rapidement et uniformément. Il faut pousser, voire soutenir, la mise en œuvre de ce projet pour que les consultations formelles et les consultations informelles urgentes puissent être menées aussi promptement et uniformément que possible dans un avenir proche.

Le Parlement travaille actuellement à une modification de la LCo visant à régler les consultations informelles, menées en lieu et place de la procédure ordinaire pour les projets de lois urgentes ou d'ordonnances de nécessité fondées sur la Constitution. Le nouvel art. 10 LCo prévoit que, si aucune consultation n'est menée, l'avis des gouvernements cantonaux et des milieux tout particulièrement concernés par le projet doit être sollicité⁹⁰. Il appartient aux départements de définir quels sont ces milieux. Les départements et les offices doivent déterminer avant la survenance d'une crise quels sont les autorités, les groupes d'intérêts et les autres acteurs déterminants en cas de crise pour leur domaine spécialisé. Dans le cadre de la révision de la LEp, par exemple, il faudra examiner s'il est nécessaire d'ajouter les partenaires sociaux ou des associations faitières qui œuvrent au niveau national aux organes consultés en vertu de la LEp. Il sera ainsi possible de faciliter le lancement des procédures de consultation et de garantir que les besoins et les expériences acquises au niveau de l'exécution et par les milieux particulièrement touchés sont pris en compte dans les projets.

Recommandation 6.2

Dans les limites de ses ressources financières et humaines, le DFI doit garantir que la solution numérique élaborée dans le cadre du projet de consultation par voie électronique « Consultations » pourra être utilisée aussi pour les consultations informelles urgentes (par ex. possibilité d'adapter rapidement les délais et la liste des destinataires). Le cas échéant, il proposera au Conseil fédéral d'ici à la fin de 2023 les mesures nécessaires pour faciliter et accélérer la mise en œuvre du projet.

⁸⁹ Curia Vista : [postulat 21.3448 Rieder « Quel avenir pour la Pharmacie de l'armée? »](#)

⁹⁰ Curia Vista : [iv. pa. 20437 Améliorer la capacité d'action du Parlement en situation de crise et 20.438 Utilisation des compétences en matière de droit de nécessité et contrôle du droit de nécessité édicté par le Conseil fédéral en temps de crise](#), débat au CN du 14.3.2022

La pertinence des exercices pour les événements qui se produisent effectivement doit être renforcée. Lors des prochains exercices prévus dans la planification générale pour les années 2021 à 2023, il faudra vérifier si les enseignements des derniers exercices et des crises survenues ont été tirés et si les mesures nécessaires ont été mises en œuvre. En outre, les exercices doivent accorder une attention accrue aux aspects internationaux de la gestion de crise (public-cible, scénarios, partenariats, etc.) afin de consolider les relations et le flux d'informations internationaux dans la perspective de nouvelles crises.

Recommandation 6.3

Lors de la mise en œuvre des planifications générales des grands exercices, la ChF et le DDPS devront prévoir la vérification des connaissances acquises lors d'exercices et de situations de crise précédents et l'intégration d'aspects internationaux. Dans les concepts relatifs à l'exercice intégré de 2025 et à la période de planification 206-2029, ils exposeront au Conseil fédéral comment les aspects internationaux choisis et les principaux enseignements tirés des évaluations de la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la pandémie de COVID-19, de l'ERNS 14, de l'ECS 17 et de l'ERNS 19 ont été pris en compte dans le but et les objectifs des exercices.

2.7 Ressources humaines

Selon les personnes interrogées, la charge de travail n'a pas été la même pour tout le personnel de l'administration fédérale pendant la pandémie de COVID-19. Si dans les unités responsables de la gestion de crise, telles que le SG DFI et l'OFSP, la charge de travail a augmenté significativement, elle a nettement diminué dans d'autres en raison de la situation épidémiologique et des mesures de protection mises en œuvre (par ex. gestion d'événements ou domaine de l'asile, en partie). Les personnes interrogées ont fréquemment loué l'engagement du personnel des unités fortement sollicitées. Malheureusement, ces dernières n'ont pas pu obtenir rapidement un soutien en termes de personnel ni réorganiser l'administration fédérale à court terme. À la question visant à déterminer si la forme d'organisation adoptée par l'administration fédérale pour gérer la crise a suffisamment pris en compte l'endurance du personnel, la majorité des participants au questionnaire en ligne a répondu non (cf. fig. 18).

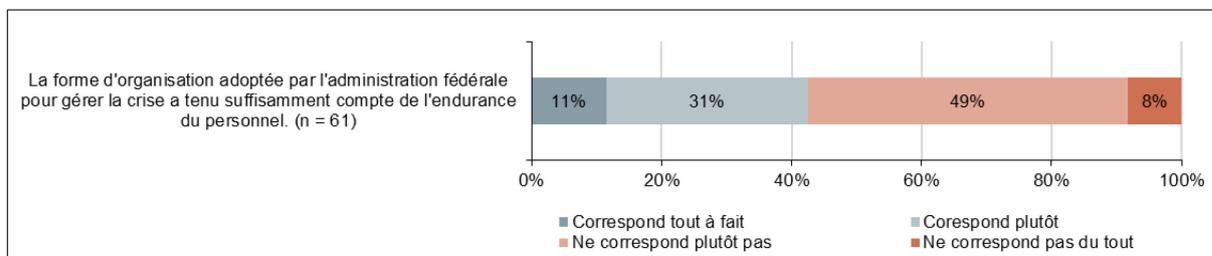


Figure 18: répartition des réponses à la question concernant la prise en compte de l'endurance du personnel dans la forme d'organisation de la gestion de crise adoptée par l'administration fédérale.

Plusieurs personnes interrogées ont regretté l'absence d'un pool de ressources dans lequel l'office spécialisé responsable et les unités fortement sollicitées auraient pu puiser. Ces unités devraient par exemple pouvoir faire appel à du personnel spécialisé supplémentaire pour le recrutement de personnel, l'achat de biens et de services, les questions relatives à l'informatique et à la numérisation, les questions juridiques et la communication, entre autres.

Les participants au sondage en ligne qui ont pu et se sont prononcés sur la question ont été plutôt critiques s'agissant de la prise en compte des besoins du personnel de l'administration fédérale à l'étranger. Sur les 19 personnes qui se sont exprimées, à peine plus de la moitié (10) a estimé que cette prise en compte a été suffisante. Au début de la campagne de vaccination en particulier, le personnel à l'étranger a été négligé, puisque l'organisation et l'exécution de la vaccination relevaient en premier lieu des cantons. Au sein de l'administration fédérale, il n'y avait manifestement pas unanimité sur qui devait assumer les responsabilités et les compétences concernant la protection de la santé du personnel à

l'étranger. Le DFAE a signalé dans son rapport que l'endurance du réseau extérieur doit être renforcée. Des transferts de ressources sans incidence financière sont prévus à cet effet.

Concernant l'engagement des personnes astreintes au service militaire, à la protection civile et au service civil pendant la pandémie de COVID-19, le Contrôle fédéral des finances relève dans son rapport du 8 mars 2022 que les cantons ont eu des interprétations différentes du moment opportun pour demander un soutien. En conséquence, les décisions concernant les engagements de l'armée et du service civil n'ont pas été prises de manière coordonnée. Les principes de la collaboration entre le DDPS et le DEFR doivent être définis afin d'améliorer leur action conjointe. En outre, les contributions autonomes du service civil en cas de catastrophe ou de situation d'urgence doivent être définies plus précisément : le rôle du service civil en situation d'urgence ne semble pas suffisamment clair. Le Contrôle fédéral des finances estime que celui-ci ne devrait intervenir qu'à titre subsidiaire.

Champ d'action 7: garantir l'endurance du personnel de l'administration fédérale

L'endurance du personnel de l'administration fédérale doit être renforcée par un soutien rapide, ciblé et personnalisé. Les processus permettant de recourir à du personnel supplémentaire provenant d'autres unités doivent être définis. Donnant suite à un mandat issu de l'évaluation de la 1^{re} phase de la pandémie, l'OFPER a déjà élaboré un modèle de convention qui règle l'échange de personnel et a inclus une clause correspondante dans les contrats de travail des employés de la Confédération. En outre, l'OFPER entend saisir les compétences personnelles des collaborateurs dans le système IGDP, afin qu'il soit possible d'identifier et d'attribuer rapidement le personnel adéquat en cas de crise. Ce projet est mené dans le cadre de projet SUPERB (Cluster personnel). Le savoir et les compétences en matière de gestion de crise disponibles dans l'administration fédérale doivent être mieux exploités. Les compétences en matière de gestion de crise doivent donc être intégrées dans le référentiel des compétences de l'administration fédérale et si possible aussi dans l'IGDP. Il conviendra toutefois de vérifier si l'IGDP s'y prête, car il faudra tenir compte d'aspects techniques relatifs à la sécurité.

Recommandation 7.1

D'ici à la fin de 2022, le DFF (OFPER) consultera tous les départements et définira les compétences en matière de gestion de crise en collaboration avec le DDPS, le DFAE (KMZ), le DFJP (fedpol) et la ChF. Il complétera en conséquence le référentiel de compétences de l'administration fédérale. En outre, il établira avec la Conférence des ressources humaines, d'ici au milieu de l'année 2023, un processus qui permettra d'affecter rapidement et temporairement du personnel à d'autres tâches ou de l'affecter à d'autres unités. La possibilité d'utiliser l'IGDP à cet effet sera étudiée.

Il faut en outre clarifier les compétences et les processus relatifs à la protection de la santé du personnel de la Confédération à l'étranger. Sous l'angle du droit du personnel, il appartient aux départements et aux unités administratives de le faire. Le manque de clarté concerne en particulier la garantie des prestations à l'étranger. Le DFAE devra régler ces compétences avec les autres unités qui ont du personnel à l'étranger. Il faut aussi régler la coordination en cas d'engagement simultané de l'armée, de la protection civile et du service civil. Les travaux ont déjà commencé, à la suite du rapport du Contrôle fédéral des finances, aussi le présent rapport ne formule-t-il pas de recommandation à ce sujet.

Recommandation 7.2

Le DFAE doit régler avec le DFF (OFPER), le DDPS et le DFI (OFSP) par qui et comment la protection de la santé du personnel de la Confédération à l'étranger sera assurée à l'avenir. Il informera le Conseil fédéral du résultat de ses clarifications d'ici au milieu de l'année 2023.

2.8 Gestion nationale des données

La diversité des solutions informatiques et des bases de données dans les cantons a été une source de difficultés pour la gestion de crise de l'administration fédérale. Cette hétérogénéité a gêné l'élaboration de la présentation de la situation et nuit à l'efficacité de la gestion de crise, en particulier en ce qui concerne le traçage des contacts et les systèmes d'inscription à la vaccination. Pendant la pandémie de COVID-19, les cantons étaient responsables des solutions informatiques. La Confédération a toutefois rapidement développé des systèmes pour offrir une solution aux cantons. La séparation totale des niveaux politique et opérationnel dans les cantons s'est révélée problématique pour la collaboration entre la Confédération et les cantons dans le domaine technologique. Les trois acteurs (décideurs politiques, médecins cantonaux et spécialistes IT) ne partageaient pas la même vision, ce qui a compliqué la coordination. La plateforme de prise de rendez-vous en ligne OneDoc, mise à disposition par la Confédération et utilisée par 19 cantons, illustre bien la situation. Deux cantons ont opté pour VacMe et deux autres ont préféré une solution propre. Quelques médecins cantonaux ne voyaient pas l'intérêt d'une solution unique, alors que la Confédération plaidait pour une solution unique plus efficace.

L'hétérogénéité des prescriptions relatives aux données en lien avec des informations importantes pour la présentation de la situation et le monitoring de l'évolution de la pandémie de COVID-19 s'est ajoutée à celle des solutions informatiques. Aucune prescription contraignante n'existait pour la collecte des données. Dans la perspective d'une nouvelle pandémie, les informations importantes, telles que le nombre de cas confirmés, le nombre de cas suspects et le nombre de vaccinations, devront être collectées de manière uniforme, par groupe à risque et par groupe d'âge. Le système centralisé de présentation électronique de la situation (PES) n'a pas été utilisé systématiquement par de nombreux acteurs. En conséquence, certains cantons ont demandé qu'à l'avenir la transmission des données de monitoring soit uniformisée et qu'elle se fasse si possible par un canal unique. Ils ont même proposé d'obliger les cantons à utiliser le système PES.

Dans son rapport sur les conséquences de la pandémie de COVID-19 sur la numérisation de l'administration fédérale, le Secteur Transformation numérique et gouvernance de l'informatique (TNI) de la ChF relève lui aussi que la numérisation de l'administration fédérale requiert la collaboration des cantons. Dans ce domaine, la pandémie de COVID-19 a certainement joué le rôle d'un catalyseur : l'application SwissCovid, le dashboard de l'OFSP, le certificat de vaccination, Vaccination-IT, le certificat COVID-19 et le Travelcheck, pour ne citer qu'eux, sont quelques-unes des applications développées. Il n'en demeure pas moins que la mise en œuvre de l'administration numérique doit encore être accélérée. Il faut faciliter la collaboration entre les unités et entre celles-ci et les partenaires externes, par exemple au moyen d'interfaces techniques, de systèmes de gestion des données interopérables, de normes pour les projets communs ou par l'exploitation des synergies des systèmes IT. L'administration numérique doit rester un thème prioritaire du Dialogue confédéral après la pandémie de COVID-19, qui devra se concentrer sur la disponibilité d'interfaces techniques standardisées et l'amélioration de l'interopérabilité technique et sémantique. La mise en place rapide de la nouvelle organisation « Administration numérique suisse » (ANS) sera profitable dans ce domaine⁹¹.

Champ d'action 8: améliorer l'échange de données au niveau national

La Confédération devrait pouvoir fixer des normes pour l'échange numérique d'informations au niveau national, valables pour toute la Suisse ou pour toutes les administrations cantonales, lorsque les solutions informatiques concernées servent à la gestion de crise ou à la présentation de la situation du pays. Les données à livrer devraient être standardisées et réutilisables. L'ANS et le Secteur TNI de la ChF travaillent déjà à la standardisation des données des unités administratives cantonales et fédérales. Le DFI a soumis au Conseil fédéral un rapport concernant l'amélioration de la gestion des données dans le domaine de la santé, qui met en œuvre un mandat issu de la 1^{re} évaluation de la gestion de crise. Sur la base de ce rapport, le Conseil fédéral a adopté cinq mesures concrètes au début 2022. Le DDPS

⁹¹ ChF : Enquête sur les conséquences de la pandémie de COVID-19 sur la numérisation de l'administration fédérale, p. 16 s. (document interne)

(SSC) a notamment été chargé, avec le DFI (OFSP, OFS) et la ChF (TNI) et en association avec les cantons, d'encourager l'utilisation multiple des données dans le cadre de la déclaration des données aux autorités, conformément au principe *once only*⁹². Les interactions structurées et standardisées permettront de réduire la charge de travail de tous les intéressés et de pousser l'automatisation des livraisons de données. En outre, le DFI (OFSP, OFS) a été chargé de concevoir avec la CDS un groupe spécialisé sur la gestion globale des données dans le système de santé. L'objectif de ce groupe spécialisé est de définir conjointement des normes homogènes sur la gestion des données dans le système de santé. À cet égard, et dans le cadre de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons doivent principalement œuvrer pour que les normes techniques et sémantiques établies dans le domaine de la santé soient, dans la mesure du possible, déclarées obligatoires de par la loi. L'échange numérique de données concernant les maladies transmissibles devrait lui aussi être imposé par la loi, de même que les exigences techniques pertinentes. S'agissant du réseau national de suivi de la situation et de l'échange d'informations, le champ d'action et la recommandation 1 mettent en évidence les conséquences possibles.

Recommandation 8

Dans le cadre de la révision de la LEp, le DFI (OFSP) créera les bases légales qui rendront obligatoire l'utilisation de normes homogènes, reconnues au niveau international, pour l'échange numérique de données sur les maladies transmissibles et fixeront les exigences techniques pertinentes.

2.9 Communication de crise et campagnes d'information

La communication de crise a été jugée bonne par la majorité des personnes interrogées. 72 % d'entre elles estiment que la communication de l'administration fédérale a contribué à la compréhension des décisions du Conseil fédéral. Presque autant d'entre elles (70 %) pensent que la communication avec les médias et la population a bien fonctionné. 85 % pensent que les mesures du Conseil fédéral ont été bien communiquées (cf. fig. 19). L'objectif de 80 % a donc été manqué de peu deux fois et atteint une fois.

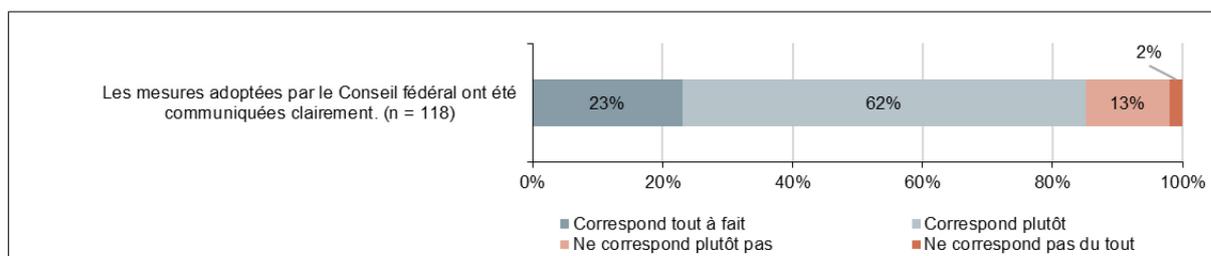


Figure 19: répartition des réponses à la question concernant la clarté de la communication des mesures par le Conseil fédéral

Les personnes interrogées estiment que le concept de communication de crise a fonctionné et que les formats « conférences de presse du Conseil fédéral » et « points de presse » avec les experts ont montré leur validité. La communication de crise s'est développée ces dernières années et les enseignements tirés des crises précédentes ont été assimilés. Les personnes interrogées pensent qu'il était judicieux et important que la Confédération assume la communication destinée à la population. La phase pendant laquelle le Conseil fédéral est resté en retrait de la communication, en été 2020, est celle qui a été la plus critiquée⁹³. Des problèmes sont apparus quand les cantons ou la Science Task Force ont défendu des positions différentes de celles du Conseil fédéral. De plus, le Conseil fédéral et la *Science Task Force* se sont exprimés tous deux au Centre de presse du Palais fédéral, ce qui a contribué à déconcerter la population. Il est aussi arrivé que les motifs ayant poussé le Conseil fédéral à ordonner telle ou telle mesure ou à changer de stratégie ne soient pas suffisamment expliqués.

⁹² EXE.2021.3099

⁹³ Cf. SOTOMO : 9^e sondage sur le coronavirus commandé par la SSR SRG [rapport du 29.10.2021](#), p. 29 (en allemand). 36 % seulement des sondés estimaient que la communication du Conseil fédéral était bonne, contre 64 à 68 % pendant la 1^{re} vague.

Quelques personnes interrogées ont critiqué la communication du Conseil fédéral. Parfois les informations étaient vagues et les messages plutôt complexes, ce qui a déconcerté la population et laissé des questions sans réponse. En outre, les différents médias sociaux n'ont pas été suffisamment exploités : dans ce domaine, le Conseil fédéral ne s'est exprimé que sur Twitter. Certaines personnes interrogées estiment nécessaire que l'administration fédérale soit présente sur les nouveaux réseaux sociaux et qu'elle mette en œuvre une stratégie de prévention pour prévenir ou juguler, dans la mesure du possible, la propagation des infox par ces canaux. Il a été aussi souligné que l'information n'avait pas été suffisante pour les personnes qui ne maîtrisent aucune langue nationale, alors même que l'OFSP a diffusé son matériel d'information dans les quatre langues nationales, en anglais et parfois dans 20 autres langues, y compris au moyen des médias sociaux courants. Selon l'OFS, pendant la période d'observation 2017-2019, près de 9 % la population issue de la migration, soit 3,5 % de la population totale, ne parlaient aucune des langues nationales⁹⁴.

La qualité des campagnes d'information de l'OFSP a aussi fait l'objet de critiques de la part des personnes interrogées. Ces campagnes auraient pu faire davantage appel aux émotions et mieux exploiter les moyens de communication fréquemment utilisés par les jeunes. Les campagnes ont été plus réussies dans d'autres pays. La campagne de vaccination en particulier aurait pu bénéficier d'une communication précoce et plus intensive. La Suisse n'a pas réussi à convaincre les sceptiques des avantages du vaccin ni à intégrer la population issue de migration dans la campagne. La campagne a par ailleurs souffert du fait que le Conseil fédéral n'ait pas parlé d'une seule voix de la vaccination. Bien que la promotion de la vaccination relève en principe des cantons, la Confédération a quand même organisé une semaine nationale de la vaccination, mais celle-ci a eu lieu six mois trop tard. Il aurait été utile d'associer davantage les villes, qui ont de bons contacts avec les groupes difficilement atteignables, dans l'information des personnes qui ne parlent aucune langue nationale.

Champ d'action 9: adapter la communication et les campagnes d'information

En situation de crise, le Conseil fédéral et l'administration fédérale doivent, dès le début, communiquer au moyen des médias sociaux les plus utilisés du moment, dans toutes les langues les plus parlées en Suisse. En situation de crise tout particulièrement, il est crucial d'atteindre le plus possible de groupes de population pour les informer en tenant compte de leurs caractéristiques sociales et culturelles. Pour atteindre cet objectif, tous les canaux de communication devraient être exploités. L'utilisation des médias sociaux et des applications de la Confédération, notamment, recèle un potentiel d'amélioration. Il en va de même de l'information des groupes de population d'autres cultures. Il faut également vérifier l'utilité d'un site Internet sur lequel toutes les informations importantes seraient centralisées.

Les campagnes d'information de l'OFSP ont déjà été analysées sous différents angles. Dans la perspective d'une nouvelle crise sanitaire, il faut étudier comment mettre en œuvre la promotion de la vaccination et l'adapter au public-cible pour garantir le succès de la campagne de vaccination. Cet examen pourrait également quelles sont les mesures les plus efficaces pour promouvoir la vaccination et augmenter le nombre de personnes prêtes à se faire vacciner.

Recommandation 9.1

La ChF, en collaboration avec les départements, examinera des possibilités pour qu'en cas de crise la communication du Conseil fédéral et les campagnes d'information atteignent de plus larges couches de la population par plus de canaux (par ex. médias sociaux, applications, site Internet central) et dans plusieurs langues, compte tenu des caractéristiques sociales et culturelles. Elle informera le Conseil fédéral des mesures correspondantes d'ici à la fin 2023.

⁹⁴ OFS : www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Population > Migration et intégration > Indicateurs de l'intégration > Personnes utilisant régulièrement 3,2,1 ou aucune langue nationale

Recommandation 9.2

Le DFI (OFSP) évaluera la campagne de vaccination de la Confédération sous l'angle de la promotion de la vaccination et de l'augmentation du nombre de personnes prêtes à se faire vacciner. D'ici à la fin 2023, il informera le Conseil fédéral des résultats et des recommandations pour de futures crises sanitaires.

3. Conclusions et perspectives

Le présent rapport d'évaluation présente les points forts et les points faibles de la gestion de crise de l'administration fédérale d'août 2020 à octobre 2021, une période d'incertitude, marquée par une situation épidémiologique en constante évolution et l'apparition de variants du virus qui ont fait augmenter le nombre de cas, d'hospitalisations et de décès. L'évaluation se focalise sur les moyens d'optimiser la gestion de crise de l'administration fédérale et la collaboration nationale et internationale dans ce domaine. Elle vérifie en outre si les stratégies et les mesures ont été adoptées à temps et si l'administration fédérale les a mises en œuvre de manière adéquate.

L'évaluation révèle que la capacité de l'administration fédérale d'élaborer rapidement des lois et des ordonnances de qualité est perçue comme un point fort. La capacité d'apprendre de l'administration fédérale (par ex. dans le domaine de la communication de crise ou dans le domaine de la collaboration avec les milieux scientifiques), la stratégie d'acquisition des vaccins, l'élaboration du certificat COVID-19 et l'engagement total du personnel des unités responsables méritent aussi d'être relevés. Parmi les points à améliorer figurent l'organisation de la gestion de crise de l'administration fédérale et la coordination au sein du système fédéral suisse. L'anticipation, au niveau stratégique, des crises et des évolutions de la situation possibles s'est aussi révélée susceptible d'être améliorée. La gestion de crise de l'administration fédérale a parfois manqué de clairvoyance. Si la stratégie générale de maîtrise de la crise du Conseil fédéral était identifiable, elle n'a pas contribué dans la mesure attendue à la prévisibilité et à la sécurité de planification pour les semaines et les mois suivants.

Pour pouvoir anticiper les développements et planifier les mesures envisageables, il faut améliorer la collaboration et l'échange d'informations internes, uniformiser la gestion des données nationale et internationale et institutionnaliser la participation des milieux scientifiques à la gestion de crise. Il faut également garantir que, lors de nouvelles crises, l'administration fédérale aura encore accès aux informations des plateformes et des réseaux européens qui sont la condition d'une gestion de crise efficace et efficiente. La future organisation de la gestion de crise de l'administration fédérale ne devra pas se limiter à garantir l'anticipation au niveau stratégique et la coordination au niveau opérationnel, elle devra aussi garantir que les connaissances scientifiques et les besoins des cantons et des milieux particulièrement touchés pourront être intégrés dans la gestion de crise.

L'évaluation a aussi révélé que l'administration fédérale et ses partenaires doivent mieux se préparer aux crises futures. Les bases légales et les documents de référence internes concernant la gestion de crise se sont révélés utiles, mais doivent être revus. Certains d'entre eux ont déjà été adaptés. Les résultats de la présente évaluation seront intégrés dans les travaux en cours de l'administration fédérale et seront mis à la disposition des cantons et du Parlement pour leurs projets visant à rendre leurs structures et leurs processus plus résilients aux crises. L'endurance du personnel en situation de crise doit être garantie par des processus et un soutien prédéfinis. Il faut trouver les moyens et la manière de soutenir rapidement les unités responsables en cas de crise, en termes de personnel et de compétences.

Globalement, l'évaluation montre que, tout bien considéré, la gestion de crise de l'administration fédérale a été jugée bonne et qu'elle a pu être améliorée déjà pendant la crise. Le présent rapport met cependant en évidence que la gestion de crise de l'administration fédérale et la collaboration, nationale et internationale, dans ce domaine peuvent encore être améliorées par la mise en œuvre de 13 recommandations. L'évaluation révèle que plusieurs des mesures et stratégies adoptées par Conseil fédéral ne sont pas arrivées à point nommé et que pendant la 2^e phase de la pandémie de COVID-19, cela a parfois eu des conséquences négatives pour la situation épidémiologique comme pour l'efficacité et l'efficience de la gestion de crise de l'administration fédérale. Par contre, en élaborant rapidement des bases légales de qualité, l'administration fédérale a pu mettre en œuvre les stratégies et les mesures de manière adéquate.

La mise en œuvre des derniers mandats issus de la 1^{re} évaluation de la gestion de crise pendant la pandémie de COVID-19 et des mandats issus de la présente évaluation prendra un peu de temps. Les délais de mise en œuvre de ces mandats ont toutefois été fixés de telle sorte que des points essentiels de la gestion de crise auront probablement déjà été améliorés d'ici un à deux ans. Le controlling ordinaire du Conseil fédéral permettra de vérifier si les délais sont tenus. L'exercice intégral de 2025 sera

l'occasion de vérifier la mise en œuvre de certaines mesures et d'identifier les lacunes restantes. Toutefois, on ne saura que lors d'une prochaine crise si la gestion de crise de l'administration fédérale s'est améliorée.

Annexes

Annexe 1: vue d'ensemble des recommandations au Conseil fédéral

Recommandation 1

La ChF et le DDPS doivent élaborer, avec les autres départements, des options pour l'organisation de la gestion de crise de l'administration fédérale aux niveaux stratégique et opérationnel et soumettre une note de discussion au Conseil fédéral d'ici à la fin mars 2023. Celle-ci exposera en particulier comment, **au niveau stratégique** :

- promouvoir une gestion de crise globale et anticipative,
- définir des critères d'activation d'une structure de crise supradépartementale,
- mieux répartir les tâches, compétences et responsabilités, et
- garantir la connectivité des acteurs du système fédéral et des tiers.

Elle exposera comment, **au niveau opérationnel**:

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

Recommandation 2

D'ici à la fin septembre 2022, le Conseil fédéral doit exposer dans une lettre adressée aux cantons le potentiel d'amélioration de la collaboration au sein du système fédéral dégagé du présent rapport, se prononcer sur les exigences émanant du rapport du 29 avril 2022 de la CdC et de la lettre du 5 mai 2022 des cantons et proposer comment procéder pour la discussion et la mise en œuvre des mesures afin que la collaboration entre la Confédération et les cantons lors d'une crise puisse être améliorée.

Recommandation 3

Dans le cadre de la réponse au postulat 20.3280 Michel, la ChF, en collaboration avec le DEFR (SEFRI) et le DFI (OFSP) et en accord avec les autres départements, devra présenter au Conseil fédéral d'ici à la fin 2022 une note de discussion qui exposera plusieurs options pour l'organisation du conseil politique scientifique. En plus des modèles mentionnés par le postulat, la note devra présenter et évaluer d'autres solutions, compte tenu des structures et des processus existants. En outre, la note de discussion devra exposer les effets possibles sur les options concernant l'organisation de crise de l'administration fédérale (cf. recommandation 1).

Recommandation 4

D'ici à la fin 2022, la ChF présentera les résultats de la présente évaluation à l'occasion d'une rencontre avec les présidents des conseils et discutera des prochains travaux visant à améliorer la collaboration entre l'administration fédérale et le Parlement en situation de crise.

Recommandation 5

Le DFAE, le DFI (OFSP) et le DDPS doivent exposer, en collaboration avec les autres départements, quels sont les mécanismes, réseaux et plateformes de l'UE nécessaires à une gestion de crise efficace de l'administration fédérale. Ils en rendront compte au Conseil fédéral d'ici au milieu de l'année 2023.

Recommandation 6.1

Les départements et la ChF doivent tenir compte des résultats du présent rapport dans leurs projets de révision en cours, conformément à la description figurant dans le champ d'action 6. Lorsque ces projets seront terminés, ils exposeront au Conseil fédéral les enseignements éventuellement pertinents pour la gestion de crise, dans le but de cultiver la gestion du savoir dans ce domaine au sein de l'administration fédérale.

Recommandation 6.2

Dans les limites de ses ressources financières et humaines, le DFI doit garantir que la solution numérique élaborée dans le cadre du projet de consultation par voie électronique « Consultations » pourra être utilisée aussi pour les consultations informelles urgentes (par ex. possibilité d'adapter rapidement les délais et la liste des destinataires). Le cas échéant, il proposera au Conseil fédéral d'ici à la fin de 2023 les mesures nécessaires pour faciliter et accélérer la mise en œuvre du projet.

Recommandation 6.3

Lors de la mise en œuvre des planifications générales des grands exercices, la ChF et le DDPS devront prévoir la vérification des connaissances acquises lors d'exercices et de situations de crise précédents et l'intégration d'aspects internationaux. Dans les concepts relatifs à l'exercice intégré de 2025 et à la période de planification 206-2029, ils exposeront au Conseil fédéral comment les aspects internationaux choisis et les principaux enseignements tirés des évaluations de la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la pandémie de COVID-19, de l'ERNS 14, de l'ECS 17 et de l'ERNS 19 ont été pris en compte dans le but et les objectifs des exercices.

Recommandation 7.1

D'ici à la fin de 2022, le DFF (OFPER) consultera tous les départements et définira les compétences en matière de gestion de crise en collaboration avec le DDPS, le DFAE (KMZ), le DFJP (fedpol) et la ChF. Il complétera en conséquence le référentiel de compétences de l'administration fédérale. En outre, il établira avec la Conférence des ressources humaines, d'ici au milieu de l'année 2023, un processus qui permettra d'affecter rapidement et temporairement du personnel à d'autres tâches ou de l'affecter à d'autres unités. La possibilité d'utiliser l'IGDP à cet effet sera étudiée.

Recommandation 7.2

Le DFAE doit régler avec le DFF (OFPER), le DDPS et le DFI (OFSP) par qui et comment la protection de la santé du personnel de la Confédération à l'étranger sera assurée à l'avenir. Il informera le Conseil fédéral du résultat de ses clarifications d'ici au milieu de l'année 2023.

Recommandation 8

Dans le cadre de la révision de la LEp, le DFI (OFSP) créera les bases légales qui rendront obligatoire l'utilisation de normes homogènes, reconnues au niveau international, pour l'échange numérique de données sur les maladies transmissibles et fixeront les exigences techniques pertinentes.

Recommandation 9.1

La ChF, en collaboration avec les départements, examinera des possibilités pour qu'en cas de crise la communication du Conseil fédéral et les campagnes d'information atteignent de plus larges couches de la population par plus de canaux (par ex. médias sociaux, applications, site Internet central) et dans plusieurs langues, compte tenu des caractéristiques sociales et culturelles. Elle informera le Conseil fédéral des mesures correspondantes d'ici à la fin 2023.

Recommandation 9.2

Le DFI (OFSP) évaluera la campagne de vaccination de la Confédération sous l'angle de la promotion de la vaccination et de l'augmentation du nombre de personnes prêtes à se faire vacciner. D'ici à la fin 2023, il informera le Conseil fédéral des résultats et des recommandations pour de futures crises sanitaires.

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. L'objectif de 80 % a été fixé avec le groupe d'accompagnement.

Objet d'évaluation	N°	Indicateur
1. Bases concernant la gestion de crise et stratégie du Conseil fédéral	1a	Je connaissais les bases (bases légales, ordonnances, instructions) de la gestion de crise de l'administration fédérale pertinentes pour mon domaine de compétence. <i>Filtre: cet indicateur n'était pertinent que pour les collaborateurs de l'administration fédérale et les externes impliqués dans la gestion de crise de l'administration fédérale.</i>
	1b	J'ai identifié une stratégie générale dans l'action du Conseil fédéral pendant la crise.
	1c	Les objectifs prioritaires du Conseil fédéral de la gestion de crise du Conseil fédéral étaient clairs pour moi.
2. Mise en œuvre au sein de l'administration fédérale	2a	Les tâches et les compétences des organes de l'administration fédérale actifs dans la gestion de crise étaient claires.
	2b	Les compétences spécialisées et les capacités dans le domaine de la gestion de crises disponibles dans l'administration fédérale ont été exploitées de manière optimale quand il le fallait.
3. Collaboration au sein du système fédéral suisse	3a	La forme adoptée pour la collaboration entre l'administration fédérale et les cantons a montré sa validité.
	3b	Dans mon domaine de compétence, la collaboration opérationnelle des organes de gestion de crise de l'administration fédérale avec ceux des cantons était coordonnée.
	3c	Dans mon domaine de compétence, la collaboration stratégique des organes de gestion de crise de l'administration fédérale avec ceux des cantons était coordonnée.
	3d	Le flux d'informations entre l'administration fédérale et les cantons a bien fonctionné.
	3e	Les besoins des villes et des communes ont été suffisamment pris en compte dans le processus décisionnel du Conseil fédéral.

4. Collaboration avec les milieux scientifiques	4a	La forme adoptée pour la collaboration entre l'administration fédérale et les milieux scientifiques a montré sa validité.
	4b	L'administration fédérale a suffisamment recouru aux connaissances scientifiques dans sa gestion de crise.
	4c	Le rôle des milieux scientifiques dans la gestion de crise était clair.
5. Collaboration internationale	5a	Dans mon domaine de compétence, les aspects internationaux ont été suffisamment pris en compte.
	5b	L'administration fédérale s'est suffisamment coordonnée avec d'autres pays et organisations internationales dans sa gestion de crise.
	5c	Dans mon domaine de compétence, la forme adoptée pour la collaboration avec d'autres pays et organisations internationales a montré sa validité.
6. Collaboration avec le Parlement	6a	Dans sa gestion de crise, le Conseil fédéral a rempli ses obligations envers le Parlement. <i>Filtre: cet indicateur n'était pertinent que pour les collaborateurs de l'administration fédérale, les parlementaires et les collaborateurs des représentations à l'étranger.</i>
	6b	Le processus législatif ordinaire du Parlement a globalement bien fonctionné pendant la crise.
7. Collaboration avec d'autres acteurs	7a	Dans mon domaine de compétence, l'administration fédérale a collaboré avec d'autres acteurs adéquats pour gérer la crise.
	7b	L'administration fédérale a suffisamment recouru à d'autres acteurs pour gérer la crise.
8. Décisions adoptées et produits réalisés	8a	Dans mon domaine de compétence, les décisions prises par le Conseil fédéral pour gérer la crise à un moment donné étaient claires.
	8b	Dans mon domaine de compétence, les actes législatifs de la Confédération et les explications y relatives ont contribué adéquatement à la mise en œuvre pratique des mesures adoptées.

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 ChF a opté pour l'anonymisation des données.

Administration fédérale

État-major fédéral Protection de la population (EMFP), y compris Centrale nationale d'alarme (CENAL)
DFAE: Secrétariat général /état-major de crise
DFAE: Secrétariat d'État (SEE)
DFAE: Centre de gestion des crises (KMZ)
DFAE: Direction consulaire (DC)
DFAE: Direction des ressources (DR)
DFI: Secrétariat général /état-major de crise
DFI: Direction Taskforce 2019-nCov (OFSP)
DFI: Groupe de travail Stratégie, Taskforce 2019-nCov (OFSP)
DFI: Groupe de travail Tests, Taskforce 2019-nCov (OFSP)
DFI: Groupe de travail Mesures, Taskforce 2019-nCov (OFSP)
DFI: Office fédéral de la culture (OFC)
DFI: Office fédéral de la statistique (OFS)
DFI: Office fédéral des assurances sociales (OFAS)
DFJP: Secrétariat général
DFJP: Office fédéral de la justice (OFJ)
DFJP: Secrétariat d'État aux migrations (SEM)
DDPS: Secrétariat général
DDPS: Pharmacie de l'armée
DDPS: Office fédéral de la protection de la population (OFPP)
DDPS: Office fédéral du sport (PFSP)
DFF: Secrétariat général
DFF: Comité de gestion des crises financières
DFF: Administration fédérale des finances (AFF)
DFF: Administration fédérale des douanes (AFD) ou Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)
DFF: Office fédéral du personnel (OFPER)
DFF: Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT)
DFF: Service de coordination Gestion des risques de la Confédération
DEFR: Secrétariat général / département présidentiel 2021
DEFR: Secrétariat d'État à l'économie (SECO; coordination avec l'OFSP et préparation de la transition)
DEFR: Secrétariat d'État à l'économie (SECO; mise en œuvre des mesures pour les cas de rigueur, crédits COVID et parapluie de protection)
DEFR: Secrétariat d'État à l'économie (SECO; commission de la politique économique, y c. comité ad hoc COVID-19)
DEFR: Assurance-chômage (AC, y c. indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail)
DEFR: Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI)
DEFR: Office fédéral de l'agriculture (OFAG)
DEFR: Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE)
DEFR: Office fédéral du logement (OFL)
DEFR: Office fédéral du service civil (CIVI)
DETEC: Secrétariat général / département présidentiel 2020
DETEC: Office fédéral des transports (OFT)

DETEC: Office fédéral de l'aviation civile (OFAC)
DETEC: Office fédéral de la communication (OFCOM)
ChF: Section des droits politiques
ChF: Secteur communication et stratégie
ChF: Section communication
ChF: Secteur Conseil fédéral
ChF: Section des affaires du Conseil fédéral
ChF: Section du droit
ChF: Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT)

Acteurs étatiques au sein du système fédéral

Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)
Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS)
Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP)
Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP)
Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)
Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP)
Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF)
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP)
Conférence suisse des Chanceliers d'État (CCE)
Association des médecins cantonaux de Suisse (AMCS)
Conférence suisse de l'information dans les administrations publiques (COSIAP)
Conférence des Gouvernements de Suisse orientale (ORK)
Conférence des Gouvernements de la Suisse du Nord-Ouest (CGNO)
Conférence internationale du lac de Constance (IBK)
Union des villes suisses (UVS)
Association des Communes Suisses (ACS)
Groupement Suisse pour les régions de montagne (SAB)
Cantons frontaliers (extrait: TI, BS, GE, SH)
«Initiative» cantons (extrait: GR, ZG, ZH, GE)

Autres acteurs

Association faîtière de l'économie suisse (economiesuisse)
Association suisse de l'industrie des machines, des équipements électriques et des métaux (Swissmem)
Association de la branche de l'hébergement (HotellerieSuisse)
Grands distributeurs (divers)
Suisse Tourisme
Fédération suisse du tourisme (FST)
Remontées Mécaniques Suisses (RMS)
Unin suisse des paysans (USP) (SBV)
Pharmasuisse
Les Hôpitaux de Suisse H+
Association suisse des médecins-assistant(e)s et chef(fe)s de clinique (ASMAC)
Association professionnelle des médecins en Suisse (FMH)
Médecins de famille et de l'enfance Suisse (MFE)
Association de branche des prestataires au service des personnes âgées CURAVIVA
Association de branche des prestataires de services pour les personnes en situation de handicap (INSOS)
Association suisse des infirmières et infirmiers (ASI)

Société Suisse de psychiatrie et psychothérapie (SSPP)
Aide et soins à domicile Suisse
Association Spitex privée Suisse (ASPS)
Swiss National COVID-19 Science Task Force (ncs-tf)
Commission fédérale pour la préparation et la gestion en cas de pandémie (CFP)
Commission fédérale pour les vaccinations (CFV)
Institut de virologie et d'immunologie (IVI)
Commission mixte franco-suisse sur le trafic de frontière, commission mixte italo-suisse sur le trafic de frontière, commission mixte austro-suisse sur le trafic de frontière, commission mixte germano-suisse sur le trafic de frontière et de transit
Institut suisse des produits thérapeutiques (Swissmedic)
Médias (divers)
Croix-Rouge suisse (CRS)
Caritas
Commissions de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national et du Conseil des États
Commissions de l'économie et des redevances du Conseil national et du Conseil des États
Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des États
Commissions de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national et du Conseil des États
Commissions des institutions politiques du Conseil national et du Conseil des États
Services du Parlement
Union des transports publics (UTP)
Chemins de fer fédéraux (CFF)
Association suisse des transports routiers (ASTAG)
Union syndicale suisse (USS)
Travail.Suisse
Union suisse de arts et métiers (usam)
Syndicat des services publics (SSP)
Union patronale suisse
Centre d'Accueil de la Genève Internationale (CAGI)
Mission de la Suisse auprès de l'Union européenne (Bruxelles)
Ambassade de Suisse à Rome
Ambassade de Suisse à Berlin
Ambassade de Suisse à Bangkok
SwissCommunity (Organisation des Suisses de l'étranger [OSE])
Association faîtière du commerce (Commerce Suisse)
CI Fitness Suisse
Fédération suisse des Centres Fitness et de santé (SFGV)
Swiss Football League (SFL)
Swiss Ice Hockey Federation (SIHF)
Suisseculture Sociale
Fondation suisse pour la culture Pro Helvetia
Swiss Music Promoters Association (SMPA)
t. Professions du spectacle Suisse
Association faîtière des organisations représentant les intérêts des institutions culturelles suisses (CULTURA)
Securitas
Pro Senectute
Pro Juventute
Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR)
Fédération suisse pour l'accueil de jour de l'enfant (kibesuisse)
Association faîtière des enseignants de Suisse alémanique (LCH)

Annexe 4: liste des documents consultés

- Avenir Suisse (2021a): L'odyssée du fédéralisme et de la démocratie en temps de Covid. Huit recommandations pour renforcer la gestion des crises par la Confédération et les cantons, Zurich
- Avenir Suisse (2021b): Objectifs contradictoires dans la lutte contre le Coronavirus. Les questions sur le confinement restées sans réponses, Zurich
- Avenir Suisse (2021c): Les enseignements du fédéralisme face au Covid-19. Bilan intermédiaire des gestions cantonales de la pandémie, Zurich
- ChF (2021a): Enquête sur les conséquences de la pandémie de Covid-19 sur la numérisation de l'administration fédérale, Berne (document interne)
- ChF (2021b): BK: Protokoll zum Workshop zur Zusammenarbeit Bund – Kantone in einer Krise vom 19. November 2021 (internes Dokument) (19.11.2021), Berne (document interne)
- ChF (2021c): Synthèse des réponses des cantons au questionnaire de la ChF « Collaboration Confédération – cantons pendant la pandémie de COVID-19 » (17. 5.2021), Berne (document interne)
- Balthasar, A. et al. (2022a): Évaluation de la gestion de la crise COVID-19 jusqu'à l'été 2021. Rapport final remis à l'Office fédéral de la santé publique (synthèse en français), (E+F), Lucerne, Zurich, Berne
- Balthasar, A. et al. (2022b): Evaluation des Corona-Krisenmanagements im SEM. Bericht zuhanden des Staatssekretariats für Migration (SEM), Stabsbereich Steuerung und Forschung. Interface Politikstudien Forschung Beratung, Lucerne
- Brunetti, A. (2021): Die Grosse Pandemie. Eine ökonomische Einordnung des Corona-Schocks und seiner Auswirkungen mit Fokus auf die Schweiz. Diskussionspapier, Berne
- DFAE (2021): Rapport sur la politique extérieure 2020, Berne (FF 2021 230)
- Contrôle fédéral des finances (2020): Audits COVID-19: quatrième rapport intermédiaire. Mesures de la Confédération, état au 15 octobre 2020, Berne
- Contrôle fédéral des finances (2021a): Évaluation de l'engagement des personnes astreintes au service militaire, à la protection civile et au service civil pendant la pandémie de COVID-19 Groupement Défense, Office fédéral de la protection de la population, Office fédéral du service civil, Berne
- Contrôle fédéral des finances (2021b): Rapport annuel 2020 [contient des synthèses concernant les mesures de soutien et les rapports intermédiaires (PA 20529, PA 20529a, PA 20529b et PA 20529c) et l'audit particulier des mesures d'urgence en matière d'indemnisation pour réduction de l'horaire de travail (PA 20513)], Berne
- Contrôle fédéral des finances (2021c): Audit de l'efficacité de la coordination interdépartementale en matière de fédéralisme. Office fédéral de la justice, Berne (publié le 16. 2.2022)
- CDS / DFI (2020): Gestion du COVID-19: stratégie commune de la CDS et de l'OFSP-DFI en matière de politique sanitaire. Principes – mesures – collaboration, Berne, 22 octobre 2020
- CdG (2021a): Rapport annuel 2020 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales (synthèse de nombreuses inspections concernant le coronavirus), Berne
- CdG (2021b): Mise en œuvre à la frontière des mesures liées au coronavirus. Rapport du 22 juin 2021 de la Commission de gestion du Conseil des États, Berne

- CdG (2021c): Contacts entre les autorités fédérales et les entreprises Lonza et Moderna concernant la production et l'acquisition de vaccins contre le Covid-19. Rapport du 16 novembre 2021 de la Commission de gestion du Conseil national, Berne
- Hauri, L. et al. (2020): Pandemievorbereitung in der Schweiz: Krisenvorsorge als laufender Lernprozess. In: Bulletin 2020 zur schweizerischen Sicherheitspolitik, p. 47 à 80, EPF Zurich
- Hirschi, C. (2021): Handlungsoptionen statt Handlungszwänge (Interview mit Caspar Hirschi verfasst von Ursin Holderegger). In: Akademien der Wissenschaften Schweiz (2021): Covid-19 – Wissenschaft und Gesellschaft. Beiträge in Zeiten der Pandemie. Swiss Academies Communications 16 (5), p. 36 à 41, Berne
- Hofmänner, A. (2021): The Role of Science in the Swiss Policy Response to the Covid-19 Pandemic. Scientific Report, Bâle
- Kamasa, J. / Thiel, J. (2020): Die Schweiz im Europäischen Krisenmanagement. In: Bulletin 2020 zur schweizerischen Sicherheitspolitik, p. 149 à 172, EPF Zurich
- Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) (2020): COVID-19: gestion de la crise durant la première vague, le point de vue des cantons. Rapport intermédiaire, Berne
- Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) (2022): Collaboration Confédération-cantons durant l'épidémie de COVID-19 : conclusions et recommandations. Rapport final, Berne
- Service sanitaire coordonné (2021): Rapport annuel 2020 / Objectifs 2021, Berne
- Martinez, I. et al. (2021): Corona und Ungleichheit in der Schweiz – Eine erste Analyse der Verteilungswirkungen der Corona-Pandemie, KOF Studies, vol. 161, p. 1 à 29, Zurich
- Mavrot C. (en préparation pour 2022): Gestion du Covid-19 en Suisse: expertise scientifique et démocratie de consensus en temps de crise. In: De Waele, J. / Perottino, M. / Premat, C. (dir.): Le gouvernement des experts dans la gestion du Covid-19, Stockholm University Press
- Services du Parlement (2021): L'Assemblée fédérale et la crise du Covid-19: chronologie des faits, Berne
- Sager, F. / Mavrot, C. / Hornung, J.: Wissenschaftliche Politikberatungssysteme in der Covid-19-Krise: Die Schweiz im Vergleich mit Deutschland, Italien, Frankreich und Grossbritannien. Étude sur mandat de la Chancellerie fédérale suisse, Berne
- Scherer, R. / Zwicker-Schwarm, D. (2021): Die Ostschweiz und ihre Nachbarn – wie Corona die grenzüberschreitenden Verflechtungen beeinflusst, Saint-Gall / Coire
- Schnabel, J. / Hegele, Y. (2021): Explaining Intergovernmental Coordination during the COVID-19 Pandemic: Responses in Australia, Canada, Germany and Switzerland. Publius: The Journal of Federalism, vol. 51, 4e éd., p. 537 à 569
- Schwaninger, M. / Schönenberger, L. (2021): Covid-19-Pandemie – Umgang mit dem Unvorhersehbaren: Ein Kybernetisches Modell für die Krisenbewältigung, Saint-Gall
- SECO (2021): Dix-septième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE, Berne
- SOTOMO (2021): 9e questionnaire SSR sur le coronavirus. Rapport du 29.10.2021, Zurich
- DDPS (2020): Rapport «Analyse Krisenmanagement COVID-19-Pandemie im VBS», B2020-03, Berne

DDPS (2021): Rapport «Beschaffung von Schutzmasken». Abklärung A 2021-11, Berne

Wenger, A. et al. (2020): Schweizer Krisenmanagement: Die Corona-Virus-Pandemie als fachliche und politische Lernchance. In: Bulletin 2020 zur schweizerischen Sicherheitspolitik, p. 96 à 147, EPF Zurich

Annexe 5: liste des abréviations

Fig.	Figure
TCR	Tâches, compétences et responsabilités
CEP	Commission extraparlamentaire
OE	Objet d'évaluation
OFPP	Office fédéral de la protection de la population
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFC	Office fédéral de la culture
OFT	Office fédéral des transports
OFDF	Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
BCM	Business Continuity Management
OFS	Office fédéral de la statistique
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFJ	Office fédéral de la justice
ChF	Chancellerie fédérale
CF	Conseil fédéral
EMFP	État-major fédéral Protection de la population
BSV	Office fédéral des assurances sociales
DDC	Direction du développement et de la coopération
TNI	Transformation numérique et gouvernance de l'informatique
ANS	Administration numérique suisse
ECDC	European Centre for Disease Prevention and Control
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFF	Département fédéral des finances
DFJP	Département fédéral de justice et police
CFV	Commission fédérale pour les vaccinations
CFP	Commission fédérale pour la préparation et la gestion en cas de pandémie
PES	Présentation électronique de la situation
OFPER	Office fédéral du personnel
LEp	Loi sur les épidémies
ERCC	Emergency Response Coordination Centre
UE	Union européenne
EUCPM	European Union Civil Protection Mechanism
AFD	Administration fédérale des douanes [OFDF depuis le 1.1.2022]
cdf	Conférence des directrices et des directeurs cantonaux des finances
Fedlex	Plateforme de publication du droit fédéral
CDS	Conférence des directrices et des directeurs cantonaux de la santé
SG	Secrétariat général [d'un département fédéral]
CSG	Conférence des secrétaires généraux
CRH	Conférence des ressources humaines
HSC	Health Security Committee
IDEKOF	Groupe de coordination interdépartemental en matière de fédéralisme
IGDP	Système d'information pour la gestion des données du personnel
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
KMZ	Centre de gestion des crises
OSANC	Organe sanitaire de coordination
SEFRI	Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
ECS	Exercices de conduite stratégique

CPS	commission de la politique de sécurité
CE	Conseil des États
ERNS	Exercice du Réseau national de sécurité
tf	Taskforce / Task Force
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
OEMFP	Ordonnance sur l'État-major fédéral Protection de la population
CDEP	Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique
LCo	Loi sur la consultation
OCo	Ordonnance sur la consultation
AMCS	Association des médecins cantonaux de Suisse
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
OMS	Organisation mondiale de la santé