

Prise de position

Ordonnance sur l'organisation de crise de l'administration fédérale (OCAF)

Assemblée plénière du 21 juin 2024

1. Remarques générales

- 1 Les gouvernements cantonaux saluent la décision prise par le Conseil fédéral de spécifier les structures et les procédures de l'organisation de crise dans une nouvelle ordonnance. Le projet d'ordonnance sur l'organisation de crise de l'administration fédérale (P-OCAF) met l'accent sur l'organisation de crise supradépartementale au sein de l'administration fédérale.
- 2 Les gouvernements cantonaux regrettent que le projet ne propose pas une approche plus large de la gestion de crise et des interfaces verticales entre la Confédération et les cantons. Les enseignements tirés de la crise du COVID-19 montrent l'importance de la coordination entre les échelons de l'État pour l'efficacité de la gestion de crise. Par conséquent, s'ils sont touchés par une crise, les cantons devront être systématiquement associés à la gestion mise en place par la Confédération, dans la mesure où ils sont les principaux organes d'exécution.
- 3 L'association précoce de représentant·es cantonaux à l'élaboration concrète de l'ordonnance aurait permis de faire valoir les points qu'ils estiment essentiels dès la phase de conception de l'avant-projet. Les gouvernements cantonaux regrettent que la Confédération y ait renoncé alors que l'art. 15a OLOGA le prévoit.

2. Intégration des cantons

- 4 L'OCAF précise les modalités d'intégration des cantons par l'organisation de crise supradépartementale mise en place par la Confédération (art. 1, let. c, P-OCAF). L'intégration des cantons dans l'état-major de crise politico-stratégique (EMPS) est définie à l'article 6, al. 2, P-OCAF. En vertu de cet article, le département responsable peut faire appel à des représentant·es des cantons dont le rôle sera de conseiller l'EMPS. Selon la formulation potestative, le département responsable est libre de décider s'il souhaite associer des représentant·es cantonaux à l'EMPS, et sous quelle forme.

- 5 La formulation potestative telle que proposée n'est pas suffisamment contraignante au regard de l'intégration des cantons et ne tient pas suffisamment compte des enseignements tirés de la crise du COVID-19. Les conclusions des évaluations de référence relèvent à l'unanimité que les cantons doivent être mieux et systématiquement associés à la gestion de crise de la Confédération. Les gouvernements cantonaux attendent donc du législateur qu'il règle cette question de manière plus contraignante. Si les cantons sont touchés par une crise, des représentant·es cantonaux seront appelés à siéger au sein de l'EMPS en vue notamment de l'exécution des mesures décidées par la Confédération. Il y a donc lieu d'adapter l'art. 6 P-OCAF en ce sens. Il faudra également adapter l'art. 8, al. 2, P-OCAF sur l'intégration de représentant·es des cantons dans l'état-major de crise opérationnel (EMOP).
- 6 L'objectif de l'intégration de représentant·es cantonaux dans les états-majors supradépartementaux de la Confédération est de faire valoir suffisamment tôt dans la discussion la perspective des organes d'exécution et organisations d'intervention, et d'évaluer l'acceptation politique des mesures prévues par la Confédération. Les représentant·es cantonaux pourront rendre compte aux cantons des considérations de la Confédération, ce qui permettra à ces derniers d'anticiper les décisions du Conseil fédéral et, partant, de mieux s'y préparer et de les mettre en œuvre plus rapidement.
- 7 À la suite de la crise du COVID-19, les gouvernements cantonaux ont complété la « Réglementation-cadre sur la méthode de travail de la CdC et des conférences des directeurs concernant la coopération de la Confédération et des cantons » en y ajoutant un chapitre sur la collaboration dans les situations de crise. Si la Confédération institue des organes de crise supradépartementaux, à l'échelon stratégique ou opérationnel, la nouvelle réglementation-cadre prévoit que la CdC et la conférence des directeurs concernée au premier chef y représentent les cantons. Les gouvernements cantonaux suggèrent de le mentionner dans les commentaires relatifs aux articles 6 et 8 P-OCAF.
- 8 La Réglementation-cadre CdC-conférences des directeurs précise par ailleurs qu'en cas de crise, le Secrétariat général CdC fait office d'interlocuteur unique (*single point of contact*) pour la Confédération et les conférences intercantionales et qu'il coordonne l'échange d'informations entre la Confédération et les conférences intercantionales. Dans un souci de cohérence, il serait judicieux de le préciser également à l'article 15 P-OCAF, en complément aux points de contact des différents cantons.
- 9 Il est important pour les gouvernements cantonaux que l'intégration des cantons soit efficace et n'entraîne pas un investissement financier et en personnel disproportionné pour les cantons et les conférences concernées.

3. Tâches, compétences et organisation des états-majors de crise

- 10 L'art. 3, al. 1, P-OCAF prévoit que « le Conseil fédéral met en place l'EMPS en cas de danger imminent et grave pour l'État, la collectivité ou l'économie auquel les structures existantes ne permettent pas de faire face ». Or, afin de disposer de suffisamment de temps pour se préparer, l'EMPS devrait être mis en place dès qu'un danger se profile. Le rapport explicatif évoque ce point en précisant que la mise en place d'un département responsable peut également se faire avant la survenue d'une crise. Il conviendrait cependant de vérifier si la formulation « danger imminent et grave » utilisée dans l'ordonnance n'est pas trop restrictive. Se pose par ailleurs la question de savoir comment le Conseil fédéral peut identifier un danger imminent et grave si l'EMPS n'est pas en place.
- 11 Compte tenu de l'importance du processus, l'ordonnance doit contenir les possibilités énumérées dans les commentaires à l'article 3 P-OCAF concernant la manière d'adresser au Conseil fédéral une demande de mise en place d'une organisation de crise. Il convient ce faisant de vérifier si les cantons pourraient être habilités à adresser eux-mêmes une telle demande. Par ailleurs, l'ordonnance devrait spécifier encore plus clairement les conditions de passage aux structures de crise, mais aussi leur expiration (art. 4 P-OCAF). Le retour aux structures ordinaires ne devrait pas être du seul ressort du département responsable.
- 12 L'EMOP traite à l'intention de l'EMPS les informations pertinentes pour l'élaboration des bases de décision et coordonne les activités des états-majors engagés et des autres services concernés (art. 7 P-OCAF). Les gouvernements cantonaux estiment que l'EMOP devrait se voir attribuer une fonction de conduite plus importante pour assurer l'efficacité de la gestion de crise opérationnelle. La pandémie de COVID-19 a montré qu'il est parfois nécessaire, à l'échelon opérationnel, d'arrêter très rapidement des décisions pour la mise en œuvre. Il faudrait donc doter l'EMOP de compétences idoines (par ex. attribution de tâches aux différents états-majors de crise, adoption de fiches d'information, de directives et d'aides à l'exécution, recours à des tiers ou constitution de groupes de travail ad hoc).
- 13 Le projet d'ordonnance ne précise que partiellement comment fonctionne la coordination entre, d'une part, l'EMPS et l'EMOP, et de l'autre l'état-major central permanent, tant sur le plan de l'organisation que de la conduite. Il est question dans le rapport explicatif sur l'art. 11 P-OCAF d'un « mandat » à clarifier au début de l'engagement. Dans un objectif d'efficacité de la collaboration en cas de crise, il conviendrait de donner des précisions sur les pouvoirs d'instruction et la demande d'éventuelles prestations de soutien.
- 14 L'état-major central permanent établit un point de contact permanent pour l'organisation de crise (art. 11, let. c, P-OCAF). Il est cependant essentiel pour les cantons qu'ils puissent disposer, en cas de crise

et pendant la phase de préparation, d'un seul point de contact avec l'organisation de crise de la Confédération. L'ordonnance devrait le préciser. Les gouvernements cantonaux demandent donc la mise en place d'un point de contact ad hoc par l'intermédiaire du secrétariat de l'état-major central permanent et que cela figure dans l'OCAF (art. 11 et 12 P-OCAF). Les tâches de préparation dont s'acquitte l'OFPP dans le cadre de l'état-major permanent devraient inclure l'instruction, la formation et l'exercice à intervalles réguliers. Les représentations cantonales doivent y être associées de manière appropriée.

4. Intégration des milieux scientifiques

- 15 L'art. 16 P-OCAF énonce les modalités d'intégration des milieux scientifiques. En cas de crise, les cantons sont eux aussi tributaires du conseil des scientifiques. Les gouvernements cantonaux attendent donc de la Confédération qu'elle les associe en tant que partenaires égaux et les invite à participer aux plateformes dédiées. Il est essentiel pour les cantons qu'ils puissent participer activement à la définition des thèmes et des priorités, ainsi qu'à la mise en place et à l'intégration des structures correspondantes (à l'échelon de la CdC et des conférences des directeurs concernées). Cela vaut aussi bien pour la phase de préparation à une crise que pour l'événement proprement dit.

5. Communication de crise

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

6. Planification préventive

- 17 L'OCAF entraînera l'abrogation de l'ordonnance sur l'État-major fédéral Protection de la population (OEMFP) du 2 mars 2018. En vertu de l'article 3 OEMFP, l'état-major fédéral Protection de la population (EMFP) établit des planifications préventives. Les cantons saluent le fait que l'OFPP soit chargé de coordonner les planifications préventives nationales dans le cadre de l'état-major central permanent (art. 12, al. 1, let. i). Ils escomptent d'être systématiquement associés à la coordination de la planification préventive par l'intermédiaire des conférences intercantionales.