

Le fédéralisme permet éventuellement de mieux résister
aux crises, mais pas de mieux les gérer

Michel Huissoud, IDHEAP, 25 août 2023

Anticipation et préparation de la crise?

Trois exemples:

- Pénurie de médicaments en Suisse
- Disponibilité des abris de protection civile
- Laboratoires de haute sécurité



Début de la 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. 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.

(rapport de la Chancellerie fédérale)



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI
Office fédéral de la santé publique OFSP
Unité de direction Santé publique

Pénuries de médicaments à usage humain en Suisse : Analyse de la situation et mesures d'amélioration à examiner

Rapport de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP)¹

1er février 2022 (y compris les adaptations rédactionnelles du 01.06.2022)



[Beilage 01 Bericht FR zu Asp EDI WBF \(1\).pdf](#)

Champ d'action « Rôles des différents acteurs »

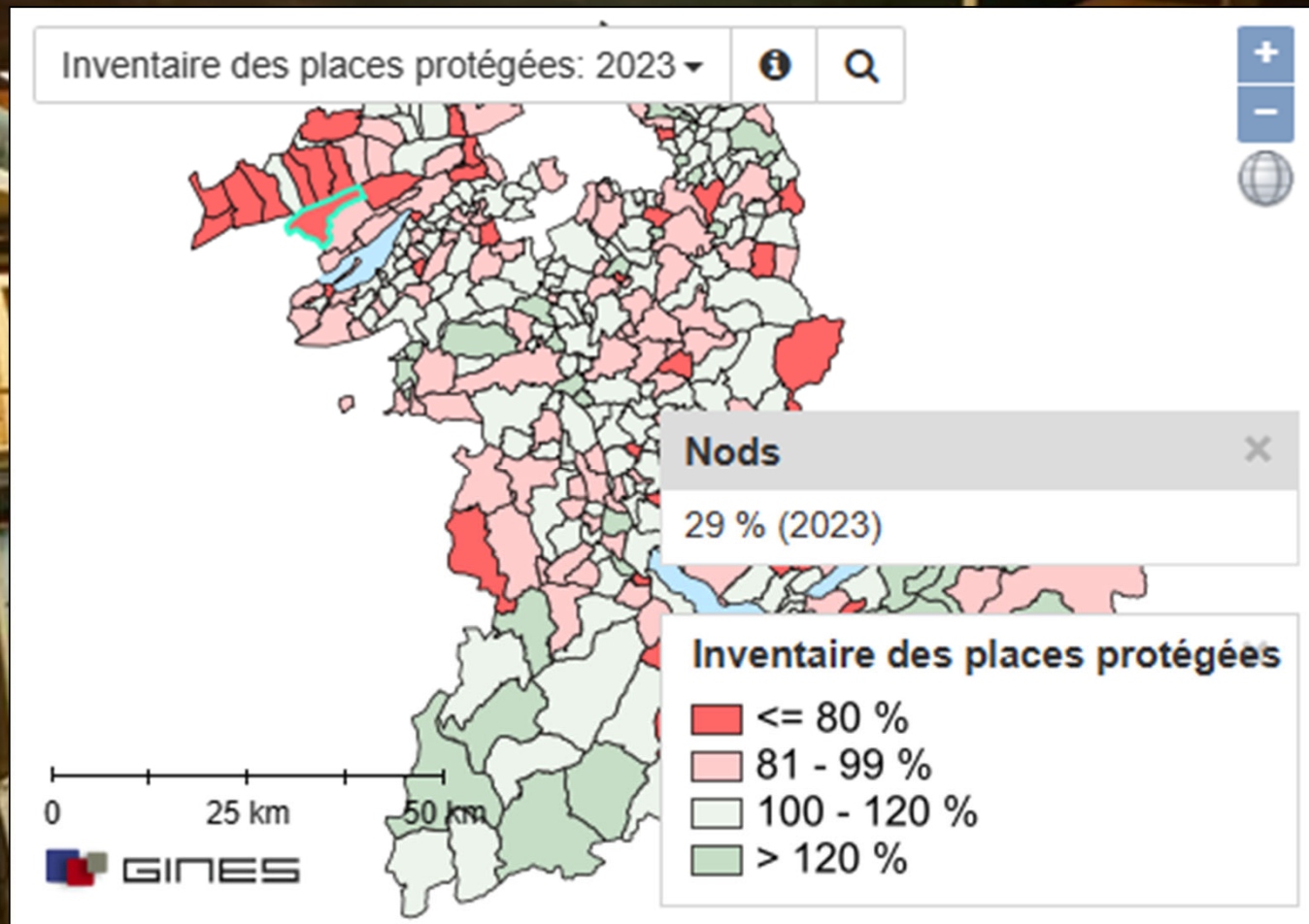
Il s'agira de préciser, là aussi au plus vite et dans le cadre des compétences existantes, les rôles respectifs des acteurs impliqués en vue de garantir un approvisionnement sûr et ordonné. Il conviendra de prendre en compte la répartition constitutionnelle des compétences entre Confédération et cantons.

Si des changements s'avéraient nécessaires quant à leurs responsabilités respectives, les adaptations devraient intervenir, dans la mesure du possible, au niveau législatif. **Toutefois, au vu de la responsabilité claire des cantons pour les soins médicaux en vertu de la Constitution fédérale, des modifications devraient, dans certains cas, être envisagées à ce niveau également.**

Le Réseau hospitalier neuchâtelois a des attentes...

À moyen terme, le RHNe a l'espoir que des stratégies nationales et internationales soient mises en place pour donner un peu d'oxygène au marché et de la résilience à l'approvisionnement. Cela nécessitera différentes solutions économiques, par exemple en revalorisant l'achat de certains médicaments indispensables qui ne sont plus aujourd'hui rentables. Il pourrait également être nécessaire de relocaliser la production pour améliorer l'autonomie, mais ces stratégies ne peuvent être mises en place rapidement. Il est donc crucial que « la Confédération mette en place des stratégies de réponse plus agressive avec des partenaires industriels », conclut le pharmacien-chef de RHNe.

Abris de protection civile, exemple bernois



Gestion des risques. Savoir où se trouve l'abri PC le plus proche et contrôler la qualité et les équipements

Déposé par:



FIALA DORIS

Groupe libéral-radical
PLR.Les Libéraux-Radicaux

Date de dépôt:

16.06.2022

Les cantons sont responsables de la gestion de la construction d'abris ainsi que de la répartition de la population dans les abris (planification de l'attribution des places protégées). La planification de l'attribution des places protégées est réalisée dans la perspective d'un conflit armé.

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

Vous avez aimé Wuhan?

Nous avons 41 laboratoires de haute sécurité 3 et 4 en Suisse...



23.3608

INTERPELLATION

Contrôles des laboratoires de haute sécurité

Déposé par:



WETTSTEIN FELIX

Groupe des VERT-E-S
Parti écologiste suisse

Date de dépôt:

05.06.2023

Un rapport daté du 31 mars 2023 sur le contrôle et la certification des laboratoires de haute sécurité en Suisse confirme que l'inspection des installations à haut risque des niveaux 3 et 4 relève de la compétence des cantons (ces installations sont au nombre de 41, réparties dans 14 cantons). À ce jour, la certification des installations est facultative et aucune base légale n'exige une certification conforme aux normes internationales. L'OMS recommande de faire contrôler les laboratoires de haute sécurité dans un intervalle de 6 mois à 3 ans. Seuls deux des six cantons principalement concernés respectent de justesse cet objectif (ZH et BS, intervalle de 3 ans).

Les exercices de conduite stratégiques sont (étaient?) centrés sur la Confédération

« L'objectif des ECS est de mettre en œuvre, au niveau stratégique, les processus de gestion de crise de manière à ce que l'on soit prêt à intervenir en cas d'événement grave. L'accent est mis non seulement sur les aspects pertinents à l'échelon fédéral en cas de crise, mais aussi sur leurs conséquences à court, à moyen et à long termes. En général, on teste la coordination interdépartementale, la coopération des offices et des états-majors, l'établissement des bases de décision destinées au Conseil fédéral ainsi que le bon fonctionnement de la communication de crise au niveau de la Confédération en cas d'événement grave ».

(Site de la Chancellerie fédérale)

Pour Rainer Deutschmann
(responsable de l'état-major de crise de la Migros)



«L'organe de gestion de crise doit être celui qui prépare les crises»

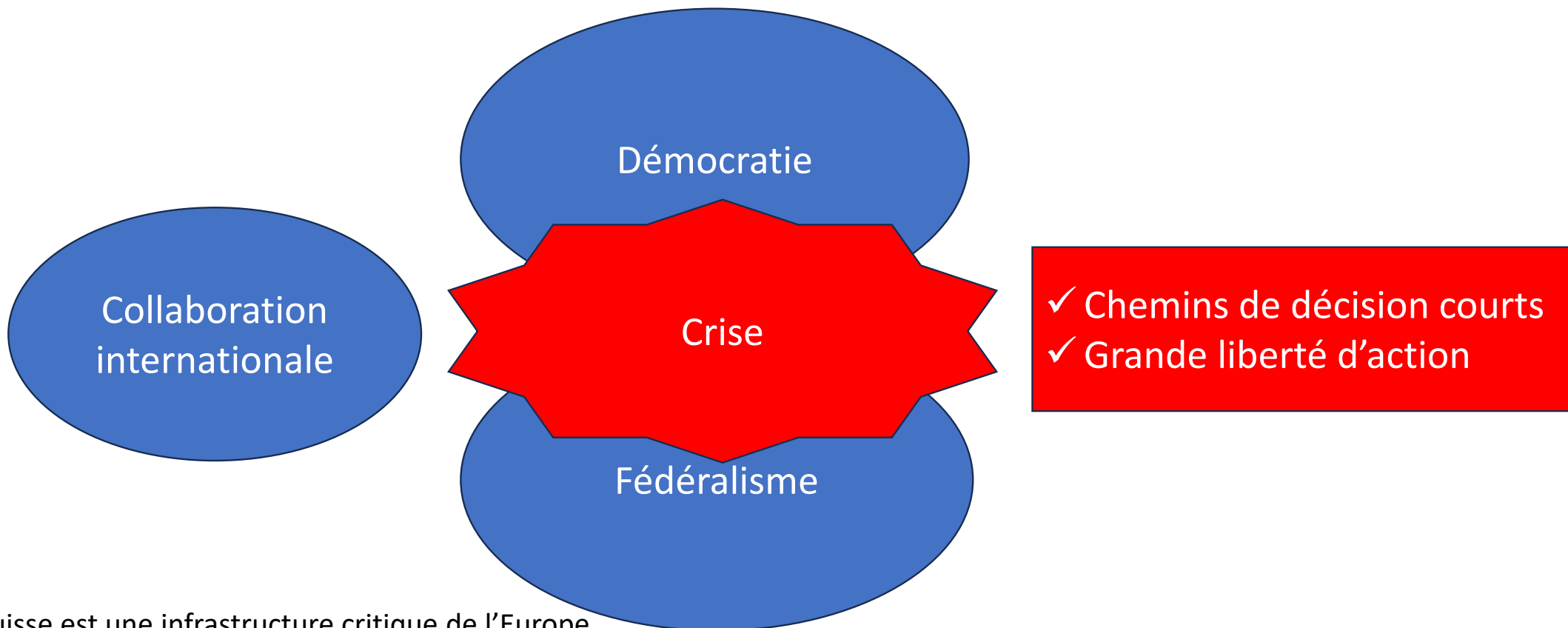
En Suisse, la Confédération gère les crises, mais les mesures préparatoires sont très généralement de la compétence des cantons

Le rôle central de la Chancellerie fédérale et du Président de la Confédération

Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, [RS 17.010](#):

- Art. 33 Coordination/1bis: **Le chancelier de la Confédération** assume l'organisation de tâches interdépartementales de coordination en vue de détecter à temps les situations susceptibles d'aboutir à une crise et de gérer les crises effectives.
- Art. 26 Décisions présidentielles/1: En cas d'urgence, **le président de la Confédération** a la compétence d'ordonner des mesures provisionnelles. /2 S'il n'est pas possible de réunir le Conseil fédéral en séance ordinaire ou extraordinaire, le président de la Confédération décide à la place de celui-ci. (Art. 27 ou le vice-président).
- Art 7b et 7b bis: Application à titre provisoire et dénonciation urgente de traités internationaux **par le Conseil fédéral**

Les dimensions politiques d'une crise



La Suisse est une infrastructure critique de l'Europe
(électricité, transports, banques, Organisations internationales)

Gestion de crise et démocratie

- Votations et élections supprimées
- Collecte et vérification de signatures suspendues
- Session parlementaire du printemps 2020 interrompue
- Séances de commissions annulées, sauf celles de la Délégation des finances

Maintenir les votations et les élections (e-voting)

Maintenir un Parlement fonctionnel (vote électronique)

Les commissions fédérales (par exemple la CSSS ou la CEATE) désignent des Délégations sur le modèle Délégation des finances

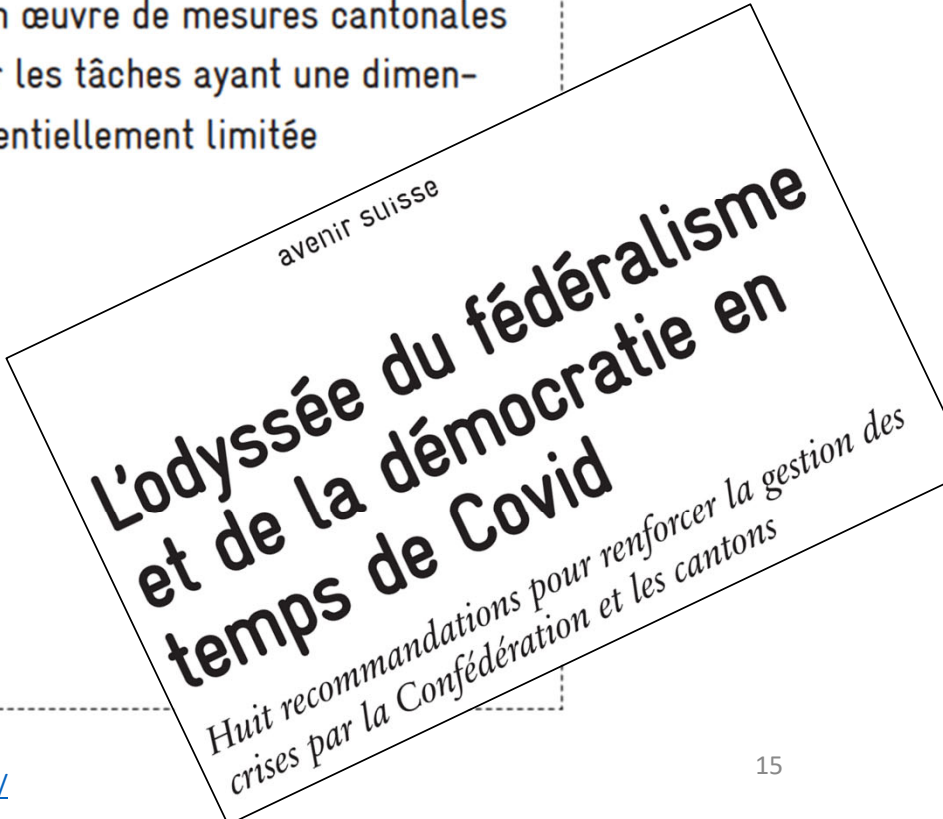
Potentielles optimisations pour la Confédération et les cantons dans la gestion des crises / pandémies

Confédération

- Adapter les droits politiques pour permettre l'introduction du vote électronique et de la collecte électronique
- Modifier la loi sur le Parlement pour permettre la création d'un e-Parlement
- Réunir chaque semaine les Chambres fédérales (session spéciale d'un jour) pour renforcer le contrôle parlementaire
- Adapter la loi Covid-19 pour renforcer le contrôle parlementaire et cantonal
- Introduire un système de coordination à l'échelle nationale pour le monitoring en continu de la pandémie
- Se concentrer sur les tâches avec effets de coordination et d'échelle

Cantons

- Augmenter la numérisation des processus parlementaires et administratifs
- Tenir compte du principe de l'équivalence fiscale lors de la mise en œuvre de mesures cantonales
- Se concentrer sur les tâches ayant une dimension spatiale essentiellement limitée



Observations sur la gestion de crise et le fédéralisme

- Les cantons
- La Confédération
- Les processus communs

par la [Chancellerie fédérale](#)

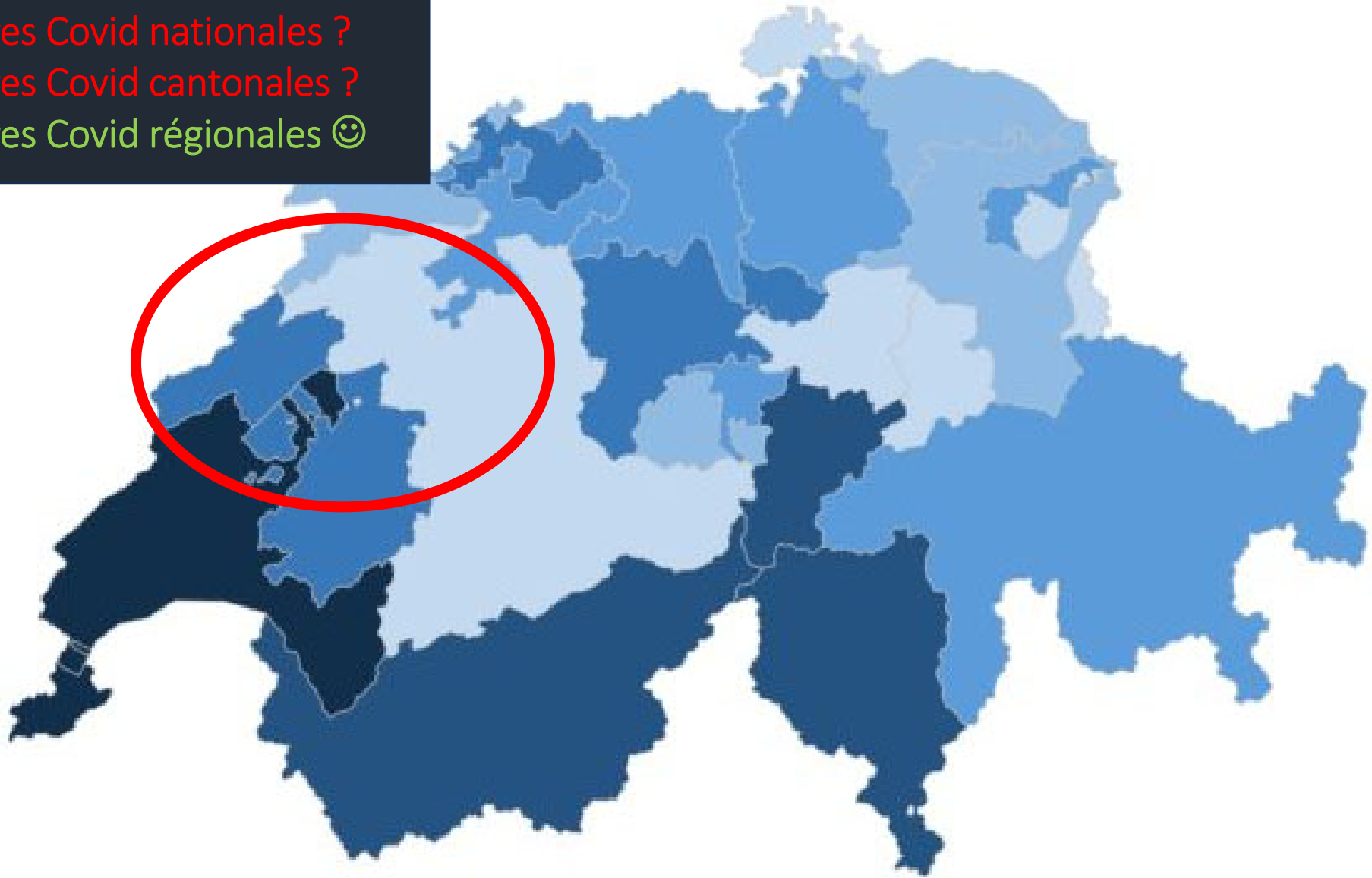
par la [Conférence des gouvernements cantonaux](#)

par le [CDF](#)

Les cantons en cas de crise

- Sont proches de la réalité du terrain
- Décider avec une meilleure acceptance par la population
- Tester des solutions différentes
- Fondamentalement différents les uns des autres (taille, ressources, expériences, besoins)
- Solutions ne suivent pas les frontières (pandémie, inondations)
- Ne veulent pas toujours collaborer

Mesures Covid nationales ?
Mesures Covid cantonales ?
Mesures Covid régionales 😊



Audit de l'efficacité de la coordination interdépartementale en matière de fédéralisme

Office fédéral de la justice CDF-19449 | 12 octobre 2021

La lenteur de l'introduction du Système d'information et d'intervention (SII) est un exemple des difficultés qui se posent entre la Confédération et les cantons dans le domaine informatique.

La nécessité de rechercher un consensus entraîne des retards fâcheux. Pour des systèmes qui, comme le SII, servent à maîtriser des situations de crise, cela peut avoir des conséquences graves.

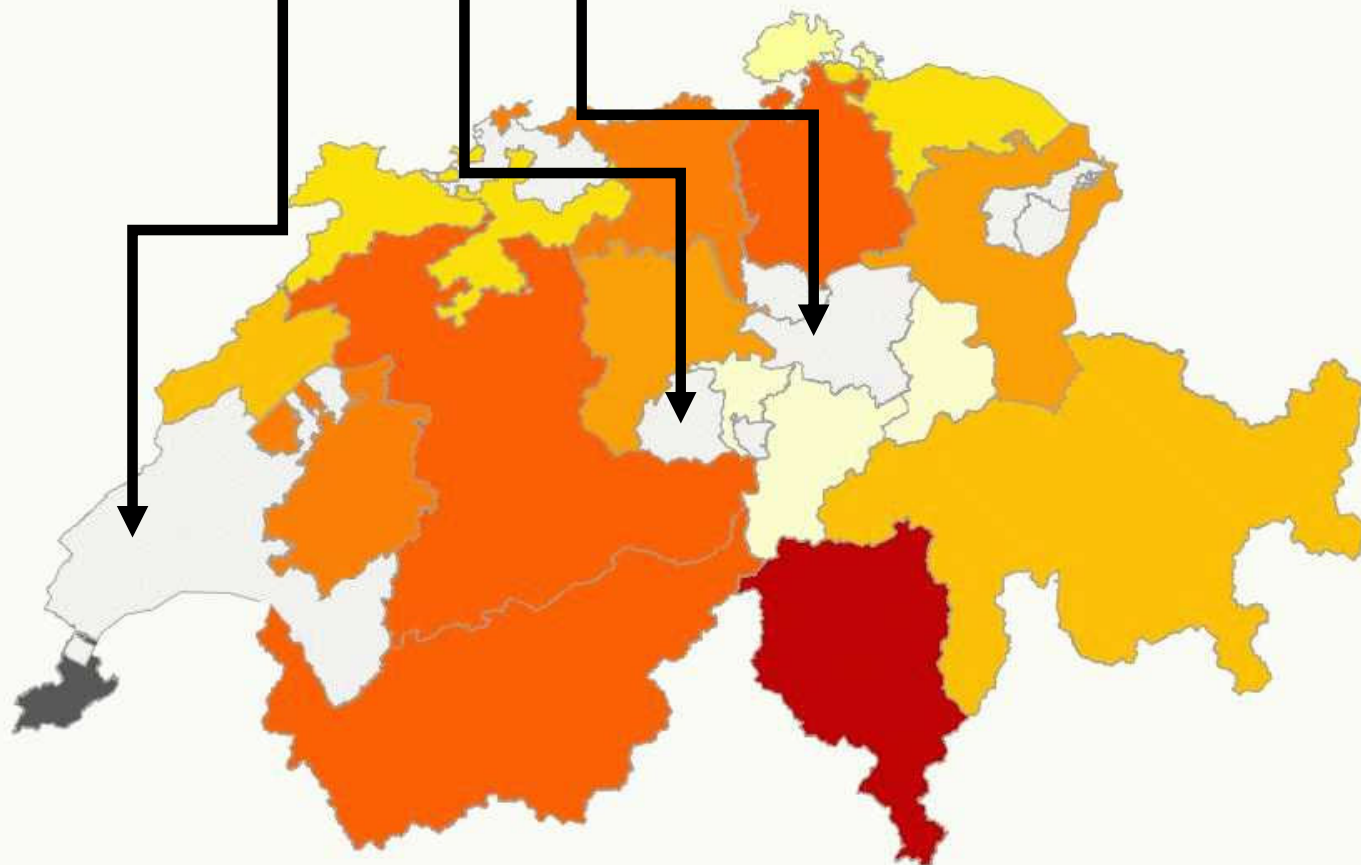
En particulier dans ces domaines, un renforcement des compétences de la Confédération serait souhaitable.

Les trous dans les données

06/04/2020

- Nb de cas
- Hospitalisés
- Réanimation
- DCD

0
1 à 10
11 à 20
21 à 40
41 à 60
61 à 80
81 à 100
101 à 200
201 à 300
301 à 400
401 à 1000
>1000



« En particulier au début de la crise du COVID-19, les données collectées étaient lacunaires et fournies avec retard

Par exemple, à fin mars, il n'y avait pas encore de vue d'ensemble des lits disponibles. Pourquoi?

- Il n'existait pas d'obligation juridique générale d'utiliser certains systèmes ou de fournir les informations demandées.
- L'utilité des collectes de données n'était pas toujours évidente pour les cantons et les fournisseurs de prestations. Ces collectes avaient même parfois, subjectivement, des effets négatifs. Un canton qui déclarait un stock important d'un bien qui manquait dans un autre canton pouvait courir le risque de voir une partie de ce matériel redistribué. Ainsi, la situation de l'approvisionnement du premier canton se dégraderait sans faute de sa part, ce qui incitait à indiquer des stocks inférieurs à ceux qui étaient effectivement disponibles.
- Les parties impliquées étaient confrontées à des contraintes de temps et à des pénuries de ressources.
- Parfois, il manquait des définitions claires des informations demandées (par ex. sur la manière de compter les places en soins intensifs).
- Dans quelques cantons, des processus établis permettant de se procurer les informations nécessaires faisaient défaut ».

Suivi de la situation pendant la crise

En 2018: Le Conseil fédéral voulait réaliser un système électronique coordonné de suivi de la situation en cas de catastrophe et d'urgence

« En cas de panne de courant à grande échelle, de tremblement de terre important, d'inondations ou d'attaque terroriste, il est essentiel que tous les acteurs, à commencer par les organes de conduite cantonaux, les centrales d'intervention des polices cantonales, les entreprises en charge d'infrastructures critiques et les services spécialisés de la Confédération, aient accès aux mêmes informations sur l'état de la situation. Les systèmes électroniques – dont, par ailleurs, seules certaines organisations disposent – ne sont aujourd'hui pas ou pas suffisamment mis en réseau.

Il s'agit de permettre l'échange de données entre différents systèmes électroniques qui s'appuient notamment sur des dispositifs d'information géographique. ».

Le projet Lageverbundsystem (LVS) semble malheureusement prendre du retard...

(voir également [rapport 21539 du CDF](#))

« 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.

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 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.

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.

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. *(rapport de la Chancellerie fédérale)*

Télécommunication Polycom

Migros est raccordée, mais:

- Les offices fédéraux ?
- Les services du Parlement?
- Les gouvernements cantonaux?
- Les grandes villes?
- Le reste des exploitants d'infrastructure critique ???

([rapport 22116](#) du CDF)

Sur la base du réseau national de conduite de l'armée, le DDPS (OFPP) réalise le réseau de données sécurisé en collaboration avec d'autres offices fédéraux et les cantons. Il précise également les bases nécessaires pour le raccordement des exploitants d'IC. Pour cela, il convient de décider quels exploitants peuvent profiter de cette possibilité et quelles sont les conditions économiques et techniques qu'ils doivent remplir. Si nécessaire, certains exploitants d'IC peuvent être raccordés au réseau radio de sécurité **Polycom** dans le cadre de la communication d'urgence de l'OFAE.

Les projets correspondant à la mesure 12, notamment le maintien de la valeur de **Polycom** 2030 et la réalisation du réseau de données sécurisé ne relèvent pas de la responsabilité du secrétariat PIC. Le secrétariat n'a aucune influence sur l'avancement de ces projets visant à fournir aux exploitants d'IC des moyens de communication sûrs.

À ce jour cependant, une quinzaine des principaux exploitants d'IC ont été raccordés à **Polycom**.

Appréciation

Il est logique que le secrétariat PIC n'ait aucune influence sur l'avancement du projet de création du réseau de données sécurisé, puisque cette prestation est effectuée par d'autres divisions de l'OFPP. Le CDF a émis des recommandations à ce sujet dans son rapport d'audit CDF-21539.

En cas d'événement, la communication d'urgence avec les exploitants d'IC et entre ceux-ci doit fonctionner de manière immédiate et constante. Il faut informer, équiper et instruire les exploitants d'IC en conséquence (recommandation 4 de l'audit CDF-21539²⁰).

Recommandation 5 (priorité 1)

Le CDF recommande à l'OFPP de veiller, en collaboration avec l'OFAE, à raccorder rapidement les exploitants d'IC au système radio mobile de sécurité **Polycom**.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'OFPP

L'OFPP souscrit à la recommandation. Les principaux exploitants ont déjà été connectés à **Polycom**, soit directement, soit via la communication d'urgence de l'approvisionnement économique du pays. Les dernières lacunes sont actuellement comblées.

Crise et fédéralisme: un self-service pour les cantons?

- Exemple: : indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail dans les entreprises publiques (transports, bibliothèques, cafeterias,...)
- Les ambulances de l'armée
- Engagement des personnes astreintes au service militaire, à la protection civile et au service civil pendant la pandémie de COVID-19 ([rapport 20542 du CDF](#))

Des commandes non-priorisées



"Lors de la première et de la deuxième vague, le canton de Berne a adressé à l'armée **une demande pour dix ambulances**. La Confédération les a approuvées, intégralement lors de la première vague et cinq au lieu de dix lors de la deuxième vague, y compris les membres de l'armée correspondants.

Les demandes des cantons à la Confédération présentent une grande diversité. Il n'existe pas de critère objectif et transparent permettant de déterminer à partir de quand un besoin peut être annoncé. Les cantons ont une compréhension différente du moment où une demande doit être faite. C'est justement au début de la pandémie, lorsque beaucoup de choses étaient inconnues et que les facteurs émotionnels jouaient un rôle important dans l'évaluation de la situation, qu'il y avait une **tendance à demander trop de ressources**".

[\(rapport 20542 du CDF\)](#)

Einsatztage des Zivilschutzes, der Armee und des Zivildienstes pro Kanton

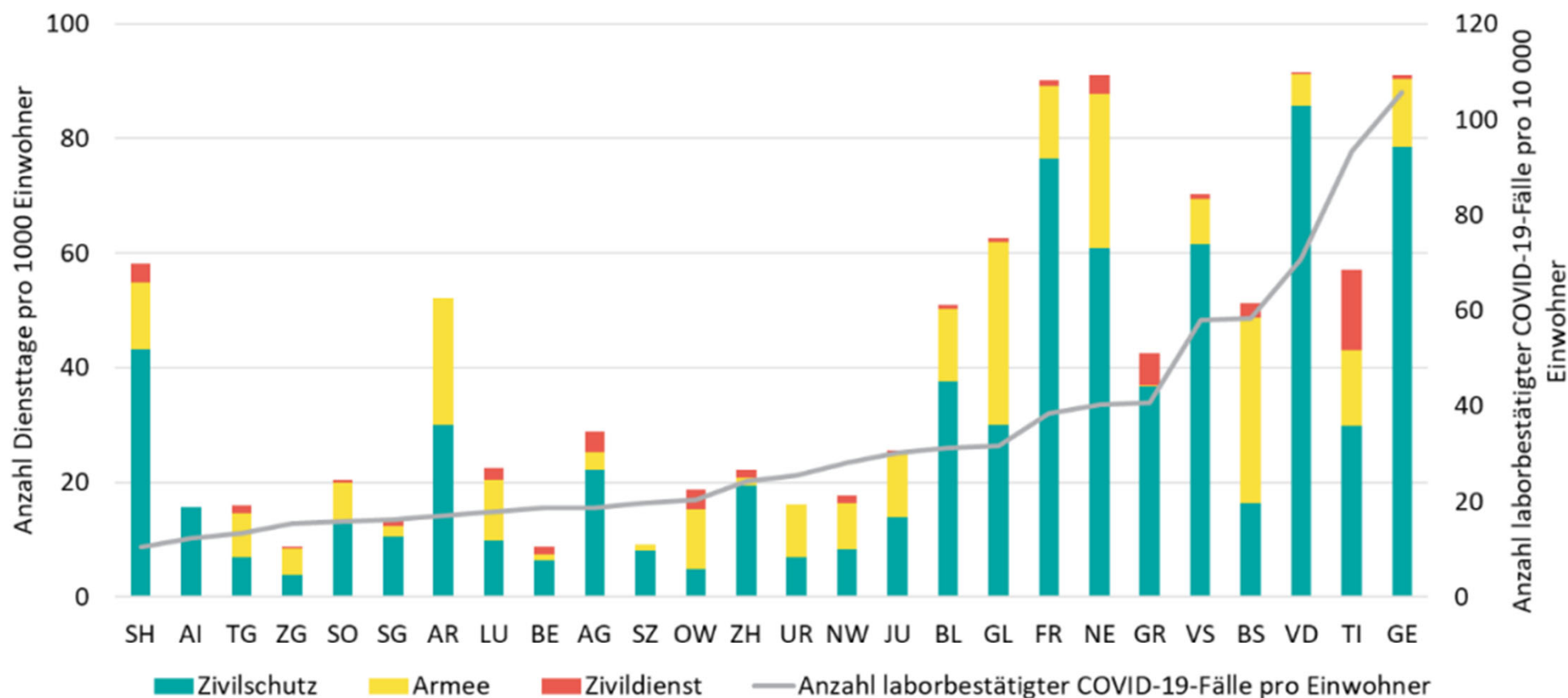


Abbildung 2: Einsatztage des Zivilschutzes, der Armee und des Zivildienstes während der ersten Welle pro Kanton (bis zum 20. Juni 2020). Daten: BABS, Gruppe V, ZIVI, BAG. Darstellung: EFK. Lesehilfe: Der Kanton SH hat AdZS, AdA und Zivis im Umfang von 57 Diensttagen pro 1000 Einwohner eingesetzt (Säule); pro 10 000 Einwohner gab es rund zehn laborbestätigte COVID-19-Fälle (Linie).

Collaboration Confédération-cantons ?

« 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

La participation des cantons au processus décisionnel par l'intermédiaire des conférences des directeurs a toujours été moins bien évaluée que celle par l'intermédiaire des Chancelleries d'État.

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 ».

(rapport de la Chancellerie fédérale)

Et si le problème résidait également dans la composition et le mode de fonctionnement des conférences des directeurs?

Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement

Les membres des gouvernements des cantons suisses responsables des travaux publics, de l'aménagement du territoire, de l'environnement, des routes, du transport et des marchés publics, constituent la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP). Sont également membres de la DTAP la Principauté de Liechtenstein ainsi que l'Union des villes suisses et l'Association des communes suisses.

La DTAP

- coordonne la collaboration entre les cantons d'une part, de même qu'entre les cantons et la Confédération;
- mène des projets;
- rédige des positions en réponse à des consultations de la Confédération.

La DTAP, une corporation de droit public à capacité juridique restreinte, a son siège à Berne depuis 2009. Grâce à son secrétariat, installé comme d'autres [conférences intercantionales](#) gouvernementales et sectorielles à la [Maison des cantons](#), elle bénéficie de synergies et renforce la collaboration intercantonale.

Pollution majeure ?

Sans l'Office fédéral de l'environnement



Konferenz Kantonaler Energiedirektoren
Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie
Conferenza dei direttori cantonali dell'energia
Conferenza dals directurs chantunals d'energia

Recherche

Crise énergétique ?

[Accueil](#) [EnDK](#) [Politique énergétique](#) [Professionnels](#) [Conseil en énergie](#) [Documentation](#)

Vous êtes ici : [Accueil](#) / [EnDK](#) / [But et objectifs](#)

But et objectifs

But et objectifs

[Comité](#)

[Membres](#)

En 1979, les 26 membres des gouvernements cantonaux qui s'occupent du domaine de l'énergie se sont groupés dans la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK).

Sans l'Office fédéral de l'énergie



Konferenz der kantonalen Gesundheits-
direktorinnen und -direktoren

Conférence des directrices et directeurs
cantonaux de la santé

Conferenza delle direttrici e dei direttori
cantionali della sanità

Crise sanitaire ?

Accueil → La CDS → Organes politiques → Assemblée plénière

Assemblée plénière

Les membres des gouvernements des 26 cantons responsables de la santé publique constituent ensemble l'Assemblée plénière de la CDS. L'Assemblée plénière est l'organe de décision suprême. Elle tranche sur les affaires les plus importantes de la CDS et se réunit deux fois par an.

La directrice de l'Office fédéral de la santé est observatrice

Ce qu'écrit la Conférence des gouvernements cantonaux

L'État-major de crise de la Confédération ainsi que l'État-major fédéral protection de la population n'ont quant à eux pas été jugés utiles par une majorité des cantons, leur rôle respectif n'ayant pas été clairement perçu. En raison du nombre de participants trop élevé (entre 30 et 50), ces deux organes se sont révélés inadaptés pour mener des discussions de fond ou pour prendre des décisions.

À l'avenir, la collaboration opérationnelle entre les cantons et la Confédération devrait relever d'un seul organe de moindre taille, constitué paritairement de représentants des différents échelons institutionnels, et qui permette une coordination verticale globale et cohérente. Cet organe devrait être en mesure d'agir par anticipation, et de préparer rapidement des propositions claires à l'intention du Conseil fédéral et des gouvernements cantonaux. (...)

L'intégration de la CdC dans le processus de décision permet, lorsque cela est nécessaire, de veiller à ce que la position d'une conférence des directeurs ne soit pas considérée comme la position de l'ensemble des cantons ou des gouvernements cantonaux...

Deux conclusions provisoires ?

« 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 ».

(Rapport Chancellerie fédérale)

« Il faut maintenant tirer les leçons de la pandémie. Le fédéralisme est certes un pilier de la Suisse, mais il est parfois lourd et compliqué, surtout en cas de crise ».

(26 décembre 2021, interview du conseiller fédéral Guy Parmelin, alors Président de la Confédération, à la SonntagsZeitung)

Organisation de crise standardisée dans tous les cantons et la Confédération

Best practice: « Les cantons désignent un point de contact avec l'EMF ABCN pour la préparation et un organe d'alarme pour les interventions »

Travailler ensemble: les offices fédéraux sont observateurs permanents des conférences des directeurs



Chaque conférence forme un comité qui la représente (les 3-4 présidents des conférences régionales par exemple)

Organisation de crise permanente de la Confédération, rattachée à la fonction de président et gérée par la Chancellerie fédérale

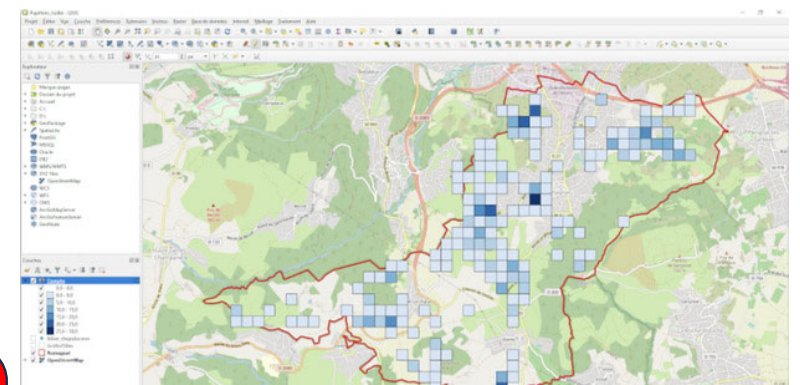
Indispensables en cas de:

- incendies
- inondations
- sécheresses
- tremblement de terre
- glissements de terrain
- avalanches...



Le grand absent en cas de crise: il n'y a qu'environ 400 hélicoptères en Suisse...

Quelques certitudes sur les futures crises

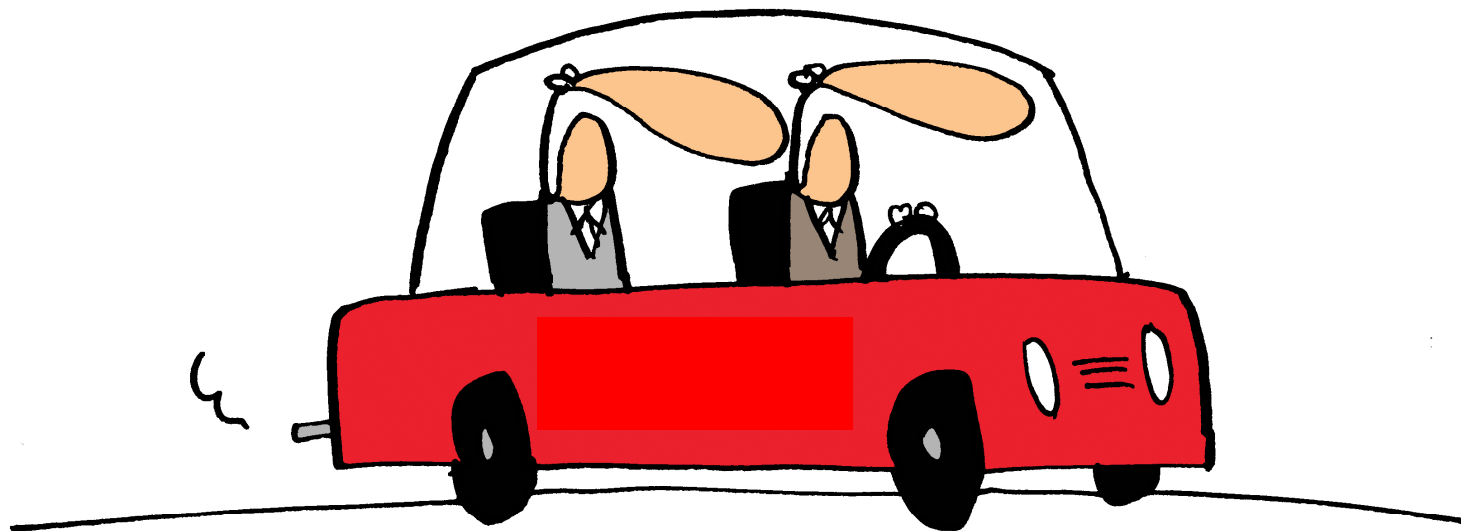


Les indispensables qui risquent de manquer



...ÉVIDEMMENT,
ON NE VA PAS
TRÈS VITE...

...QUAND ON
ROULE AU
FÉDÉRALISME!



MIX & REMIX