

## Annexe III

# Évaluation de l'enquête auprès des organes de conduite cantonaux du 9 décembre 2021

## 1. Contexte

Afin de compléter son évaluation de la gestion de crise, la CdC a mené une enquête auprès des organes cantonaux de gestion de crise. L'objectif est de disposer d'une vision globale de l'organisation de crise à l'échelon cantonal. L'enquête a été menée entre le 28 octobre et le 12 novembre 2021 auprès des responsables des organes et états-majors de crise cantonaux (OCC/EMCC), par l'intermédiaire de la CG MPS. 20 cantons ont participé.

Les principaux résultats sont présentés au chiffre 2. Le chiffre 3 résume les réponses des cantons, question par question. Pour certaines questions, tous les cantons n'ont pas répondu, ce qui explique que l'évaluation quantitative fasse état de moins de 20 réponses au total.

Ce document constituera une annexe au rapport final de la CdC du 25 mars 2022 « Collaboration Confédération-cantons durant l'épidémie de COVID-19 : conclusions et recommandations ».

## 2. Principaux résultats

### 2.1. Général

Tous les cantons interrogés prévoient, dans leur plan de pandémie, d'impliquer leur organe de conduite en temps de crise. Alors que dans certains il est l'unique organe mentionné, dans la majorité des cantons le plan de pandémie fait référence à plusieurs organes de gestion de crise. Dans la plupart des cas, il est prévu, en plus de l'OCC/EMCC, l'implication d'un état-major spécialisé dans le domaine de la santé.

Une majorité des cantons estime que le plan de pandémie cantonal doit être modifié. Les cantons identifient plusieurs lacunes : l'organisation de crise n'y est pas bien définie, la collaboration avec la Confédération trop peu réglementée, et les plans ne prévoient pas suffisamment de dotation en personnel dans les directions de la santé. Certains ont d'ailleurs déjà entamé les modifications.

Dans les faits, et dès le début de la crise du coronavirus, tous les cantons interrogés ont activé l'organe de conduite cantonal pour lutter contre la pandémie. Ces organes sont parfois restés actifs durant toute la crise, et le sont encore aujourd'hui. Leur rôle n'a pas été le même tout au long de la crise, responsables de la conduite en début de crise, ils ont souvent par la suite joué un rôle de soutien et de conseil. Dans la moitié des

cantons ayant pris part à l'enquête, les organes de conduite (OCC/EMCC) n'ont été actifs que lors de la première vague, période qui correspond plus ou moins à la situation dite extraordinaire (de fin février au début ou à la fin de l'été 2020). On peut encore noter que dans certains cantons, les organes de conduite ont été activés à deux reprises, en situation extraordinaire, puis lors de la deuxième vague. Ainsi, les organes de conduite ont surtout, et cela vaut pour tous les cantons qui ont répondu, pris pleinement part à la gestion de crise en début de pandémie, cela certainement en raison de leur réactivité.

En plus des organes de conduite cantonaux, la majorité des cantons a mis sur pied d'autres instances chargées de gérer la crise. Bien que ces instances prennent des noms différents selon les cantons, elles sont dans la majorité des cas des états-majors spécialisés dans le domaine de la santé, ou des *task force* COVID-19. Par ailleurs, une multitude d'autres instances ont participé à la gestion de crise, sous la houlette des organes responsables : les cantons citent les organes politiques, les états-majors des départements, les services administratifs concernés (santé, police, etc.), les hôpitaux et pharmacies, etc. (cf. ch. 3, question 6).

## 2.2. Organes cantonaux de gestion de crise

Les réponses des cantons montrent l'étendue et la variété des responsabilités et tâches qui incombent aux organes cantonaux de gestion de crise. Elles peuvent se résumer en plusieurs types. D'un côté, des tâches techniques : les organes sont responsables d'évaluer la situation et de gérer les ressources à disposition. De l'autre, des responsabilités de conduite : les organes de crise doivent définir une stratégie à l'échelon cantonal, et assurer l'ordre et la sécurité. Ils sont également garants de la coordination entre les acteurs impliqués, et représentent une force de conseil et de propositions pour le gouvernement. Finalement, les organes sont responsables de l'information à la population et fournissent un travail médiatique et de relations publiques.

La composition des organes de conduite cantonaux est régie par les bases légales cantonales. On y retrouve généralement une représentation du Conseil d'État, en règle générale les chef·fes des départements les plus concernés, ainsi que des représentant·es du service du médecin cantonal, de la chancellerie, de la police, et des communes, etc. Dans les cantons où c'est un autre organe que l'organe de conduite cantonal qui a été mis en place pour gérer la crise du COVID-19, la composition est similaire et la direction de l'organe de conduite y est représenté. Il faut noter que les organes de crise sont modulaires selon les besoins des cantons. Ainsi, ils sont souvent complétés par d'autres partenaires, comme par exemple des représentant·es des hôpitaux ou d'autres structures de soins.

Entre la première et la deuxième vague, la composition des organes de gestion a généralement connu des modifications : elle a été adaptée et revue selon les priorités. Ce sont généralement des organes restreints qui se sont mis en place.

En termes d'organisation, aucune différence significative n'est à noter entre la première et la deuxième vague : les organes de gestion de crise se réunissent fréquemment (tous les jours ou plusieurs fois par semaine). En phases d'accalmie épidémiologique, la fréquence des séances a légèrement diminué. Par ailleurs, ils rédigent au moins une fois par semaine un rapport de situation.

## 2.3. Implication des communes et collaboration avec les autres cantons

Dans un peu plus de la moitié des cantons ayant répondu à l'enquête, les communes sont représentées dans l'organe cantonal de gestion de crise. Elles y sont toutefois représentées de différentes manières. Dans la majorité des cas, c'est un membre d'un organe communal de gestion de crise qui est intégré dans le pendant cantonal. Un·e représentant·e de l'association des communes y est aussi parfois représenté ou encore le ou la délégué·e cantonal·e aux communes.

Dans les cantons où les communes ne sont pas représentées dans l'organe cantonal de gestion de crise, elles sont la plupart du temps intégrées à l'organisation de crise par le biais d'échange d'informations, l'envoi de procès-verbaux ou encore de séances entre les états-majors et les délégués communaux.

La grande majorité des organes cantonaux de gestion de crise entretenait des relations étroites avec les organes des autres cantons. Ces relations étaient à la fois formelles (séance d'information hebdomadaire, p. ex.) et informelles selon les situations et les interlocuteurs.

## 2.4. Communication de crise

Dans plus de la moitié des cantons, la communication de crise est assumée par les canaux usuels de communication dans les cantons (Chancellerie, service de communication du Conseil d'État, etc.). Il s'agit surtout ici d'une communication politique et stratégique. Lorsqu'il s'agit d'une communication davantage technique ou opérationnelle, dans plusieurs cantons, elle est assumée par l'organe cantonal de gestion de crise ou par les directions/départements responsables de la thématique communiquée (direction de la santé, police, p. ex.).

Plus de la moitié des cantons indiquent que leur plan de pandémie contenait des éléments de communication de crise. Au niveau organisationnel, les responsabilités y sont notamment définies. Quant au contenu, il s'agit principalement d'éléments réglant les modalités de communication à la population (encourager à appliquer les mesures, répondre aux questions, répondre aux fausses informations et critiques).

Quasiment tous les cantons disposent d'un concept général de communication de crise. Ces concepts spécifient notamment les bases juridiques ainsi que les responsabilités et les compétences. Ils établissent les bases, les principes et les objectifs de la communication du canton. Ils règlent aussi les processus, particulièrement en ce qui concerne l'élaboration des communiqués de presse et les questions des médias. Les différents types de communication selon les destinataires y sont aussi définis : communication politique, communication opérationnelle, communication avec la Confédération, avec des partenaires extérieurs, avec la population ou à l'intérieur de l'administration.

La majorité des cantons prévoient de développer – ou y réfléchissent – les éléments de communication de crise à la lumière des expériences réalisées durant de la crise du COVID-19.

## 2.5. Conclusion

L'enquête réalisée permet de disposer d'un aperçu général de l'organisation de crise au sein des cantons. Les organes de conduite cantonaux ont été actifs dans tous les cantons ayant pris part à l'enquête. Dans la plupart des cas, au début de la pandémie, ils étaient le principal organe de gestion de crise et effectuaient des tâches

à la fois stratégiques et techniques. Au fur et à mesure de la crise, et rapidement, se sont mis en place des *tasks force* ou états-majors dont l'organisation est généralement plus restreinte que celle des organes de conduite et principalement sur le domaine de la santé. Les communes entretiennent des contacts étroits avec les instances cantonales. Lorsqu' elles ne sont pas directement intégrées à l'organisation de crise, les cantons les informent à cadence régulière.

La grande majorité des cantons avait déjà défini des règles, des dispositifs et des processus de communication de crise. Cependant, ces derniers ne semblent pas être suffisamment développés et adaptés à la pratique, puisque la majorité des cantons songe à les revoir suite aux expériences faites durant la pandémie.

Les données récoltées permettent de compléter l'évaluation de gestion de crise menée par la CdC. L'analyse pourrait néanmoins encore être approfondie. Plusieurs questions restent encore ouvertes : comment ont collaboré les organes de conduite cantonaux et les états-majors spéciaux ?, quels étaient les points positifs et négatifs de la collaboration ? quels aspects de la communication de crise ont bien fonctionnés, lesquels doivent encore être précisés ?, etc.

### 3. Réponses question par question

#### Général

##### **1. Quels organes de gestion de crise sont prévus dans le plan de pandémie de votre canton?**

19 cantons disposent d'un plan de pandémie où les organes de gestion de crise sont nommés.

1 canton ne dispose pas de plan, mais d'une analyse de risques (AR).

Dans les plans de pandémie de 20 cantons, il est prévu d'activer l'OCC/EMCC en temps de crise.

12 cantons prévoient au minimum deux organes de gestion de crise dans le plan de pandémie. En plus de l'OCC, c'est souvent un état-major spécialisé dans le domaine de la santé (par ex. Sonderstab Pandemie, Task force Santé publique, etc.) qui est mentionné. Par ailleurs, plusieurs cantons mentionnent d'autres instances responsables pour la gestion de crise : groupes de travail techniques, départements cantonaux, services administratifs, gouvernement, etc.

Dans 8 cantons, l'organe de conduite est le seul organe mentionné dans le plan de pandémie. Parmi eux, 2 cantons mentionnent également les organes de conduite régionaux.

##### **2. Le plan de pandémie de votre canton a-t-il fait ses preuves en termes de responsabilités et de gestion stratégique et opérationnelle ? Faut-il procéder à des ajustements ?**

Les responsables des états-majors accordent la note de 3,3 sur 5 à leur plan de pandémie.

1 canton ne dispose pas de plan de pandémie et s'adapte selon les situations.

12 cantons estiment qu'il faut procéder à des ajustements. Ces modifications ont parfois même déjà été apportées : par exemple, dans un canton, l'OCC, prévu initialement comme organe de crise dans le plan de pandémie, a été remplacé par un état-major Santé.

Ces modifications sont de plusieurs ordres, en voici quelques exemples :

- des directives plus contraignantes concernant les besoins de réserves dans le domaine de la santé / l'organisation de crise des directions de la santé publique ;
- collaboration plus étroite au sein de l'administration cantonale et avec la Confédération ;
- planification des transferts à l'avance ;
- manque de dotation en personnel dans les directions cantonales de la santé pour faire face à une pandémie ;

### **3. L'organe de conduite cantonal (OCC) a-t-il été impliqué dans la gestion de crise du COVID-19 ?**

Dans tous les cantons ayant pris part à l'enquête, l'organe de conduite cantonal (OCC) a été impliqué dans la gestion de crise.

### **4. Si oui, dans quelles phases (préciser les dates) ?**

Les réponses des cantons peuvent être classées en trois groupes :

- l'organe de conduite cantonal a été impliqué durant toute la crise (5 cantons). L'implication est à nuancer selon les périodes : pleinement impliqué durant la première vague (correspond à la situation dite extraordinaire), l'OCC/EMC est par la suite en soutien aux autres organes de crise ;
- l'OCC/EMCC a été impliqué durant la première vague (10 cantons). L'implication s'est limitée à la période dite de situation extraordinaire. Les dates varient entre les cantons et peut s'étendre au-delà de la situation extraordinaire (jusqu'à octobre 2020) ;
- l'OCC/EMCC a été impliqué à deux reprises (5 cantons). En général, l'organe a été impliqué une première fois durant la première vague, puis à nouveau durant la deuxième vague.

### **5. Est-ce que d'autres organes ont été impliqués dans la gestion de crise ?**

Dans 15 cantons, d'autres organes ont été impliqués dans la gestion de crise.

Dans 5 cantons, seul l'organe de conduite cantonal a été impliqué dans la gestion de crise.

### **6. Si oui, lesquels ?**

Les cantons citent des organes de plusieurs types :

- les états-majors spéciaux COVID-19 (les noms diffèrent selon les cantons : *task force COVID-19, Sonderstab, etc.*) ;
- les états-majors de crise des directions et services du canton ;

- des *task force* ou groupes de travail dans les domaines particulièrement touchés (tourisme, enseignement, manifestation, etc.)
- les hôpitaux, les pharmacies ;
- les organes politiques ;
- les organes de conduite régionaux ;
- les organes communaux de conduite ;
- etc.

## Organes cantonaux de gestion de crise COVID-19

### 7. Quels sont le rôle (stratégique/opérationnel), les tâches et responsabilités de l'organe cantonal de gestion de crise COVID-19 (mots-clés suffisent) ?

Les personnes interrogées attribuent différentes tâches aux organes de gestion de crise :

D'un côté, ils doivent diriger, élaborer une stratégie et coordonner les différents acteurs impliqués dans la crise. Ils sont également les garants de l'ordre et de la sécurité et de la gestion des ressources.

De l'autre, ils conseillent et constituent une force de proposition et de recommandations pour le gouvernement. Ils sont également responsables de créer des concepts, de mettre en œuvre les mesures et sont les seuls à même d'assurer une vision globale de la situation.

Finalement, ils informent la population et assurent des tâches de communication.

### 8. Janvier 2020 – fin août 2020 : Comment l'organe cantonal de crise était-il composé ?

La composition des organes de conduite cantonaux est réglée par des bases légales cantonales. Elle peut varier selon les cantons, mais on retrouve des caractéristiques communes. Y sont généralement représentés : des membres du Conseil d'État, en règle générale les chef·fes des départements les plus concernés, des spécialistes de l'administration (idem.), ainsi que des représentant·es du service du médecin cantonal, de la chancellerie, de la protection civile, de la police, et des communes, etc.

Dans les cantons où ce n'est pas l'organe de conduite qui est le principal responsable de la crise, les responsables de ces derniers sont systématiquement représentés dans l'organe de crise mis en place pour la gestion de la pandémie.

On note une certaine flexibilité dans la composition : des partenaires y sont ajoutés au cas par cas ( par ex. les représentant·es des hôpitaux ou autres structures de soins (Spitex, CURAVIVA, etc.).

### 9. Janvier 2020 – fin août 2020 : Comment était organisé l'organe cantonal de gestion de crise COVID-19 (fréquence des rencontres, contacts formels ou informels, etc.) ?

La fréquence des rencontres dépend de la situation.

En situation extraordinaire, les organes de gestion de crise se rencontrent 2 à 3 fois par semaine, voir tous les jours. Ils rédigent entre 2 et 3 rapports de situation par semaine. Des échanges journaliers avec le médecin cantonal ont lieu régulièrement. Les cantons mentionnent également de nombreuses discussions informelles et bilatérales.

Après le retour à la situation particulière, à la fin de l'été 2020, les séances sont moins fréquentes.

#### **10. Automne 2020 – aujourd’hui : Comment l’organe cantonal de gestion de crise COVID-19 était-il composé ?**

Dans une majorité de cantons, la composition de l’organe de gestion s’est adaptée au fur et à mesure de la crise. Les domaines les moins concernés ont été sortis de l’organe de gestion (par ex. cellules infrastructures critiques, ou finances et droit), pour laisser place à un organe technique, resserré et spécialisé dans le domaine de la santé. Ce sont donc des organes restreints et axés sur l’opérationnalité qui ont pris le relais.

#### **11. Automne 2020 – aujourd’hui : Comment était organisé l’organe cantonal de gestion de crise COVID-19 (fréquence des rencontres, contacts formels ou informels, etc.) ?**

En termes de fréquence, dans la grande majorité des cantons les organes se réunissent encore tous les jours, ou plusieurs fois par semaine. La fréquence des rapports de situation a légèrement diminué.

### **Implication des communes et collaboration avec les autres cantons**

#### **12. Est-ce que les communes sont représentées dans l’organe cantonal de gestion de crise COVID-19 ?**

Dans 11 cantons les communes sont représentées dans l’organe cantonal de gestion de crise

Dans 8 cantons les communes ne sont pas représentées dans l’organe cantonal de gestion de crise

#### **13. Si oui, par qui ? (plusieurs réponses par canton)**

Dans 9 cantons, les communes sont représentées dans l’organe cantonal de gestion de crise par un membre de l’organe de gestion de crise communal.

Dans 3 cantons, les communes sont représentées dans l’organe cantonal de gestion de crise par un représentant de l’association des communes.

Dans 2 cantons, les communes sont représentées dans l’organe cantonal de gestion de crise par le ou la délégué·e cantonal·e aux communes.

Dans 1 canton, les communes sont représentées dans l’organe cantonal de gestion de crise par la préfecture (Regierungsstatthalter).

Dans 1 canton, les communes sont représentées dans l’organe cantonal de gestion de crise par des conseillers communaux ou conseillères communales.

**14. Si non, est-ce que les communes sont intégrées à l'organisation cantonale de crise d'une autre façon ? comment ?**

Dans 10 cantons, les communes sont intégrées à l'organisation cantonale de crise aussi d'une autre façon :

- rapport de situation, procès-verbaux, bulletins d'informations ;
- informations par l'intermédiaire de l'organe de cantonal de gestion de crise ;
- davantage d'échanges informels ;
- séances entre la direction de l'état-major de crise, le ou la délégué·e aux communes et le comité de l'association des communes du canton.

Dans 2 cantons, les communes ne sont pas intégrées à l'organisation cantonale de crise d'une autre façon.

**15. L'organe de gestion de crise de votre canton entretenait-il des relations étroites avec les organes de gestion de crise des autres cantons ?**

Dans 15 cantons, l'organe de gestion de crise entretenait des relations étroites avec les organes de gestion de crise des autres cantons.

Dans 3 cantons, l'organe de gestion de crise n'entretenait pas des relations étroites avec les organes de gestion de crise des autres cantons.

**16. Ces rencontres étaient-elles plutôt d'ordre formel ou informel ?**

Dans 9 cantons ces rencontres étaient plutôt d'ordre informel.

Dans 6 cantons ces rencontres étaient plutôt d'ordre formel (rapports ou séances d'informations hebdomadaires).

Dans 3 cantons, ces rencontres étaient à la fois formelles et informelles (formelles avec l'OFSP, informelles à entre les cantons).

## Communication de crise

**17. Quel/s service/s est/sont responsable/s de la communication de crise dans votre canton ?**

Dans 13 cantons, le service responsable de la communication est la Chancellerie d'Etat, ou le service de communication du canton, notamment en ce qui concerne la communication d'ordre politique.

Dans 5 cantons, le service responsable de la communication de crise est l'organe de crise cantonal ou fait partie de l'organe de crise (notamment pour la communication technique).

Dans 2 cantons, la police cantonale s'occupe de la communication.

Dans 2 cantons, la direction de la santé s'occupe de la communication.

Dans 1 canton, ce sont les différentes directions en fonction des thématiques.

## **18. Le Plan de pandémie contient-t-il des éléments sur la communication de crise ? Si oui, quels sont-ils ?**

Dans 11 cantons le plan de pandémie contient des éléments sur la communication de crise :

- Orchestrer la réponse à la crise en faisant de la communication un instrument de pilotage à part entière - Encourager la population et les partenaires à appliquer les mesures définies - Créer la cohésion, motiver chaque citoyen et chaque professionnel, gérer les critiques, les rumeurs, la méfiance du public - Anticiper les réactions possibles, préparer les acteurs aux étapes suivantes, garder l'initiative - Etre à l'écoute du public et des partenaires, faire remonter l'information et les opinions jusqu'aux décideurs.
- Définition des responsabilités
- Concepts de communication

Dans 7 cantons le plan de pandémie ne contient pas d'éléments sur la communication de crise.

1 canton indique s'en tenir au concept de communication de l'administration cantonale.

## **19. Votre canton dispose-t-il d'un concept général de communication de crise ? Si oui, quels en sont les éléments les plus importants ?**

16 cantons disposent d'un concept général de communication de crise, lesquels contiennent notamment les éléments suivants :

- Bases juridiques, responsabilités/compétences, besoins d'information, objectifs, groupes cibles, moyen de communication, principes de communication, communiqué de presse, questions des médias, processus, communicatoin politue, communication opérationnelle, soutien technique, communication avec la Confédération, communication au sein de l'administration, communication avec des partenaires, avec la population et avec les médias. Hotline et canaux de communication.

2 cantons ne disposent pas d'un concept général de communication de crise.

## **20. Votre canton prévoit-il de développer les éléments de communication de crise ? (par ex. développement ou révision du concept, lignes directrices, etc.) ?**

15 cantons prévoient ou réfléchissent à mettre en place ou développer les éléments de la communication de crise.

5 cantons ne voient pas de nécessité à cet égard.