



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Le Conseil fédéral

Rapport d'évaluation Exercice de conduite stratégique 2017 (ECS 17)

9 mai 2018

Introduction

La Chancellerie fédérale (ChF) mène un exercice de conduite stratégique (ECS) tous les quatre ans. Les ECS remplissent deux fonctions : ils permettent, d'une part, de mener une réflexion au plan stratégique dans l'administration fédérale concernant une situation extraordinaire appelant des décisions claires de la part du Conseil fédéral et, d'autre part, de tester la coordination interdépartementale lors d'une crise complexe. Le 22 juin 2016, Le Conseil fédéral a chargé la ChF d'organiser, de mener et d'évaluer l'ECS 17. Celui-ci était placé sous la direction de Doris Leuthard, présidente de la Confédération en exercice, et sous la surveillance opérationnelle de la Conférence des secrétaires généraux (CSG). Son scénario prévoyait une participation conjointe de la Confédération et du canton de Genève.

L'évaluation de l'ECS 17 permet au Conseil fédéral – mandant de l'ECS 17 –, aux départements, à la ChF, aux offices impliqués et aux états-majors participants, d'évaluer la réalisation des objectifs et de formuler des conclusions dont il est possible de tirer des enseignements. L'évaluation de l'exercice doit également permettre d'analyser la manière dont les décideurs au niveau de la Confédération ont maîtrisé la crise et si les états-majors ont travaillé de manière systématique et efficace. Elle doit également montrer si les bases de décision fournies au Conseil fédéral étaient adaptées à la situation et si, le cas échéant, les organes et les personnes impliqués du point de vue technique et politique ont été intégrés au processus. Elle vise en outre à établir si le public et l'administration ont été informés en temps utile et de manière adéquate.

Les données nécessaires à l'évaluation ont été collectées tout au long de l'exercice. En tout, 70 observateurs étaient sur le terrain, à Berne et à Genève. Chaque équipe d'observateurs était composée de trois personnes, deux membres de l'administration désignés par la CSG et un représentant de l'État-major Instruction opérative, et a observé un état-major de crise. Tous les observateurs ont été préalablement formés à leur tâche. Ils ont rédigé 24 rapports en tout. La systématique de ceux-ci était uniforme et a été reprise dans le présent rapport d'évaluation. L'observation a porté sur le passage de la situation normale à la situation extraordinaire, la manière de travailler, la communication et les produits.

Une équipe d'évaluation, composée de quatre collaborateurs de la ChF et d'un collaborateur du secrétariat général du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (SG DDPS) a analysé et évalué les rapports des observateurs. Elle faisait partie de l'organisation de l'exercice et n'a pas participé à celui-ci, contrairement au chancelier de la Confédération, aux deux vice-chanceliers et à de nombreux collaborateurs de la ChF.

Pour son travail, l'équipe d'évaluation disposait, en plus des rapports des observateurs, des produits élaborés pendant l'exercice (par ex. propositions au Conseil fédéral, procès-verbaux de séances, communiqués de presse, messages sur les réseaux sociaux) et des courriels envoyés par les participants à l'exercice. L'équipe d'évaluation a compilé les informations provenant de ces différentes sources, les a analysées et c'est sur cette base, ainsi que sur les rapports des observateurs, que se fonde l'évaluation présentée dans le présent rapport (ch. 2 et 3.1).

Le présent rapport présente également l'autoévaluation des départements et de la ChF (ch. 3.2). La conclusion (ch. 4) rassemble les réflexions de l'équipe d'évaluation et des participants concernant le développement de la gestion des crises au niveau de la Confédération ainsi que les recommandations ou les décisions du Conseil fédéral.

Table des matières

1. Conception de l'exercice : scénario, objectifs et difficultés de l'exercice	5
2. Vue d'ensemble : chronologie des événements, réaction des participants, états-majors de crise impliqués.....	7
3. Analyse : qu'est-ce qui a bien fonctionné et qu'est-ce qui n'a pas marché ?.....	10
3.1 Point de vue de l'équipe d'évaluation	10
3.2 Point de vue des départements et de la Chancellerie fédérale	15
4. Conclusion : enseignements et recommandations	20

1. Conception de l'exercice : scénario, objectifs et difficultés de l'exercice

Les scénarios des ECS se fondent sur des risques auxquels notre société moderne doit réellement faire face. La crise doit être suffisamment grave pour nécessiter la prise de mesures stratégiques au niveau du Conseil fédéral en vue de la maîtriser.

Par le passé, des ECS ont été organisés sur différents thèmes. En 1997 : vulnérabilité de notre société de l'information ; en 2005 : épidémie en Suisse ; en 2009 : pénurie d'électricité en Suisse ; en 2013 : cyberattaque. Au vu de l'appréciation actuelle de la menace, le thème du terrorisme s'est imposé comme une évidence pour l'ECS 17. Conformément au scénario, le Conseil fédéral et les états-majors de crise (inter)départementaux ont dû faire face à plusieurs attentats terroristes en Suisse, lesquels affectaient la situation aux niveaux cantonal, national et international. Le scénario s'est principalement déroulé à Genève, avec, successivement, une alerte à la bombe à l'aéroport suivie d'un désamorçage réussi de l'engin explosif, un attentat terroriste dans la gare souterraine des Eaux-Vives, causant de nombreux morts et blessés, et une prise d'otages avec chantage dans le bâtiment de l'ONU. Par ailleurs, une panne d'électricité consécutive à un acte de sabotage a frappé la centrale nucléaire de Mühleberg, causant une urgence d'infrastructure. Le scénario décrivait des attaques commises en Suisse par une organisation terroriste fictive, le *Global Liberation Front* (GLF), s'étant fait connaître en 2017 par des attentats commis dans des capitales européennes et des menaces générales proférées contre des institutions et organisations internationales. La Suisse, siège de l'ONU, et en particulier Genève, étaient donc des cibles du GLF.

L'ECS 17 est une première à double titre : sa réalisation en étroite coopération avec un canton, Genève en l'occurrence, et son intégration dans la planification générale des grands exercices 2016–2023 ordonnée par le Conseil fédéral. Pour le mener en tant que partie de la planification générale, il a fallu coordonner sa conception avec celle de l'exercice du Réseau national de sécurité (ERNS) 19 et celles des exercices généraux d'urgence (EGU) 17 und 19, ce qui s'est traduit concrètement par l'élaboration d'un scénario cohérent et par la planification, la mise en œuvre et l'évaluation du rythme quadriennal de l'exercice.

La ChF a dirigé l'équipe de projet intégrée de l'ECS 17. Celle-ci se composait d'experts du SG DDPS, de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP), de l'armée (état-major Formation opérative), de l'Office fédéral de la police (fedpol), du Service de renseignement de la Confédération (SRC), de l'état-major de conduite Police (canton de Berne) et du canton de Genève. Cette composition mixte a contribué à l'acceptation de l'exercice. En outre, la présence d'experts de différents domaines spécialisés a garanti la qualité du scénario et de l'environnement de l'exercice (organe de contact, médias, médias sociaux, site Internet) et l'adéquation de l'observation et de la régie.

L'ECS 17 visait à vérifier le fonctionnement de la coopération entre le Conseil fédéral et un gouvernement cantonal, de la coordination et des interfaces entre la gestion de crise opérationnelle et stratégique au niveau de la Confédération, ainsi que la manière de travailler des organes de crise (par ex. états-majors de crise) de la Confédération,

de même que la communication en cas de crise, interne et externe, de la Confédération, des cantons et des différents partenaires. L'évaluation montre que les états-majors de crise ont été nombreux à s'atteler activement à relever les défis proposés et que les objectifs de l'exercice ont été atteints.

L'ECS 17 était un exercice-cadre d'état-major étalé sur deux jours, les participants réagissant comme bon leur semblait aux événements prévus par le scénario. L'exercice a été conçu de manière réaliste, son scénario n'a pas été communiqué au préalable, afin de mettre au jour de possibles défaillances dans la gestion de crise et de pouvoir ainsi y remédier. Il a été mené pendant 29 heures, sans interruption. Les différents événements qui l'ont constitué ont été diffusés par courriel, par téléphone ou par l'intermédiaire du site Internet de l'exercice, au moyen de messages radiophoniques, de dépêches ou par messages sur les réseaux sociaux, créés pour les besoins de l'exercice, ou encore par des communiqués (de presse) officiels.

Les participants ont donc été confrontés à la difficulté de devoir maîtriser simultanément une fuite radioactive potentielle dans la région de Berne, des attentats terroristes à Genève et une prise d'otages au siège de l'ONU à Genève. De cette manière, il a été possible de tester la coordination et les échanges entre les états-majors de crise et leur capacité à se faire une image complète de la situation.

2. Vue d'ensemble : chronologie des événements, réaction des participants, états-majors de crise impliqués

Le schéma ci-dessous (fig. 1) montre la chronologie des événements prévue par le scénario et détaille la manière dont les participants y ont réagi :

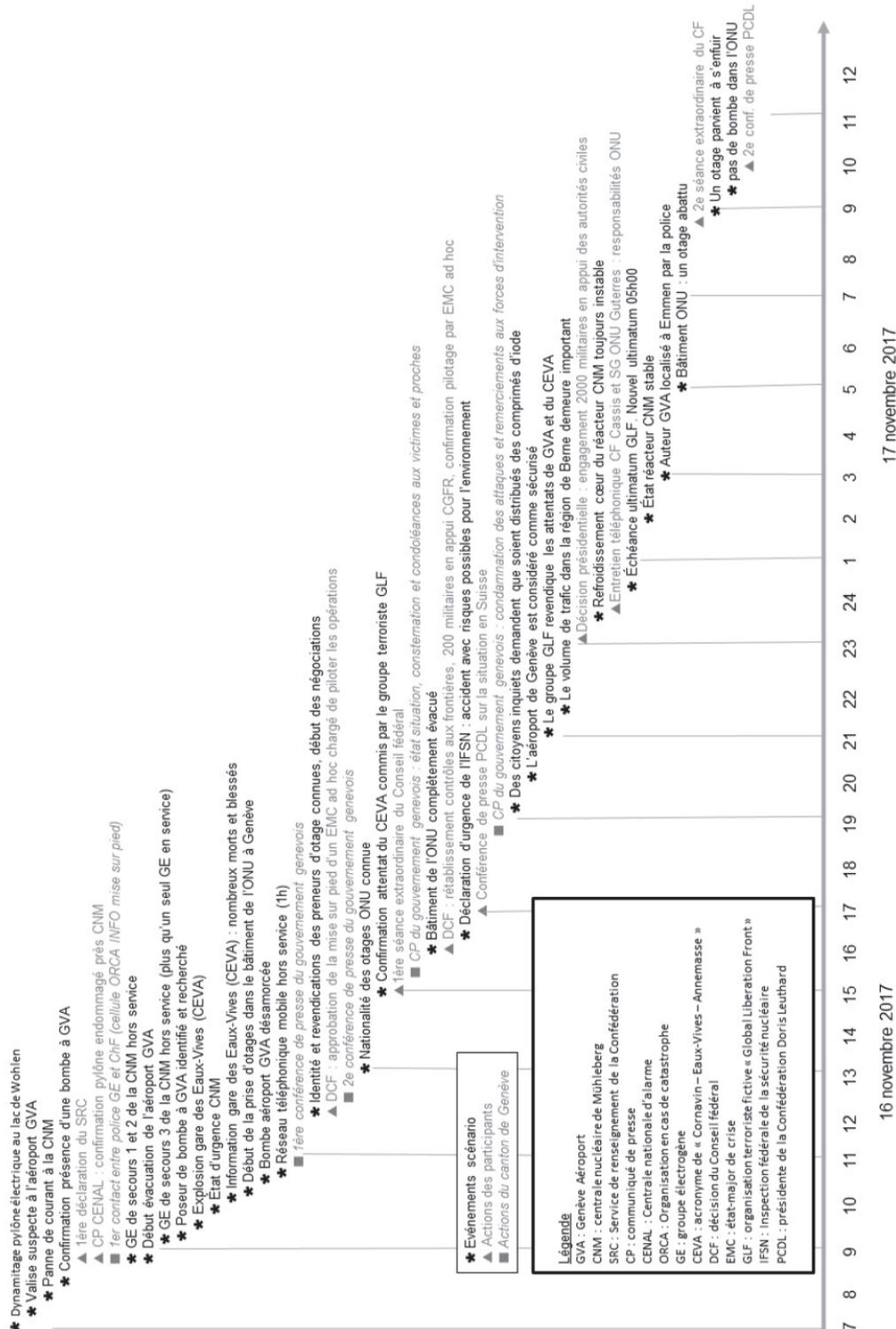


Figure 1 : chronologie des événements et réaction des participants

Selon le scénario, le premier événement a lieu le 16 novembre, peu après 7 h 00 : un pylône électrique est dynamité à proximité immédiate de la centrale nucléaire de Mühleberg (CNM). La panne d'électricité qui s'ensuit provoque une urgence d'infrastructure à la centrale. La situation devient de plus en plus critique au fil des heures, avant de se stabiliser après minuit. Peu après 7 h 00 également, une bombe est découverte à l'aéroport de Genève mais peut être désamorcée. Les événements se précipitent dès 9 h 30 avec un attentat terroriste dans la gare souterraine des Eaux-Vives (CEVA) et une prise d'otages à l'ONU à Genève.

Les premiers états-majors de crise (SRC, fedpol, état-major cantonal de conduite de Genève [EMCC] et organisation en cas de catastrophe ou de situation exceptionnelle Genève [ORCA GE]) sont mis sur pied peu après les événements initiaux. L'analyse des séances tenues et des premiers produits montrent que la plupart des états-majors de crise (EMC) et des unités administratives concernées étaient actifs le 16 novembre en fin de matinée. Vers midi, des informations supplémentaires sont rassemblées, des séances sont tenues, des décisions sont prises, des plans d'action sont établis et des communiqués officiels ainsi que des éléments de langage sont envoyés.

L'état-major de crise ad hoc du Conseil fédéral est mis sur pied (EMC ad hoc) jeudi à midi. La proposition de la ChF en vue de cette décision, fondée sur les art. 32, let. g, et 33, al. 1^{bis}, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) fait l'objet d'une consultation raccourcie par voie de circulation. Tous les états-majors départementaux et interdépartementaux sont chargés de poursuivre leurs travaux sous la direction de l'EMC ad hoc. Pendant l'exercice, le Conseil fédéral a tenu deux séances extraordinaires et a décidé de réactiver les contrôles à la frontière et de charger l'armée d'apporter son soutien aux autorités civiles. A 14 h 30, la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga s'est adressée pour la première fois à la population, à Genève. A 16 h 45, après la première séance du Conseil fédéral, la première conférence de presse de la présidente de la Confédération Doris Leuthard a eu lieu à Berne. La ChF et la Centrale nationale d'alarme (CENAL) ont publié de nombreux communiqués auxquels s'est ajouté celui de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG).

Les organisations de crise et états-majors suivants ont participé à l'ECS 17 :

- EMC ad hoc du Conseil fédéral
- EMC DFAE
 - Centre de gestion des crises DFAE
- EMC de la Mission permanente de la Suisse auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève (mission GE)
- EMC DDPS
 - État-major stratégique-militaire (EMSM)
 - État-major de conduite de l'armée EM cond A
 - EMC du Centre fédéral de situation SRC
- EMC DFI
- EMC DFF
 - EMC de l'Administration fédérale des douanes / Commandement Corps gardes-frontière
- EMC DEFR
 - EMC de l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays
 - EMC de l'Office fédéral de l'agriculture
 - EMC de l'Organe d'exécution du service civil

- EMC DETEC
 - EMC de l'Office fédéral de l'aviation civile
- EMC ChF
 - Communication ChF et Conférence des services d'information de la Confédération (CSIC)
- Groupe Sécurité de la Confédération
- Unité d'intervention (UI) fedpol / État-major «Prise d'otage et chantage» (EMPOC)
- État-major fédéral ABCN (EMF ABCN), CENAL comprise
- EMC du Ministère public de la Confédération (MPC)

Les unités administratives les plus diverses ont été engagées par intermittence, notamment l'AFF, le SFI, l'OFPER, l'OFSP, l'OFCL, le domaine des EPF, le SECO, le SEM et l'OFT. Au niveau cantonal, en plus de l'état-major de conduite Police (EMCP), l'EMCC et l'ORCA, le gouvernement cantonal et le Ministère public genevois ont participé à l'exercice.

L'état-major de crise des CFF et l'unité Sécurité publique de l'entreprise ont également pris part à l'ECS 17. Des représentants des unités Exploitation et Police des transports ont travaillé avec l'EMCC et l'EMCP à Genève, afin de garantir la coordination.

L'après-midi du 16 novembre a été particulièrement intense pour les participants à l'exercice. L'activité de nombreux états-majors a baissé dans la soirée et pendant la nuit, durant laquelle la prise d'otages à l'ONU a été le principal événement. Le deuxième jour de la crise s'est pour l'essentiel articulé sur le traitement des événements de la veille, la prise d'otages en cours et les mesures de *Business Continuity Management* (BCM).

Vendredi après-midi 17 novembre, il était prévu que la présidente de la Confédération Doris Leuthard donne une conférence de presse à Genève avec le gouvernement cantonal, en fonction de l'évolution de la prise d'otages. Les réactions des participants décrites ci-après correspondent largement à l'utilisation du site Internet de l'exercice (fig. 2).

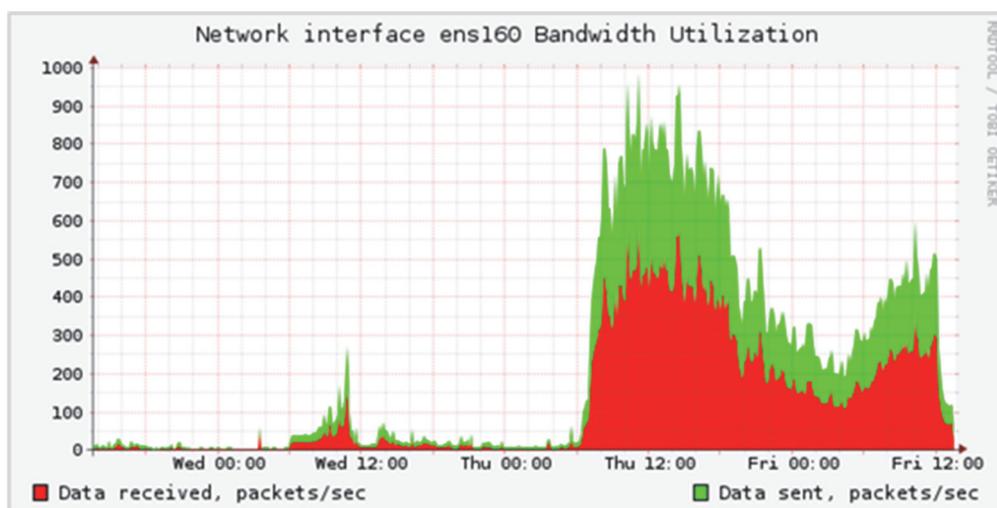


Figure 2 : débit de traitement du site Internet de l'exercice (OFIT, original du fournisseur d'accès)

3. Analyse : qu'est-ce qui a bien fonctionné et qu'est-ce qui n'a pas marché ?

3.1 Point de vue de l'équipe d'évaluation

Début de l'exercice : Les offices fédéraux directement concernés par les événements qui s'étaient produits à Mühleberg et à Genève, en d'autres termes ceux à qui incombeait la maîtrise de ces événements à savoir notamment l'EMF ABCN, le Centre fédéral de situation du SRC, la ChF et l'unité d'intervention (UI) fedpol / EMPOC, se sont immédiatement mis au travail. Les unités bien rodées n'ont manifestement pas eu de difficultés à se plonger dans cette situation particulière. Les états-majors de crise (EMC) des départements et des offices qui n'étaient pas directement concernés, de même que le MPC, ont cependant également suivi activement l'évolution de la situation. Tous les participants ont ainsi montré leurs compétences et ont fait preuve d'un grand engagement. On relèvera en particulier la bonne ambiance de travail dans les états-majors et leur pleine et entière disposition à se plier à l'exercice pour maîtriser la crise. À Genève, l'état-major de la police cantonale, l'EMCC et l'ORCA GE et le service de communication du département présidentiel ont été impliqués dès le début de l'exercice. Globalement, les autorités genevoises ont bien collaboré avec les services de l'administration fédérale. La police et le service de communication genevois ont ainsi procédé à d'intenses échanges d'informations avec les services de la Confédération (UI fedpol / EMPOC et ChF).

Dans l'ensemble, la première phase de l'exercice a manqué de coordination. La nécessité de faire intervenir les différents EMC et leurs compétences dans cette situation n'ont en effet pas été clarifiées. Une certaine confusion initiale est cependant typique en cas de crise, car chaque organe doit évaluer ce qui doit être fait et par qui. Elle est aussi liée à la nature même de l'exercice, c'est-à-dire qu'elle est moins susceptible de se produire en conditions réelles, étant donné que les états-majors non concernés profitent des exercices pour mettre leur organisation à l'épreuve. En raison de l'absence de la présidente de la Confédération (en déplacement officiel) et de la non-disponibilité du vice-président du Conseil fédéral (selon les informations données par son équipe), on a observé un manque de conduite au début de l'exercice. C'est pour cette raison que les communiqués et les conférences de presse du gouvernement fédéral ont accusé du retard lors de la première journée de crise. La mise en place de l'EMC ad hoc à 12 h 00 a créé les conditions permettant de rendre plus efficaces la coordination et la coopération entre les états-majors impliqués, étant donné qu'ils devaient liquider en parallèle leurs affaires courantes. On peut dès lors se demander si une décision du Conseil fédéral était vraiment nécessaire à cet effet ou si une décision présidentielle n'aurait pas suffi. La composition de l'EMC ad hoc (cf. figure 3) a semblé judicieuse et appropriée à la situation. Il manquait cependant un représentant du SRC lors des premières séances.

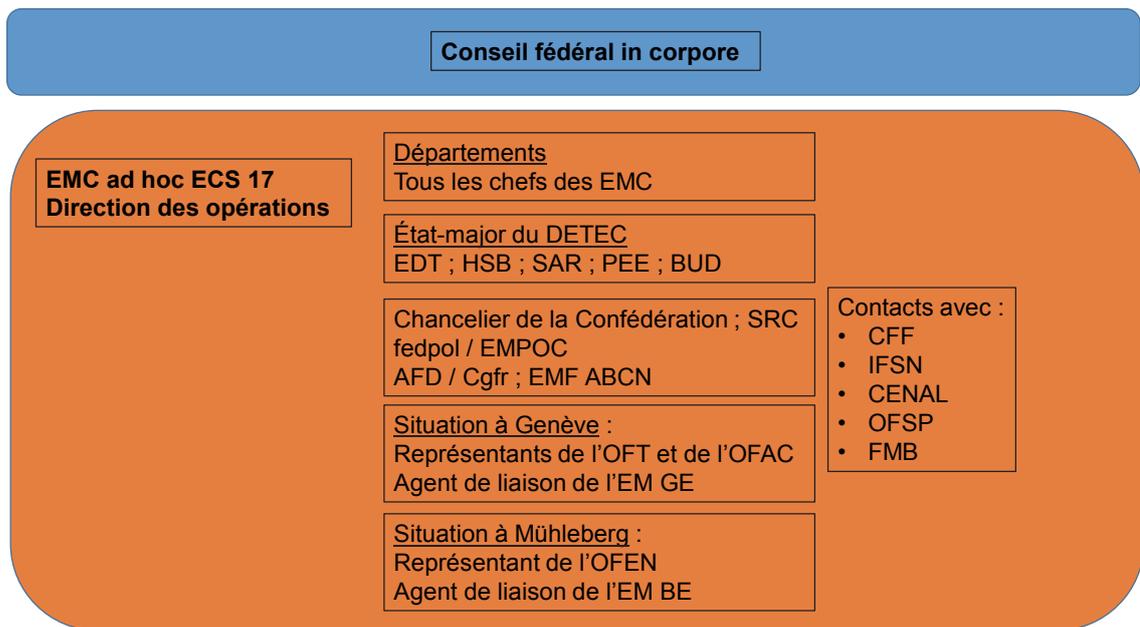


Figure 3 : organisation de l'EMC ad hoc (version anonymisée du document original du 16.11.2017).

Mode opératoire : Les bases juridiques (LOGA et OLOGA, notamment) et les directives internes aux départements (règlements des états-majors et cahiers des charges, par ex.) étaient connues et ont été appliquées. Une partie des états-majors (EMF ABCN, MPC, EMC DFAE, Cgfr, UI fedpol / EMPOC, EM cond A, EMSM, EMCP, EMCC et ORCA GE) a travaillé rapidement, dans des structures de conduite et de rapport bien définies, tandis que d'autres états-majors ont conservé leur mode opératoire habituel, développé pour les affaires courantes et prévoyant l'organisation de séances. Il manquait dès lors souvent une vision claire et actuelle de la situation. Le système de présentation électronique de la situation (PES) a permis de suivre quatre situations partielles (EMF ABCN, fedpol, SRC et situation à Genève). Le SRC a assuré le suivi coordonné de la situation sur le PES pour tous les partenaires du renseignement intégré et a rédigé au cours de l'exercice six comptes rendus de la situation. L'identification du problème et son évaluation ont cependant représenté un défi pour de nombreux états-majors. Les informations fournies par le PES ont débouché sur des évaluations différentes et ont souvent soulevé des questions auxquelles les participants ont tenté de répondre en utilisant d'autres sources d'informations (courriels, téléphones, etc.) dont la qualité ne pouvait être totalement garantie. De trop nombreuses sources d'informations non fiables et de trop nombreuses présentations différentes de la situation ont été utilisées, d'où une marge d'interprétation, des ambiguïtés et des incertitudes.

Les participants à l'exercice ont identifié le problème et évalué la situation de manière très différente. Certains états-majors se sont ainsi exclusivement fondés sur les comptes rendus réguliers du SRC sans chercher à analyser eux-mêmes la situation, tandis que d'autres n'ont manifestement pas accordé suffisamment d'importance aux comptes rendus du SRC ou du groupe de travail TETRA. Ces derniers états-majors ont consacré beaucoup de temps à procéder eux-mêmes à l'analyse de la situation et à évaluer la véracité des informations reçues au lieu de procéder à un bref état des

lieux avant de discuter des conséquences des développements de la situation ou de mandats concrets. D'autres états-majors encore se sont contentés de prendre acte des événements sans chercher à les approfondir pour obtenir une vue d'ensemble de la situation ou pour l'évaluer. La bonne approche serait d'identifier dès le départ chacun des problèmes et de dégager leurs interdépendances, mais elle n'a été que peu respectée. Certains états-majors ont certes procédé à une évaluation de la situation après avoir procédé à une identification rudimentaire des problèmes, mais ils n'ont pas été au fond des choses et n'ont dès lors pas mis le doigt sur les liens entre les événements ou n'ont pas pu en tirer des conséquences pour d'autres domaines. Ainsi, les participants ont le plus souvent bien identifié les problèmes que posait la situation à Mühleberg et ceux que posait la situation à Genève, mais non les liens qui les unissaient. En résumé, il manquait une compréhension globale de la situation pour assurer une action coordonnée des départements et une description claire et uniforme de cette situation sur laquelle le Conseil fédéral puisse s'appuyer pour prendre des décisions.

Pendant l'ensemble de l'exercice, les dirigeants des différents organes ont créé une ambiance de travail positive et motivante. Les collaborateurs ont fait preuve d'engagement et ont pris l'exercice au sérieux. Selon le style de conduite, on pouvait observer des différences dans l'acceptation des rôles assignés, garante de l'efficacité des travaux. Certains n'étaient par ailleurs pas sûrs du rôle qu'ils devaient jouer, tandis que d'autres devaient en jouer plusieurs à la fois parce qu'ils étaient membres de plusieurs états-majors. Ces personnes ont logiquement eu des difficultés à coordonner les différentes séances auxquelles ils devaient participer. Plusieurs dirigeants d'unités d'intervention ou d'états-majors n'avaient pas prévu de suppléant ou d'assistant et ont été submergés de travail.

Comme les deux événements se déroulaient en parallèle, la recherche d'informations, une communication concertée, l'adaptation des rythmes de conduite ou l'établissement de documents d'aide à la décision pour le Conseil fédéral requerraient une grande coordination. Tous les participants l'ont reconnu et on a pu observer une intense activité au sein des départements et entre ceux-ci. Ça et là, un esprit de clocher était toujours présent et ces œillères n'ont pas facilité la collaboration. Ainsi, certains états-majors ont travaillé sans contact avec d'autres services ou organes de crise. On n'a pas suffisamment tenu compte de la manière dont la situation était susceptible d'évoluer et on a envisagé trop peu de scénarios. Il manquait une vue d'ensemble et la capacité de s'imaginer ce qui pourrait arriver dans son propre domaine de compétences.

Dans la collaboration entre la Confédération et le canton de Genève, on a également pu observer une culture trop poussée du chacun pour soi dans la manière d'envisager les problèmes. Ainsi, le Ministère public du canton de Genève n'a pas jugé nécessaire de collaborer avec le MPC, alors que certaines compétences lui revenaient clairement et qu'il avait pris des mesures spéciales. De manière générale, les autorités genevoises ont prêté trop peu d'attention aux développements au niveau de la Confédération ou n'ont pas reçu des informations suffisantes de sa part. Par exemple, la police genevoise n'a pas été informée que le Conseil fédéral avait décidé de renforcer le contrôle des frontières alors même que cette décision aurait eu de lourdes conséquences sur le terrain pour la police à Genève. Au surplus, les concertations entre la police cantonale genevoise et l'UI fedpol / EMPOC n'ont pas toujours respecté la répartition des compétences, ce qui a conduit à des malentendus et à des retards. Les

compétences et les procédures ont dû être clarifiées à plusieurs reprises. Les connaissances relatives aux questions de compétences et de procédures étaient certes disponibles, mais elles ne remontaient pas jusqu'au sommet de la chaîne de décision. Par exemple, les compétences pour la gestion de la prise d'otages à l'ONU entre la centrale du DFAE, la Mission de la Suisse à Genève, l'UI fedpol / EMPOC et la police cantonale de Genève n'étaient pas claires. Il y avait également des incertitudes sur la manière de demander le soutien de l'armée ou sur les modalités à respecter et les termes à employer pour assurer la fermeture ou le contrôle des frontières. Un temps précieux a ainsi été perdu, tant à Berne qu'à Genève, en raison de divergences sur les compétences et les procédures.

La disposition des locaux et leur équipement différaient d'un centre de commandement à l'autre. Lorsque ces locaux sont aussi utilisés pour préparer des rapports dans le cadre des affaires courantes, leur équipement s'est trouvé fonctionnel et de bonne qualité (systèmes d'information et de conduite comme le PES, affiches relatives à la saisie des problèmes et à l'évaluation de la situation, liste des objets à traiter, mesures d'urgence, organisation de l'état-major, etc.) et les participants s'y sont sentis à l'aise. D'autres locaux ne correspondaient pas entièrement à ce qui est attendu d'un centre de crise (instruments de visualisation, ouvrages de référence et listes des objets à traiter peu ou pas utilisés, par ex.). En ce qui concerne l'équipement, il est en outre apparu que la plupart des participants se servaient avant tout d'un téléphone portable pour suivre la situation ou communiquer avec d'autres services. Des téléphones fixes ont été installés dans diverses salles de réunion pour pallier une éventuelle panne du réseau mobile.

Le problème de la disponibilité des personnes (établissement de tableaux de service et organisation de services de piquet, par ex.), a généralement été pris en compte, quoiqu'à des moments différents. C'est ainsi que certains états-majors se sont parfois trouvés en sous-effectifs. Les nuitées et les repas étaient en règle générale assurés, mais parfois trop loin des centres de commandement.

Pour préserver la capacité d'action des départements et de la ChF, diverses mesures touchant à la logistique et aux ressources humaines ont été prises dans le cadre de la BCM. C'est ainsi que certains états-majors de crise ont discuté des moyens de maintenir la capacité opérationnelle en cas de contamination radioactive dans la région de Berne et de plans de secours dans l'éventualité d'une évacuation. Le DFF, par exemple, a examiné l'éventuelle disponibilité de postes de travail à Lausanne (EPFL) et à Zurich (EPFZ) pour les employés de l'administration fédérale, compte tenu des possibilités du télétravail. Certains états-majors ont également discuté d'un transfert des installations de commandement. En raison d'une panne de courant réelle (qui n'était pas prévue dans l'exercice), l'EMC AFD/Cgfr a dû se déplacer vers un centre de remplacement, ce qui s'est fait rapidement et en bon ordre.

Communication : les départements et la ChF ont géré leur communication interne de diverses manières. Alors que les uns ont informé leurs collaborateurs du déroulement des opérations, envoyé des instructions et présenté les développements et conséquences possibles (plans d'évacuation), d'autres ont omis d'informer, de tranquilliser ou de motiver leur personnel.

Les échanges d'informations au sein des départements se sont en règle générale déroulés sans anicroches, de façon professionnelle et conforme aux structures hiérarchiques. Dans certains départements, des informations urgentes n'ont toutefois pas atteint l'EMC ou le secrétariat général correspondant en temps voulu.

La ChF a activé la communication de crise de la Confédération en réunissant la CSIC à 9 h 00. Lors de cette séance, la conduite, les contenus et les messages, de même que la distribution d'éventuels éléments de langage ont certes été fixés, mais sont restés quelque peu flous lors de l'exécution. Il en est résulté que la stratégie de communication a été critiquée à plusieurs reprises durant l'exercice comme étant déficiente. Lors de la séance de la CSIC, la ChF a informé les départements qu'elle allait se concentrer sur la communication du Conseil fédéral et que, même si c'était bien la ChF qui était responsable de la coordination de la communication, la responsabilité de fournir des renseignements spécifiques continuait d'incomber aux organisations correspondantes (CENAL, IFSN, fedpol, défense, etc.). De nombreuses unités n'en ont pas moins été désorientées. Elles s'attendaient à ce que la ChF centralise plus fortement l'organisation de la communication, bien que la ChF ait respecté les arrangements convenus lors de la séance de la CSIC. Même en l'absence de tâches supplémentaires de coordination, la ChF s'est trouvée en sous-effectifs. Elle n'a néanmoins pas obtenu – malgré un rappel – le soutien (deux spécialistes en communication par département) auquel elle pouvait prétendre en vertu de la convention de prestations du 1^{er} janvier 2014 sur l'information du public en cas de crise. L'harmonisation et la coopération entre la ChF et le service de communication du département présidentiel genevois ont bien fonctionné. L'EMCP, les corps de police cantonaux et fedpol ont également entretenu des contacts réguliers portant sur leurs activités de communication.

La façon de communiquer avec l'extérieur s'est largement inspirée des méthodes appliquées aux affaires courantes. Pour en garantir l'homogénéité, divers éléments de langage ont été préparés. On n'a pas cherché à calibrer la communication en fonction des besoins de groupes-cibles déterminés (population, économie, cantons, étranger). Ce qui, par exemple, a fait défaut malgré la mise en scène de pressions répétées de l'étranger, ce sont des éléments de langage ciblés du DFAE destinés au réseau des représentations extérieures suisses, d'une part, aux représentations étrangères établies en Suisse, d'autre part.

Pour la première fois lors d'un ECS, il a également été possible d'exercer la communication externe sur les médias sociaux. Outre le porte-parole du Conseil fédéral, l'EMCC et l'ORCA à Genève, ainsi que fedpol ont recouru à cette possibilité, même si un petit nombre de services seulement l'ont fait activement. Il n'y a apparemment pas eu de concertation quant aux acteurs devant intervenir (organisations de crise ou offices), ni quant à la manière de recourir au réseau social. Une forte majorité de participants a toutefois recouru au domaine des médias sociaux figurant sur site Internet de l'exercice pour y puiser des informations.

La plupart des états-majors ont consulté les médias en permanence (contributions dans la presse, à la radio et sur les médias sociaux du site Internet). Les responsables de la communication à la ChF, par exemple, ont suivi les publications de manière professionnelle et en ont intégré les résultats à leurs propres produits. Celles-ci n'ont toutefois pas suffisamment été prises en compte lors de l'évaluation globale de la situation. D'autres états-majors n'ont pas consulté les médias. C'est ainsi, par exemple,

que l'EMF ABCN n'a rien su des mouvements de population, du chaos sur les routes, de la demande populaire de comprimés d'iode, etc., bien que ces informations eussent été essentielles pour son évaluation de la situation.

Produits : les produits fournis par les EMC des départements et de la ChF n'ont pas été tous de qualité égale. Ceux issus de l'échelon stratégique (propositions et décisions du Conseil fédéral, rapports sur la situation, plans d'action, notes d'information et de discussion, communiqués de presse et tweets, BCM, plans de secours, etc.) ont été instructifs, succincts et utiles ; ils témoignent des méthodes de travail bien rodées et de grande qualité qu'appliquent les départements et la ChF. Ont par contre souvent été insuffisants ou absents les états des lieux, les listes des objets à traiter devant figurer dans des rapports, les procès-verbaux de la crise ou les tableaux de service. Ces produits auraient pourtant joué un rôle essentiel dans l'exercice d'un commandement systématique et structuré, du fait qu'ils permettent une compréhension rapide de la situation et une gestion efficace des réunions, et donc la réalisation en temps utile d'autres produits et la vérification des décisions.

De plus, certains documents préparatoires destinés à des personnes-clefs étaient incomplets lors de réunions importantes ; il en est allé de même de la documentation destinée aux organes de rang supérieur (Délégation pour la sécurité, par ex.) et par conséquent aux membres du Conseil fédéral. C'est ainsi que les listes des objets à traiter et les présentations circonstanciées de la situation, bases d'une évaluation complète de la situation, ont fait défaut lors des réunions de l'EMC ad hoc. Par ailleurs, ni la proposition ni le dispositif de la décision en vue de la première séance du Conseil fédéral ne contenaient la moindre allusion à la situation prévalant à la centrale nucléaire de Mühleberg. De plus, des propositions qui auraient concerné le DDPS ont été soumises à l'insu de ce dernier, par exemple la proposition de recourir à l'assistance subsidiaire de l'armée. C'est donc lors de la première réunion de l'EMC ad hoc que le SG DDPS a appris l'existence d'une proposition visant à transférer au chef du DDPS la compétence d'appeler 2000 militaires.

3.2 Point de vue des départements et de la Chancellerie fédérale

DFAE

Le DFAE partage les enseignements et les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation et remercie la ChF de les avoir compilés. Le manque de clarté dans la communication de crise a représenté une difficulté particulière. Le DFAE est donc favorable à une clarification dans ce domaine, aux niveaux interne et externe. Celle-ci ne doit toutefois pas s'arrêter à une clarification des rôles au sein de la Confédération mais doit aborder la question des informations lacunaires fournies par les autorités cantonales.

Du point de vue du DFAE, il convient en particulier de revoir la vue d'ensemble et le dispositif de crise au niveau de la Confédération, l'organisation de la coopération des états-majors de crise de l'administration fédérale et l'interaction avec les cantons, les missions étrangères et les organisations internationales. A cet égard, il faut également veiller à ce que des instructions concrètes et des plans d'évacuation pour le Conseil

fédéral et le personnel de l'administration fédérale soit disponibles. Le DFAE est favorable à l'organisation de formations et à l'exécution d'exercices sur une base régulière.

Les documents nécessaires, y compris les coordonnées des personnes de contact, doivent être disponibles en permanence sur Internet. En cas de crise, il convient de centraliser les informations afin de réduire le nombre de courriels. Les rapports de situation, par exemple, pourraient être rédigés de manière centralisée plutôt que de manière redondante par différents organes.

Les travaux visant à améliorer la communication en cas d'événements avec le Réseau extérieur suisse et les représentations étrangères en Suisse ont été initiés. Le DFAE procède en outre à un examen des processus et des responsabilités au niveau des interfaces avec différents états-majors de l'administration fédérale.

DFI

Du point de vue du DFI, l'ECS 17 s'est bien déroulé, tant sous l'angle de la logistique que du fonctionnement des relations avec les unités et les personnes concernées. Il n'a pas d'autres commentaires à formuler quant au rapport ou à la proposition au Conseil fédéral.

DFJP

Du point de vue du DFJP, les difficultés ont été les suivantes :

- Conception de l'exercice : pendant longtemps, le fait qu'un groupe de négociation n'était pas prévu par le scénario n'a pas été clair pour le DFJP (le groupe de négociation a toujours participé aux exercices de l'EMPOC). Il a donc été difficile de présenter des scénarios de résolution de la crise dans une proposition au Conseil fédéral.
- Coordination proposition au Conseil fédéral et pression du temps : le manque de temps pour rédiger la proposition unique a empêché de consulter préalablement tous les départements ou offices concernés (par ex. DDPS ou Cgfr). Du point de vue du DFJP, les unités responsables auraient dû lui livrer des éléments de texte pour les différentes propositions.
- PES : les différents droits d'accès au PES sont problématiques. En conséquence, les personnes concernées n'ont pas toujours eu accès aux mêmes informations.
- Temps perdu lors de la clarification de questions formelles : beaucoup (trop) de temps a été gaspillé au DFJP et dans d'autres départements pour tirer au clair des questions formelles (par ex. fermeture des frontières / activation des contrôles à la frontière / admissibilité d'une intervention sur le territoire de l'ONU).
- Manque de personnel au SG : faute de personnel, le SG DFJP n'était pas en mesure d'assurer des suppléances ou des remplacements. En conséquence, plusieurs personnes ont dû être mobilisées pendant toute la durée de l'exercice.
- Rôle PC / CF : la raison pour laquelle le vice-président du Conseil fédéral n'était pas disponible n'était pas claire. Du point de vue du DFJP, un membre du Conseil fédéral (ou de la ChF) aurait dû s'adresser aux médias relativement tôt. Il n'était pas toujours évident de déterminer si une intervention était réelle ou fictive (CFSO était effectivement à Genève / s'agissant de la venue à Genève de PCDL, il n'était pas clair si sa visite devait être organisée par le Service fédéral de sécurité).

- Il est regrettable que « Mira » n'ait pas été utilisé. L'occasion était idéale pour tester cet appareil avec tous les conseillers fédéraux et pour vérifier que la communication fonctionne effectivement.
- La mise en œuvre de la convention de prestations du 1er janvier 2014 sur l'information du public en situation de crise doit faire l'objet d'une discussion. Tous les états-majors de crise doivent faire face à un manque de personnel en cas de crise.

DDPS

Du point de vue du DPPS, la conception de l'exercice (contenu compris) était réaliste. Le scénario a permis de s'adapter rapidement à la situation et de prendre les mesures nécessaires. L'exercice était bien préparé. Les différents organes concernés du DDPS ont pu s'atteler rapidement à la tâche et initier les processus nécessaires. Le bon fonctionnement de la coordination et du suivi coordonné de la situation au sein du DDPS étaient cruciaux. D'autres exercices doivent impérativement être planifiés. Afin de garantir encore plus de réalisme, il faudrait davantage prendre en compte la dimension politique (y compris l'association des cantons au processus) et la situation à l'étranger.

La direction de l'exercice a informé de manière claire et adéquate, l'utilisation des réseaux sociaux, indispensable aujourd'hui, était réaliste. Le pilotage de l'exercice au niveau supérieur a facilité et soutenu la coopération transversale. La conduite avec les spécialistes du SG DDPS, de même que l'organisation, les processus et le rythme de la collaboration départementale ont fait leurs preuves. La présence ponctuelle du chef du DDPS à plusieurs rapports de situation a été très efficace. Le rythme des séances et des rapports de situation était adéquat, ce qui a permis de tenir le chef du département au courant. Les informations fournies par la CENAL et la constitution d'une cellule de communication centrale DDPS/D ont garanti la clarté et la sécurité. L'utilisation d'un système de présentation de la situation unique (PES) était cruciale pour le DDPS.

La coordination des séances, notamment celles du Conseil fédéral et de l'état-major présidentiel doit être améliorée. Le Conseil fédéral doit être informé de manière adéquate de l'ensemble de la situation. Du point de vue du DDPS, la communication interne et externe du président de la Confédération en situation critique doit également être optimisée. Il en va de même de la coordination précoce avec le DDPS, en particulier lorsque des moyens, militaires ou autres, du département doivent être engagés. Les propositions ne doivent être soumises au Conseil fédéral qu'après que le DDPS a évalué leur faisabilité. Au niveau du département, la conduite de l'état-major doit être complétée en fonction de la situation afin de garantir l'agilité nécessaire en cas de crise. Il est essentiel que la collaboration entre les différentes unités administratives du DDPS soit structurée. L'EMC DDPS doit être complété par un officier de renseignement. Les réflexions en matière de BCM doivent être poursuivies spécifiquement afin de garantir les processus en cas de crise. Le DDPS tire comme enseignement principal la nécessité d'améliorer la préparation et l'entraînement de son état-major de crise.

DFF

Les intéressés ont jugé la conception de l'exercice professionnelle et réaliste, dans une large mesure. La coopération au sein de l'état-major de crise et avec les offices a été jugée positive, malgré la situation chaotique et la charge de travail : en tout état de

cause, une crise plus longue n'aurait pas pu être maîtrisée avec la dotation actuelle en personnel de l'état-major de crise.

Au vu des expériences faites, les points suivants sont mis en évidence :

- Afin, notamment de garantir sa capacité opérationnelle, l'état-major de crise doit être étoffé en fonction de la situation, en particulier aux niveaux administratif et technique.
- La définition des fonctions et des tâches des membres de l'état-major de crise doit être précisée.
- Un local de conduite approprié doit être déterminé et équipé de l'infrastructure nécessaire.
- Des modèles de documents doivent être établis afin qu'ils soient disponibles dès qu'une crise éclate.
- Les instructions concernant l'état-major de crise du DFF doivent être remaniées.

DEFR

Pendant l'année présidentielle du chef de département, en 2016, le DEFR a eu l'occasion de s'exercer à différentes situations de crise sous la direction du Commandement MIKA (Formation au management, pour l'information et à la communication) du DDPS. Ces formations et exercices se sont révélés précieux pour l'ECS 17. L'EMC DEFR a été mis sur pied correctement, par exemple. Les personnes et les équipes concernées ont été en mesure d'adapter leurs compétences et leurs responsabilités aux situations prévues par l'exercice, même s'il a fallu un peu de temps pour adapter la structure organisationnelle à la réalité concrète de l'ECS 17 (processus, adaptation des rôles à la conception de l'examen). Le chef du DEFR a pris très au sérieux l'ECS 17 et montré sa capacité de conduite dès le début : il a participé personnellement aux rapports centraux tenus dans le local de crise du DEFR et structuré les conversations téléphoniques avec les offices concernés du département. Les conférences téléphoniques régulières ont permis à tous les intéressés d'avoir le même niveau d'information, ce qui est particulièrement appréciable du point de vue du DEFR. De la sorte, toutes les unités administratives concernées ont pu décider en temps utile les mesures relevant de leur compétence en cas de crise, telles que la préparation d'un communiqué de presse concernant l'interdiction de pacage (radioactivité à la suite de l'incident à la centrale nucléaire de Mühleberg) ou la convocation provisionnelle ou précoce des civilistes (au cas où la crise aurait duré plus longtemps). Le flux d'informations provenant de la direction de l'exercice a bien fonctionné, ce qui a facilité les choses.

Les trois enseignements tirés par le DEFR sont les suivants :

- La communication doit être assurée et coordonnée rapidement, afin d'éviter que les informations sur le même thème partent dans tous les sens.
- La crise prévue par l'ECS n'aurait pratiquement pas pu être maîtrisée si les téléphones portables ou la messagerie électronique n'avaient pas fonctionné : autrement dit, une crise réelle ne pourrait pas être maîtrisée sans informatique.
- Des exercices réguliers sont indispensables (le DEFR a tiré profit des exercices menés pendant l'année présidentielle 2016).

DETEC

Compte tenu du travail réel et afin de garantir un bon équilibre entre l'engagement de ressources nécessaires à l'exercice et les retombées positives à en attendre, le DETEC a été contraint de limiter le nombre de personnes impliquées. Il s'est également attaché, notamment sous la pression du temps imposée par l'exercice, à privilégier l'efficacité plutôt que la perfection à tout prix.

Du point de vue du DETEC, l'EMC DETEC a bien fonctionné. Les membres de l'état-major et leurs suppléants savaient ce qu'ils avaient à faire et ont été en mesure de s'acquitter de leurs tâches dans une atmosphère constructive, tout au long de l'exercice. Ils ont pu compter sur une infrastructure fonctionnelle.

Au début de l'exercice, nous n'étions pas conscients que les annonces du PES étaient à traiter comme des faits avérés. Au surplus, les membres de l'état-major de crise n'ont pas toujours pu accéder au PES. En conséquence, nous avons par exemple fait contrôler certaines annonces créées pour l'exercice, avec la perte de temps que l'on imagine, avant de recommander à la présidente de la Confédération de s'exprimer publiquement sur elles.

La communication entre l'état-major de crise du SG DETEC et la CSIC a bien fonctionné. Nous aurions apprécié une plus grande concentration de la communication du Conseil fédéral. Cet objectif pourrait être atteint par la création d'une cellule de communication au sein de la ChF, laquelle coordonnerait toutes les étapes de la communication (offices fédéraux, états-majors, départements) et garantirait que le Conseil fédéral parle d'une seule et même voix, par un canal unique.

La Suisse dispose de nombreuses organisations et états-majors (EMF ABCN, EM-POC, etc.) performants afin de maîtriser les situations extraordinaires. Nous sommes convaincus que la gestion de telles situations devrait, dans la mesure du possible, être confiée à ces structures bien établies dont la direction est bien rodée. Des organes ad hoc ne devraient être engagés que si nécessaire. Le président de la Confédération ne devrait intervenir que si et dans la mesure où les événements l'exigent et seulement si son intervention apporte une plus-value.

Au vu du grand nombre d'états-majors de l'administration et d'états-majors actifs pendant l'exercice nous avons eu du mal à convoquer les personnes-clefs aux séances de l'EMC ad hoc. Les organisations appelées à jouer un rôle important en cas d'événements extraordinaires doivent garantir leur joignabilité en tout temps.

Afin de garantir cette joignabilité permanente et les suppléances en cas de crise de plus longue durée, il faut prévoir des adresses électroniques groupées, auxquelles plusieurs personnes auront accès. La lecture des courriels entrant doit être assurée en permanence.

CHF

En cas de crise, la ChF intervient à plusieurs niveaux : en particulier, elle assiste le Conseil fédéral et l'EMC ad hoc du président de la Confédération et est active en ce qui concerne la communication. Elle tire une appréciation globalement positive de l'exercice, même si toutes les attentes n'ont pas été satisfaites. L'exercice a permis de mettre le doigt sur les points à améliorer.

S'agissant du soutien au Conseil fédéral et à l'EMC ad hoc, la gageure a été d'obtenir les bases de décision nécessaires de la part des départements et de les mettre à disposition. Certaines questions sont demeurées sans réponse (par ex. concernant l'assaut à un bâtiment de l'ONU) et la ChF n'a pas eu le temps de se faire sa propre opinion. L'organisation des séances du Conseil fédéral a eu lieu dans le cadre habituel et sans problème.

L'ECS 17 a montré qu'en cas de crise il faut renoncer autant que possible à régler les affaires courantes. Dans le domaine de la communication, par exemple, un hiatus est apparu entre les exigences de l'ECS 17 et les affaires courantes des départements. Ceux-ci n'ont par conséquent pas été en mesure de fournir à la ChF les ressources nécessaires à la communication en cas de crise conformément à la convention de prestations du 1^{er} janvier 2014 sur l'information du public en situation de crise. Au surplus, la première communication du Conseil fédéral a été trop tardive. En cas de crise réelle, la réputation du gouvernement aurait été gravement compromise. En plus, le réseau mobile ne fonctionne pas bien au Palais fédéral Ouest, ce qui pose de gros problèmes de communication en cas de crise.

En général, ce qui a pu être fait dans les structures habituelles et selon les processus rodés a mieux fonctionné. Il convient donc, dans la mesure du possible et aussi longtemps que possible, de travailler dans ces structures et selon ces processus même en cas de crise, mais sans s'obstiner à le faire : il faut savoir reconnaître les moments où les décisions priment les processus.

4. Conclusion : enseignements et recommandations

Début de l'exercice : passage de la situation normale à la situation extraordinaire

Enseignement 1

Les bases juridiques actuelles (LOGA et OLOGA et les ordonnances et directives qui en découlent) sont suffisantes pour l'organisation de l'administration fédérale en cas de crise. Il est judicieux de déterminer les responsabilités en fonction de la crise et de mettre sur pied un EMC ad hoc, le cas échéant. Lors de l'ECS 17, un EMC ad hoc a bien été mis sur pied mais seulement à midi. Il ne s'est réuni qu'en début d'après-midi, soit près de sept heures après que la crise a éclaté.

Recommandation 1

La procédure de mise sur pied de l'EMC ad hoc, la composition de celui et les exigences auxquelles il doit satisfaire doivent être améliorées, afin qu'il puisse jouer son rôle de coordination efficacement et en temps utile.

Enseignement 2

Les locaux dans lesquels les EMC ont tenu séance n'étaient pas toujours adéquatement équipés.

Recommandation 2

Les EMC doivent disposer de locaux adéquatement équipés (équipement informatique, moyens de communication, de présentation et de visualisation), utilisables également dans la vie courante. Ils devraient disposer d'une équipe d'appui rodée, qui s'occupe de l'infrastructure et des aspects logistiques (repas, logement).

Enseignement 3

Certains EMC se sont rapidement organisés pour assurer le remplacement du personnel et les permanences de nuit. D'autres n'y ont pensé que tard dans la soirée. Au vu du scénario (urgence d'infrastructure à la centrale nucléaire de Mühleberg), il aurait fallu songer à une évacuation. Des mesures nécessaires à la garantie du BCM, telles que la planification d'une évacuation, ont été ignorées par certains EMC.

Recommandation 3

Afin d'assurer la capacité opérationnelle dans le cas d'une crise qui perdure, la planification précoce du personnel s'impose (plan d'équipes, év. personnel supplémentaire). Dans le cas d'une crise dont les effets pourraient être dévastateurs sur le site de Berne, les départements doivent être en mesure de poursuivre leur travail conformément au BCM.

Méthodes de travail / Produits

Enseignement 4

Les EMC entraînés et rodés se sont rapidement mis à la tâche, disposaient des moyens auxiliaires nécessaires et ont pu organiser des rapports bien structurés. Le travail d'état-major doit permettre à tous d'avoir le même niveau de connaissances et de condenser les informations de telle sorte que tous les intéressés aient la même appréciation de la situation et puissent préparer les bases de décision nécessaires à la conduite. L'identification des problèmes et l'analyse de la situation doivent s'inscrire dans une logique institutionnelle, soit être en adéquation avec les tâches et les besoins du département concerné. Les produits correspondants doivent être livrés aux structures de coordination supérieures (EMC ad hoc, EMF ABCN, EMPOC, Groupe Sécurité de la Confédération, etc.) pour qu'ils puissent faire l'objet d'une appréciation globale et qu'il soit possible d'en tirer des mesures. Ce n'a pas toujours été le cas lors de l'exercice.

Certains états-majors ont tenu séance comme à l'ordinaire au lieu d'adopter la structure des rapports de crise. Certains ont perdu beaucoup de temps à identifier le problème, faute de moyens de visualisation et par manque de systématique dans le travail. En conséquence, des aspects importants et des problèmes connexes ont été négligés.

Recommandation 4

Des exercices et des formations réguliers (même de petits exercices de simulation et l'entraînement à des séquences simples) permettent d'acquérir la routine nécessaire sans gros investissement de temps.

Enseignement 5

La gestion des crises au sein de l'administration fédérale est assurée par un grand nombre d'états-majors. En conséquence, des personnes-clefs siègent dans plusieurs états-majors. Si la coordination fait défaut, ces personnes devraient avoir le don d'ubiquité. Ces sollicitations multiples et le grand nombre de séances tenues à l'extérieur compromettent la conduite adéquate d'une organisation. Au surplus, la surabondance d'états-majors engagés nuit à la coordination et fait perdre du temps.

Recommandation 5

L'organisation de la gestion des crises au niveau de la Confédération doit être repensée. Il convient notamment d'examiner la possibilité de réduire le nombre d'états-majors, de revoir leur composition et d'étudier la manière dont ils interagissent.

Enseignement 6

La gestion de la crise a parfois été inefficace faute de clarté en matière de processus et de responsabilités (par ex. demande du soutien de l'armée, proposition concernant la fermeture des frontières, domaine de compétence de l'ONU). Si les départements savaient généralement que faire et qui était responsable, ces informations ne sont pas toujours remontées aux organes de direction.

Recommandation 6

Les départements et la ChF doivent veiller à ce que leurs collaborateurs connaissent les processus qui s'appliquent en cas de crise, de même que les compétences et les responsabilités pertinentes. Les départements doivent donc examiner les processus et les règles en matière de compétences qui ont provoqué des incertitudes pendant l'exercice (par ex. fermeture des frontières, activation des contrôles à la frontière, proposition concernant le soutien de l'armée aux autorités civiles, responsabilités en matière de coopération avec les organisations internationales).

Enseignement 7

L'absence d'une représentation commune de la situation est une faiblesse fondamentale de la gestion des crises au niveau national. Les différents acteurs (Confédération, cantons, etc.) utilisent les systèmes de conduite et d'information les plus divers, ce qui complique l'échange de données et d'informations. La représentation unique de la situation, réclamée depuis des années, a manqué à l'ECS 17 aussi. Si le système de présentation électronique de la situation (PES) était accessible à tous les partenaires du Réseau national de sécurité, il n'a pas pour autant été systématiquement utilisé. Il a notamment servi à diffuser l'annonce concernant la situation « Sécurité intégrale » du suivi coordonné de la situation du SRC. Il a également été utilisé par l'EMF ABCN pour la situation « Protection de la population ». En conséquence, différentes situations partielles étaient visibles en même temps dans le PES. Les participants à l'ECS 17 ont dû les intégrer eux-mêmes et se sont donc fait des représentations de la situation différentes.

Recommandation 7

Les efforts en cours visant à faire du PES et du suivi coordonné de la situation le fondement de l'analyse de la situation doivent demeurer prioritaires. Dans l'intervalle, les états-majors doivent combler leurs lacunes par des mesures organisationnelles et s'exercer à l'utilisation des instruments disponibles.

Communication

Enseignement 8

La manière dont la communication externe de l'administration fédérale devait être organisée pendant la crise a été décidée par la CSIC et communiquée au début de l'exercice. Sa mise en œuvre a toutefois mis en évidence quelques incertitudes. Les départements attendaient de la ChF qu'elle assume la direction de la communication de manière plus évidente bien qu'il ait été constaté que les renseignements spécifiques devaient être fournis par les services compétents.

Recommandation 8

Afin d'assurer une communication interne et externe plus rapide et adéquate, il conviendra à l'avenir d'appliquer systématiquement le concept de communication en cas de crise de la ChF. Au début d'une crise, celle-ci détermine avec les départements comment la convention de prestations du 1^{er} janvier 2014 sur l'information du public en situation de crise peut être mise en œuvre.

Enseignement 9

Le domaine des médias sociaux a été peu utilisé par les participants à l'exercice qui s'en sont le plus souvent servi pour y puiser des informations. La possibilité d'y recourir pour diffuser des informations au grand public été très peu exploitée. En outre, certains états-majors n'ont pas suivi les réseaux sociaux et ont donc manqué des informations cruciales.

Recommandation 9

A l'avenir, les réseaux sociaux devront être davantage exploités en cas de crise afin d'informer rapidement et de manière ciblée le grand public. La ChF et les départements vérifient actuellement si le concept de communication en cas de crise actuel couvre bien tous les aspects nécessaires à l'utilisation des réseaux sociaux en cas de crise (monitoring des médias sociaux compris) et si ces aspects sont également connus de tous les responsables.

Enseignement 10

La communication interne a été gérée de manière très diverse par les départements et par la ChF. Si certains d'entre eux ont constamment informé leurs collaborateurs de la situation et de son évolution possible, d'autres ont totalement négligé cet aspect. Le scénario de l'ECS 17 prévoyait une fuite radioactive plongeant la population bernoise dans la panique jusqu'après minuit. En cas d'incident réel, le personnel de l'administration fédérale aurait également été touché. Afin d'assurer la continuité du travail et d'éviter les incertitudes et la panique, il faut informer les collaborateurs rapidement et exhaustivement de la situation, de son évolution possible et de la suite des opérations.

Recommandation 10

La CSIC doit étudier comment améliorer la communication interne et la mise en œuvre du concept de communication en cas de crise.