



Berne, avril 2024

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

Rapport explicatif relatif à l'ouverture de la procédure de consultation



1 Contexte

Dans le cadre de la deuxième évaluation de la gestion de crise de l'administration fédérale lors de la pandémie de COVID-19, le Conseil fédéral a chargé la Chancellerie fédérale (ChF) et le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), le 22 juin 2022, d'élaborer avec les autres départements des solutions pour l'organisation de la gestion de crise de l'administration fédérale aux niveaux stratégique et opérationnel et de lui soumettre une note de discussion concernant l'amélioration de cette gestion.

Le Conseil fédéral a pris connaissance de cette note de discussion le 29 mars 2023 et fixé des lignes directrices pour l'organisation future de la gestion de crise de l'administration fédérale. Il a chargé le DDPS d'élaborer, en collaboration avec la ChF et en associant les autres départements à la procédure, une nouvelle ordonnance sur l'organisation de crise de l'administration fédérale.

Les questions techniques et politiquement fondamentales peuvent être résolues dans une large mesure par voie d'ordonnance. Toutefois, selon l'Office fédéral de la justice (OFJ), l'ordonnance sur l'État-major fédéral Protection de la population (OEMFP) ne peut pas être abrogée par la nouvelle ordonnance sur l'organisation de crise de l'administration fédérale, car elle est inscrite dans la loi du 20 décembre 2019 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi). Les dispositions de la LPPCi seront modifiées dans le cadre d'une future révision de loi en tenant compte des ordonnances qui en découlent.

La présente ordonnance vise également à mettre en œuvre des modifications proposées par le Conseil fédéral en réponse à des interventions parlementaires, notamment les motions des commissions de gestion du CN et du CE 22.3506 et 22.3507 « Bases légales pour un état-major de crise spécialisé ».

2 Contenu du projet

2.1 Nécessité d'agir et objectifs

Le fonctionnement de la gestion de crise de l'administration fédérale s'est révélé satisfaisant à plusieurs reprises ces dernières années. Un potentiel d'amélioration est toutefois apparu, notamment lors de la pandémie de COVID-19. Dans leurs évaluations respectives, la ChF¹, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)² et les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG)³ ont identifié les problèmes suivants ainsi que les actions à entreprendre pour y remédier :

- Une approche globale et coordonnée au niveau supradépartemental de la gestion de crise a fait défaut. Certains thèmes et domaines spécialisés ont été trop peu intégrés dans la gestion de crise. Les raisons en sont entre autres un manque d'anticipation de l'ampleur de la pandémie et, par voie de conséquence, la mise en place trop

¹ ChF (2020) : Rapport du 11 décembre 2020 concernant l'évaluation de la gestion de crise pendant la pandémie de COVID-19 (1^{re} phase / février à août 2020).

ChF (2022) : Rapport du 22 juin 2022 concernant l'évaluation de la gestion de crise de l'administration fédérale pendant la pandémie de COVID-19 (2^e phase / août 2020 à octobre 2021).

² CdC (2020) : COVID-19 : gestion de la crise durant la première vague, le point de vue des cantons, rapport intermédiaire, assemblée plénière du 18 décembre 2020.

CdC (2022) : Collaboration Confédération-cantons durant l'épidémie de COVID-19 : conclusions et recommandations, rapport final du 29 avril 2022.

³ CdG (2022) : Organisation de crise de la Confédération pour la gestion de la pandémie de COVID-19 (janvier à juin 2020). Rapport du 17 mai 2022 des Commissions de gestion des Chambres fédérales.

tardive d'une organisation de crise supradépartementale⁴.

- Les organes de crise et les processus supradépartementaux mis en place pendant la pandémie de COVID-19 n'étaient pas harmonisés entre eux, en particulier durant la phase initiale. L'État-major fédéral Protection de la population (EMFP), par exemple, n'a pas été engagé conformément à la situation. Quant à l'État-major du Conseil fédéral chargé de gérer la crise du coronavirus (EMCC), il a été mis en place trop tard et n'a pas pu assumer pleinement le rôle d'organe de conduite qui lui était dévolu par les instructions concernant la gestion des crises de l'administration fédérale. Dans le contexte de la situation extraordinaire due à la pandémie de COVID-19, le cloisonnement départemental et le manque de vue d'ensemble se sont accentués sur la durée de la crise⁵.
- Il a manqué en outre, en particulier au niveau opérationnel, des services axés sur les besoins pour appuyer les unités administratives dans la gestion de crise. Ainsi, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) n'a pas été suffisamment soutenu durant les périodes de pointe, surtout au début de la pandémie. Les unités administratives concernées devraient pouvoir rapidement compter sur des services et un soutien internes à l'administration fédérale pour les tâches ne relevant pas de leur véritable domaine de compétence et être ainsi déchargées⁶.
- L'intégration des organes externes importants comme les milieux scientifiques n'a pas été systématique dès le début. De plus, les cantons ne savaient à qui s'adresser en cas de question. Une meilleure intégration dans l'organisation de crise de l'administration fédérale améliorerait le flux d'informations et la coordination entre les différents niveaux de collectivités publiques. Un échange bien établi peut également faciliter le transfert des tâches, des compétences et des responsabilités lorsque la situation change. L'intégration des cantons dans la gestion de crise de l'administration fédérale devrait en outre améliorer la coordination et la mise en œuvre des mesures en termes d'efficacité et d'efficience⁷.
- À chaque crise, l'organisation chargée de la gestion est plus ou moins réinventée. Des structures et des processus standardisés devraient contribuer à accélérer la mise en place de cette organisation tout en simplifiant la collaboration au sein de l'administration fédérale.

2.2 Options testées et solution choisie

Dans le cadre de la note de discussion, la ChF et le DDPS ont fait le point sur la forme que pourrait prendre l'organisation de crise de l'administration fédérale. Ils ont esquissé différentes solutions, allant du principe de la gestion de crise cantonnée exclusivement aux structures ordinaires à l'externalisation dans une structure parallèle.

Un consensus s'est formé autour du rejet de ces deux solutions extrêmes.

Les avis ont convergé vers le principe selon lequel une crise devrait être gérée le plus longtemps possible dans le cadre des structures et des processus ordinaires, le cas échéant selon une procédure accélérée. Afin de simplifier la coordination au niveau politico-stratégique et opérationnel, il a été décidé, à l'occasion d'ateliers réunissant tous les départements et les cantons, de mettre en place des états-majors de crise supradépartementaux sous la direction du département responsable. Plusieurs

⁴ ChF (2020) : p. 16 ; ChF (2022) : pp. 18 à 20 ; CdG (2022) : chap. 6.4.2 et 10 ; CdG (2022) : pp. 12 à 13.

⁵ ChF (2020) : p. 12 ; ChF (2022) : pp. 20 à 22 ; CdG (2022) : chap. 9 et 10 ; CdC (2022) : pp. 17 à 19.

⁶ ChF (2020) : pp. 17 à 18 ; ChF (2022) : pp. 39 à 41 ; CdG (2022) : pp. 34 à 35.

⁷ ChF (2020) : pp. 20 à 26 ; ChF (2022) : pp. 20 à 22 ; CdC (2022) : p. 13 et pp. 15 à 17. Recommandation 8.

groupes de travail ont également participé à la recherche de nouvelles solutions. La nécessité d'un soutien axé sur les besoins a par ailleurs été soulignée afin d'accélérer la transition vers cette organisation de crise et de garantir son endurance.

3 Grandes lignes de la nouvelle ordonnance sur l'organisation de crise de l'administration fédérale

Le projet se fonde sur les lignes directrices concernant la nouvelle organisation de crise que le Conseil fédéral a définies le 29 mars 2023 en prenant connaissance de la note de discussion.

Lors de crises complexes et multiformes comme la pandémie de COVID-19, un état-major politico-stratégique (EMPS) devra être mis en place sous la direction du département responsable, sur décision du Conseil fédéral. L'EMPS préparera les dossiers du Conseil fédéral et coordonnera la gestion de crise.

Le département responsable pourra mettre en place un état-major de crise opérationnel (EMOP) pour assurer la coordination entre les états-majors de crise et les unités administratives concernées des départements et élaborer les documents de base à l'intention de l'EMPS.

Un état-major central permanent doit être créé afin d'assurer une gestion de crise globale, supradépartementale, rapidement mise en place et systématique.

L'état-major central permanent aidera aussi les départements et les unités administratives en dehors des crises à mettre en place leur gestion de crise et à garantir la disponibilité opérationnelle des états-majors de crise. Il ne constituera pas une structure parallèle indépendante activée en cas de crise. Il réunira les prestations fournies en situation normale par plusieurs unités administratives (p. ex. l'anticipation de crises) afin d'apporter un soutien ciblé en cas de crise, notamment aux états-majors supradépartementaux EMPS et EMOP. Le pool de personnel géré par l'Office fédéral du personnel fera aussi partie du dispositif.

Le Conseil fédéral demeure l'autorité directoriale et exécutive suprême. Le principe de la division en départements et les processus réglés par le « classeur rouge » restent en vigueur malgré la création des deux états-majors de crise, de même que les procédures de consultation informelles ou formelles, raccourcies si nécessaire, s'appliquent.

La base légale suivante doit être abrogée :

Instructions sur la gestion des crises de l'administration fédérale (FF 2019 4415).

4 Commentaires article par article

Préambule

La loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) ne contient pas de disposition spécifique réglant la question des compétences. C'est pourquoi il est fait référence à l'acte législatif supérieur dans son ensemble. Dans la LOGA, on trouve notamment les art. 55 et 57 LOGA. L'art. 55 LOGA habilite le Conseil fédéral et les départements à instituer d'autres conférences ou unités administratives indépendantes chargées de tâches d'état-major, de planification et de coordination. Selon l'art. 57 LOGA, le Conseil fédéral et les départements peuvent consulter pour une durée limitée des organisations et des personnes extérieures à l'administration fédérale.

Section 1: Dispositions générales

Art. 1 **Objet**

L'OCAF règle l'organisation de crise supradépartementale de la Confédération, à savoir les tâches, compétences et responsabilités de l'état-major de crise politico-stratégique et de l'état-major de crise opérationnel .

Elle définit en outre les prestations d'appui de l'état-major central permanent et fixe les modalités de la collaboration entre les états-majors de crise et entre ces derniers et les unités administratives de la Confédération. La gestion de crise recouvre l'ensemble des capacités et des activités d'une organisation visant à maîtriser une crise.

L'ordonnance s'applique aux crises d'origine naturelle, sociétale et technique et couvre ainsi l'ensemble des événements causaux.

Elle crée non seulement les bases de l'organisation en cas de crise, mais aussi celles de la planification et de la préparation. Les états-majors de crise départementaux et interdépartementaux spécialisés, comme l'État-major Prise d'otage et chantage ou l'État-major spécial Asile, ont leurs propres bases légales.

Art. 2 **Organisation de crise supradépartementale**

En cas de crise complexe, le Conseil fédéral peut mettre en place une organisation de crise supradépartementale. Celle-ci est composée d'un état-major de crise politico-stratégique (EMPS) et d'un état-major de crise opérationnel (EMOP). Il est possible, mais pas obligatoire, de mettre en place les deux états-majors en parallèle.

Selon les besoins, il est possible d'associer aux travaux de l'organisation de crise supradépartementale des états-majors spéciaux ou spécialisés, des états-majors de crise départementaux ou des états-majors de crise d'offices particuliers.

L'état-major central permanent soutient l'organisation de crise supradépartementale dans l'accomplissement de ses tâches. L'EMPS et l'EMOP peuvent lui confier des mandats.

Art. 3 **Mise en place des deux états-majors de crise**

Il existe trois possibilités de soumettre une demande de mise en place de l'organisation de crise au Conseil fédéral. Il ne s'agit pas d'options distinctes, mais complémentaires. La proposition est faite selon le classeur rouge, les directives relatives aux affaires du Conseil fédéral s'appliquant même en cas de crise.

- Proposition faite directement par le département thématiquement compétent ou par l'intermédiaire de la Conférence des secrétaires généraux (CSG).

Il s'agit de la procédure actuellement en place. Les spécialistes de la hiérarchie compétente (services chargés de la détection précoce au sein des départements et de la ChF) identifient une situation susceptible d'évoluer vers une crise de caractère transversal. Le département statue sur l'opportunité de proposer au Conseil fédéral de mettre en place l'organisation de crise. Le département peut aussi, dans un premier temps, passer par la CSG pour lancer une discussion (facultatif). Ensuite, le Conseil fédéral décide de la responsabilité, de la mise en place d'une organisation de crise (EMPS) et d'autres mesures le cas échéant.

- Proposition faite par un autre département par l'intermédiaire de la CSG.

Si un département qui n'est pas thématiquement compétent identifie une évolution susceptible de déboucher sur une crise et nécessitant, selon son analyse, la mise en place d'une organisation de crise, comprenant par exemple l'EMPS, il peut proposer au chancelier de la Confédération de mettre le sujet en discussion dans

le cadre de la CSG. Si le temps à disposition le permet, le sujet peut être traité dans une note de discussion. En cas d'urgence, une autre forme peut être convenue avec le chancelier de la Confédération. Si quatre départements se prononcent en faveur d'une proposition au Conseil fédéral en vue de la mise en place d'une organisation de crise, la ChF se charge de soumettre la proposition. Ensuite, le Conseil fédéral décide de la responsabilité, de la mise en place d'une organisation de crise (EMPS) et d'autres mesures le cas échéant.

- Proposition faite par la ChF par l'intermédiaire de la CSG sur la base d'une communication des cantons et / ou des milieux scientifiques.

Si la ChF estime qu'une discussion s'impose sur la base des informations échangées au sein du groupe de coordination pour l'anticipation des crises ou d'indications émanant des milieux scientifiques et / ou des cantons, le chancelier de la Confédération peut, sur la base de l'art. 32g LOGA et de l'art. 5, al. 1, du règlement de la CSG, soumettre une note de discussion à cette dernière. En cas d'urgence, le chancelier de la Confédération peut choisir une autre forme. Si quatre départements se prononcent en faveur d'une proposition au Conseil fédéral en vue de la mise en place d'une organisation de crise, la ChF se charge de soumettre la proposition. Ensuite, le Conseil fédéral décide de la responsabilité, de la mise en place d'une organisation de crise (EMPS) et d'autres mesures le cas échéant.

Le Conseil fédéral peut, dans un premier temps, désigner le département responsable et ne mettre en place l'EMPS qu'ultérieurement. Le département responsable a ainsi la possibilité de déjà activer l'EMOP.

La mise en place d'un département responsable peut également se faire avant la survenue d'une crise par une escalade « silencieuse ». Une telle anticipation peut permettre de créer en amont des conditions propices à ce que les premières mesures réduisent le risque d'un développement à grande échelle de l'événement. L'anticipation systématique des crises par l'état-major central permanent sert d'instrument permettant de fonder une demande de mise en place d'une organisation de crise. Dans la pratique, il faut partir du principe que les états-majors spécialisés déjà activés pour la maîtrise de l'événement deviennent, en cas d'escalade correspondante et après la désignation d'un département responsable, un EMOP complété ad hoc par d'autres services internes et externes.

Art. 4 Dissolution des deux états-majors de crise

La fin de l'engagement d'un EMPS et le retour aux structures ordinaires relève d'une décision politique que seul le Conseil fédéral est habilité à prendre. La dissolution de l'EMPS alors que l'EMOP reste en service est une option, tout comme la dissolution simultanée des deux structures. Il est également envisageable de conserver l'EMPS alors que l'EMOP est dissous par le département responsable. Des critères mesurables devraient être définis si possible dès la mise en place de l'organisation de crise afin que l'EMPS ou le département responsable et le Conseil fédéral puissent statuer sur la poursuite de la gestion de l'événement dans le cadre des structures de crise ou sur l'abandon de ces dernières. Il est possible que certaines lois et ordonnances restent en vigueur pendant une phase de transition, même après le retour aux structures ordinaires.

Les critères peuvent être modifiés au cours de la crise en fonction de sa dynamique ou si de nouvelles problématiques apparaissent. La communication autour de ces critères doit être analysée au cas par cas.

Section 2: État-major de crise politico-stratégique

Art. 5 Tâches

L'EMPS prépare sur le plan politique des stratégies (y c. scénarios) et des propositions à l'intention du Conseil fédéral, élabore des bases de décision et coordonne la gestion de crise supradépartementale pour le compte du département responsable. Il convient, en particulier lors de l'engagement de plusieurs états-majors de crise, de coordonner les tâches, d'harmoniser le rythme de conduite et de prendre en considération les interdépendances.

Art. 6 Composition

En général, l'EMPS se compose des secrétaires généraux des départements concernés et des deux vice-chanceliers. Ces derniers garantissent la proximité avec les décideurs politiques.

Dans tous les cas, les directeurs de l'Administration fédérale des finances (AFF) et de l'OFJ ainsi que le secrétaire d'État à l'économie doivent également être associés. Au besoin, le département responsable peut demander le concours d'autres services de l'administration fédérale.

Les cantons, les milieux scientifiques et d'autres instances (représentant par exemple l'économie ou la société civile) doivent être intégrés systématiquement, sans pouvoir prétendre pour autant à un droit à siéger au sein de l'EMPS. Les cantons seront toutefois représentés au sein de l'EMPS dès qu'une crise aura un impact effectif ou prévisible sur eux. Si, dans le cadre des engagements de l'organisation de crise, certaines mesures d'exécution relèvent de la responsabilité des cantons, ceux-ci doivent également être intégrés à l'organisation de crise. Lorsque la Confédération met en place un EMPS, la CdC et la conférence des directeurs la plus concernée par la thématique assurent la représentation des cantons au sein de cet organe. L'implication d'autres instances externes doit être systématiquement examinée au cas par cas.

Section 3: État-major de crise opérationnel

Art. 7 Tâches

L'EMOP assure la coordination au niveau opérationnel. Il procure à l'EMPS, quand celui-ci est activé, les informations et documents de base nécessaires. La constitution, la direction et l'organisation interne de l'EMOP relèvent du département responsable. La direction de l'EMOP peut confier des mandats à ses membres afin d'assurer l'accomplissement des tâches.

Art. 8 Composition

L'EMOP se compose de représentants des états-majors de crise engagés, ainsi que d'autres unités administratives concernées des départements et de l'OFJ.

Le renforcement du rôle de l'OFJ dans la gestion de crise a notamment été demandé dans le cadre de la recommandation 1 de la CdG-N (rapport du 30 juin 2023 « Respect des droits fondamentaux par les autorités fédérales dans la lutte contre la pandémie de COVID-19, à l'exemple du cas de l'extension du certificat COVID », FF 2023 1956). Dans sa prise de position, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à donner suite à la recommandation 1 de la CdG-N, à savoir examiner comment renforcer les possibilités pour l'OFJ d'assumer sa tâche de contrôle préventif, spécialement pendant les crises. (FF 2023 2247). Cela vaut en particulier pour l'examen du respect des critères constitutionnels pour la restriction des droits fondamentaux. En ce qui concerne

l'édiction du droit de nécessité, on se reportera au postulat 23.3438 « Recours au droit de nécessité ».

Les personnes responsables des finances des unités administratives concernées doivent également être impliquées au niveau opérationnel.

Les cantons, les milieux scientifiques ainsi que d'autres instances représentant par exemple l'économie ou la société civile) doivent être intégrés systématiquement, sans toutefois pouvoir prétendre à un droit à siéger au sein de l'état-major de crise. L'implication d'autres instances externes doit être systématiquement examinée au cas par cas.

Si, dans le cadre des engagements de l'organisation de crise, certaines mesures d'exécution relèvent de la responsabilité des cantons, ceux-ci doivent également être intégrés à l'organisation de crise. Lorsque la Confédération met en place un EMOP, la CdC et la conférence des directeurs la plus concernée par la thématique assurent la représentation des cantons au sein de cet organe.

Section 4: État-major central permanent

Art. 9 Tâches

L'état-major permanent est actif dans toutes les situations; il ne s'agit toutefois pas d'une structure parallèle autonome, mais d'une organisation qui réunit les prestations fournies par différentes unités administratives. Les synergies interdépartementales sont ainsi utilisées au profit de l'organisation de crise.

Il fournit des prestations à partir d'un catalogue prédéfini et soutient l'EMPS et l'EMOP dans l'accomplissement de leurs tâches. Il peut également conseiller et accompagner d'autres états-majors de crise de l'administration fédérale.

L'état-major central permanent assure une continuité et augmente l'uniformité de la gestion de crise de l'administration fédérale. Il garantit le maintien des connaissances à long terme.

Art. 10 Composition

L'état-major central permanent est composé notamment de collaborateurs de l'OFPP et de la ChF. Ceux-ci assurent la collaboration avec des spécialistes d'autres départements et offices pour le compte de l'organisation de crise supradépartementale.

Le secrétariat de l'état-major central permanent coordonne les demandes concernant les prestations requises.

Afin de contribuer, en cas d'événement, au maintien de la capacité d'intervention sur la durée, à l'implication ciblée de spécialistes et à la gestion d'un surcroît de travail sortant de l'ordinaire, l'OFPER gère les données personnelles des employés de l'administration fédérale actifs et anciens qui se sont déclarés prêts à aider temporairement d'autres unités administratives ayant un besoin extraordinaire de personnel. Ces données sont saisies et actualisées systématiquement suite à des vérifications récurrentes auprès des personnes concernées. En cas de crise, un éventuel engagement se fait par le biais de l'état-major central permanent. Les processus relatifs à l'engagement de personnel auxiliaire (« pool de personnel de l'administration fédérale ») sont conçus de manière à ce que la banque de données gérée par l'OFPER puisse être utilisée comme source de ressources en personnel lorsque des unités administratives enregistrent des besoins supplémentaires importants, exceptionnels et limités dans le temps.

Art. 11 Activités en cas de crise

Les prestations de soutien de l'état-major central permanent de base sont fournies en grande partie dans le cadre des fonctions ordinaires. En situation normale, les collaborateurs mènent leurs activités et, en cas de crise, ils sont mis à la disposition des deux états-majors de crise supradépartementaux par l'intermédiaire de l'état-major central permanent afin de soutenir ces derniers par diverses prestations. L'état-major central permanent n'est donc pas une organisation parallèle et sa mise en place ne crée pas de doublons des prestations et des processus existants.

La présentation intégrale de la situation constitue la base commune de toutes les activités de gestion de crise. Elle est établie par l'état-major central permanent en étroite collaboration avec les membres de l'EMOP, les cantons, les milieux scientifiques et d'autres services spécialisés compétents, puis mise à la disposition des états-majors de crise sur la Présentation électronique de la situation afin de garantir une compréhension globale de la situation.

La Centrale nationale d'alarme (CENAL) assume les tâches de l'OFPP en cas d'engagement. En tant que point de contact, elle est joignable à tout moment. Elle peut en quelques minutes déclencher des mesures, prendre en charge des activités ou, au besoin, orienter vers les services compétents.

La CENAL assure la gestion fédérale des ressources (ResMaB) et exploite le système de gestion des informations relatives aux ressources (iRES) pour la coordination des ressources. Les tâches sont assumées en commun au sein du sous-état-major ResMaB. Tous les partenaires nécessaires à la coordination des ressources pour les interventions y sont impliqués. ResMaB ne prend pas de décisions, mais coordonne la mise en œuvre dans le cadre d'un processus consultatif à l'intention des instances supérieures compétentes.

En outre, les prestations suivantes sont fournies: conseil et accompagnement de l'EMPS et de l'EMOP en matière de processus, par exemple dans le domaine du travail d'état-major. Cela concerne notamment la planification des réunions, l'utilisation d'aides à la conduite telles que les listes de tâches en suspens, les vues d'ensemble des états-majors engagés et des mesures ainsi que l'établissement et l'harmonisation de vues d'ensemble sur le rythme de conduite et sur les tâches, les compétences et les responsabilités de tous les états-majors de crise engagés. Si nécessaire, certaines fonctions d'aide à la conduite peuvent être prises en charge. Un soutien administratif est également proposé, comme la préparation et la gestion des listes de contacts et des listes de répartition des interventions, la rédaction de procès-verbaux et la gestion des archives de données.

Le controlling des affaires du Conseil fédéral est un instrument qui contribue à optimiser le pilotage et la coordination des affaires du Conseil fédéral. Il permet de constater les éventuels écarts par rapport à la planification, d'en déterminer les causes et les conséquences et de prendre des mesures correctives.

D'autres prestations de soutien sur mesure sont également possibles, pour autant que l'état-major central permanent dispose des compétences nécessaires.

Il est essentiel de bien clarifier le mandat au début de l'engagement afin de pouvoir apporter un soutien adapté aux besoins. Les attentes des unités administratives peuvent être très différentes et évoluer au cours de la gestion de l'événement.

Art. 12 Activités de préparation aux crises

Afin que les unités administratives, les cantons et les autres parties concernées puissent être impliqués rapidement et de manière ciblée en cas de crise, l'OFPP tient à jour une liste des points de contact.

L'OFPP et la ChF soutiennent les départements et les unités administratives dans le développement et la garantie de la disponibilité opérationnelle de leur gestion de crise. Cela recouvre par exemple des conseils pour la définition de la structure de l'état-major de crise, l'élaboration de règlements d'état-major, de cahiers des charges et de planifications préventives (notamment en ce qui concerne les contenus transversaux et les processus) ainsi que la préparation d'aides à la conduite et d'outils d'état-major.

L'implication des services fédéraux, des cantons et de tiers est prise en charge au niveau stratégique par la ChF et au niveau opérationnel par l'OFPP. La ChF assure par exemple l'implication des cantons par le biais du Dialogue confédéral, l'OFPP par le biais de la CRMPPCi ou du groupe spécialisé des C EM OCC. Par tiers, on entend notamment des représentants des milieux scientifiques et économiques, de la société civile et des exploitants d'infrastructures critiques.

Les infrastructures de conduite protégées sont des installations souterraines protégées. Elles sont utilisées lorsque, en raison de certains événements (p. ex. radioactivité, tempête solaire, guerre), le travail doit être effectué dans une installation renforcée. Les départements sont eux-mêmes responsables des sites non protégés.

Une collaboration efficace entre les états-majors de crise doit être mise en place en situation normale, bien avant la survenance d'un événement. La ChF et l'OFPP organisent régulièrement des réunions avec tous les responsables des états-majors de crise de l'administration fédérale, des cantons et des exploitants d'infrastructures critiques concernés. Ces rencontres permettent d'échanger des expériences, de discuter des méthodes et des outils et de créer ainsi de bonnes bases pour l'engagement.

Bien qu'il n'y ait pas d'obligation de formation et de perfectionnement à proprement parler pour les membres des états-majors de crise, les instances mentionnées veillent à ce que l'offre de formation soit adaptée aux besoins et accessible à tous les services fédéraux, mais aussi aux cantons et aux tiers.

La planification générale des grands exercices comprend les exercices de conduite stratégique, les exercices du réseau national de sécurité, les grands exercices de l'armée avec la participation d'organes civils ainsi que les grands exercices cantonaux et intercantonaux. Les exercices de gestion de crise sont planifiés et mis en œuvre en réseau, avec la participation de tous les partenaires concernés.

Les services chargés de la détection précoce des crises des départements et de la ChF recueillent et évaluent les informations conformément aux processus et méthodes définis au sein de leurs unités. La détection précoce est suivie de l'anticipation. Le groupe de coordination de l'anticipation des crises de l'état-major central permanent aide les unités administratives à contextualiser les informations recueillies dans le cadre de la détection précoce et à évaluer les actions possibles, afin que des mesures puissent ensuite être planifiées et prises. La PES est utilisée comme plate-forme de présentation de la situation et d'échange d'informations. Elle soutient les activités du groupe de coordination sur le plan technique. Parmi les tiers qui peuvent être impliqués dans l'anticipation des crises, on compte notamment des représentants des milieux scientifiques. Toutefois, d'autres partenaires externes peuvent également être impliqués (p. ex. les organisations faîtières de l'économie).

Le pilotage stratégique est assuré par un organe qui est notamment responsable du développement de la gestion de crise de l'administration fédérale. Il est composé d'un représentant de chacun des secrétariats généraux des départements, de la ChF et du secrétariat de l'état-major central permanent (OFPP) et peut, selon les thèmes, associer des représentants d'autres unités administratives. Une évaluation systématique des événements permet d'identifier les lacunes et les erreurs qui doivent être prises en compte dans la perspective des engagements futurs. Une évaluation peut être effectuée par la ChF.

Section 5: Collaboration des unités administratives avec l'organisation de crise supradépartementale

Art. 13 Préparation aux crises

Dans le cadre de l'anticipation des crises, chaque département ou service fédéral utilise ses propres processus, instruments et moyens pour la détection précoce et l'alerte en cas de crise. L'anticipation des crises en tant que prestation de l'état-major central permanent doit s'appuyer sur les produits et instruments de détection précoce de l'administration fédérale et regrouper les connaissances / informations qui en résultent (gestion des risques, détection précoce des crises, évaluation de la situation, prospective et analyse continue de la situation et du contexte).

Afin de permettre une implication rapide et ciblée des unités administratives en cas de crise, celles-ci indiquent un point de contact au secrétariat de l'état-major central permanent et au département.

Art. 14 Coopération pendant les crises

Les états-majors spécialisés et spéciaux peuvent entrer en action sans qu'un EMPS ou un EMOP soit activé. Conformément à l'art. 14, al. 2, ils coordonnent leurs activités et les alignent sur la politique générale du Conseil fédéral. Il est possible qu'un état-major de crise engagé devienne un EMOP en cas d'escalade, à condition que le Conseil fédéral désigne un département responsable.

Après la mise en place d'un état-major de crise supradépartemental (EMPS/EMOP), il convient de régler et d'harmoniser au mieux la collaboration avec les états-majors spécialisés (p. ex. dangers naturels, sécheresse, radioactivité, barrages) et les états-majors spéciaux (p. ex. pour la prise d'otages et le chantage ou l'asile) engagés. Le rythme de conduite doit être adapté de telle sorte que les activités et les mesures soient mises en œuvre de manière coordonnée.

Le principe de l'autonomie départementale s'applique également en cas d'engagement de l'organisation de crise, mais l'EMPS définit si nécessaire des conditions générales supérieures qui doivent être respectées par les autres états-majors de crise.

La législation spéciale, par exemple en matière d'énergie nucléaire, a priorité sur les directives relatives à l'organisation de crise générale et supérieure de l'administration fédérale. Les éventuelles directives ne peuvent pas modifier les compétences réglées dans la législation spéciale.

La présentation intégrale de la situation, basée sur la Présentation électronique de la situation (PES), joue un rôle majeur. Les bases légales de la PES se trouvent à l'art. 53 de la loi du 25 septembre 2015 sur le renseignement (RS 121) et à l'art. 55 de l'ordonnance du 11 novembre 2020 sur la protection de la population (RS 520.12, OProP). Les documents et informations peuvent être enregistrés dans la PES jusqu'au niveau « confidentiel ».

L'obligation d'informer sur les mesures prévues ou prises concerne les mesures particulièrement importantes. Elle permet, le cas échéant, l'harmonisation et la coordination des mesures.

Outre le l'EMPS et l'EMOP, l'état-major central permanent peut, si nécessaire et dans la mesure du possible, conseiller et accompagner des états-majors spécialisés et spéciaux.

Section 6: Intégration des cantons et des milieux scientifiques

Art. 15 Cantons

Les cantons doivent être associés systématiquement et suffisamment tôt à la gestion de l'événement. Afin de garantir une procédure ciblée, chaque canton désigne un point de contact. Le secrétariat général de la CdC assume le rôle de « single point of contact » (SPOC) de la Confédération vis-à-vis des conférences intercantionales en coordonnant notamment la transmission des informations. Informer le plus rapidement possible l'état-major central permanent sur les activités prévues au niveau cantonal permet une bonne intégration des cantons et peut contribuer à l'harmonisation des mesures.

Art. 16 Milieux scientifiques

Par « milieux scientifiques », on entend l'expertise externe à l'administration qui peut être intégrée dans la gestion de crise par le biais d'un organe scientifique consultatif ad hoc. Il ne s'agit pas de l'expertise scientifique interne à l'administration, qui doit toutefois également être prise en compte dans la gestion de crise.

La collaboration entre l'administration fédérale et swissuniversities, le Conseil des EPF, les Académies suisses des sciences, le Fonds national suisse, Innosuisse et le Conseil suisse de la science est réglée dans une convention-cadre ([www.bk.admin.ch/Documentation>Aide à la conduite stratégique>Gestion de crises](http://www.bk.admin.ch/Documentation/Aide%20%C3%A0%20la%20conduite%20strat%C3%A9gique/Gestion%20de%20crises)). Celle-ci stipule notamment que swissuniversities agit en tant que SPOC et, à la demande de la Confédération, propose en collaboration avec les autres organisations scientifiques la composition d'un organe scientifique consultatif.

Section 7: Communication de crise

Art. 17

La Chancellerie fédérale règle la communication de crise du Conseil fédéral dans le manuel de communication de crise (coordination de la communication politique par la Chancellerie fédérale en cas d'événement d'importance nationale).

Les départements et les offices jouent un rôle primordial dans la communication de crise et il convient d'assurer à cet égard une collaboration et une coordination étroites avec la ChF.

Section 8: Dispositions finales

Art. 18 Abrogation et modification d'autres actes

L'acte mentionné est intégré dans la présente OCAF et peut donc être abrogé.

Art. 19 Entrée en vigueur

xxx

5 Conséquences pour la Confédération et les cantons

Pour la Confédération, la nouvelle ordonnance sur l'organisation de crise de l'administration fédérale n'a pas d'incidences sur le plan des finances ou du personnel. Elle sera mise en œuvre avec les effectifs et l'infrastructure actuellement disponibles.

Les cantons sont impliqués de manière ciblée tant dans la planification et la préparation que dans la gestion de crise. Cela peut entraîner une charge de travail supplémentaire pour les organisations cantonales et intercantionales concernées.