

## 4.5.2 Prestations de soutien du DFAE

Dans le cadre de ses investigations sur la gestion de la crise du Covid-19 par les autorités fédérales, la CdG-E s'est penchée sur le soutien apporté par le DFAE aux voyageurs domiciliés en Suisse<sup>185</sup> restés bloqués à l'étranger et aux Suisses vivant à l'étranger. La sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-E, compétente en la matière, s'est d'abord entretenue de ce sujet avec le conseiller fédéral Ignazio Cassis, chef du DFAE, avant d'auditionner des représentants de la Direction consulaire (DC) et du KMZ.

La DC est l'interface centrale pour toutes les questions ayant trait aux services consulaires. Elle assiste le réseau des représentations suisses à l'étranger (ambassades et consulats) et gère la Helpline DFAE. Pendant la crise du Covid-19, le KMZ était responsable non seulement de la direction et de la coordination de la cellule de crise du DFAE, mais aussi du rapatriement organisé par la Confédération.

La loi sur les Suisses de l'étranger (LSEtr)<sup>186</sup> règle les obligations de la Confédération envers les Suisses de l'étranger ainsi que les droits et les devoirs de ces derniers. L'art. 5 établit le principe de la responsabilité individuelle. Le DFAE peut aider des personnes à l'étranger quand il ne peut être exigé d'elles qu'elles trouvent l'aide nécessaire par leurs propres moyens ou quand elles ne sont pas en mesure de le faire (p. ex. grâce à l'assistance disponible sur place ou à leur assurance voyage). « La protection consulaire, autrement dit l'aide fournie par le DFAE, n'intervient qu'à partir du moment où la personne concernée a fait tout ce que l'on pouvait raisonnablement attendre d'elle pour se sortir d'une situation de détresse en s'organisant et en se procurant les moyens financiers nécessaires. Nul ne peut revendiquer un droit aux prestations d'aide de la Confédération<sup>187</sup>. » La sous-commission a été informée que, suite à l'apparition de la pandémie de Covid-19, les représentations suisses à l'étranger, mais aussi la centrale à Berne, avaient été confrontées à des attentes plus élevées de la part des voyageurs restés bloqués à l'étranger et de leurs proches en Suisse, attentes qui dépassaient les prestations prévues par la loi.

Lorsqu'il a déclaré l'état de situation extraordinaire en Suisse le 16 mars 2020, le Conseil fédéral a enjoint aux voyageurs de rentrer en Suisse, d'une part, parce que de plus en plus de vols étaient annulés et qu'il était difficile de savoir pendant combien de temps les voyageurs pourraient encore rentrer par leurs propres moyens. D'autre part, il s'agissait de ne pas surcharger les systèmes de santé des autres pays avec des voyageurs suisses malades<sup>188</sup>.

Conformément au principe de la responsabilité individuelle, les voyageurs ont, dans un premier temps, été priés de rentrer par leurs propres moyens. Les représentations sur place les ont aidés dans la recherche de places sur les vols encore disponibles.

<sup>185</sup> L'expression « voyageurs suisses » sera utilisée dans la suite du rapport. Elle désigne tant les citoyens suisses que les personnes domiciliées en Suisse.

<sup>186</sup> Loi du 26.9.2014 sur les Suisses de l'étranger (état au 1.1.2018 ; LSEtr, RS **195.1**)

<sup>187</sup> DFAE : Aide à l'étranger [www.dfae.admin.ch](http://www.dfae.admin.ch) > Conseils aux voyageurs & représentations > Recommandations générales pour tous les voyages > Aide à l'étranger (état au 30.10.2020)

<sup>188</sup> Les voyageurs suisses à l'étranger doivent s'inscrire sur l'application « Travel Admin », communiqué de presse du Conseil fédéral du 19.3.2020.

Parallèlement, le réseau extérieur s'est préparé à apporter son soutien aux voyageurs qui n'étaient plus en mesure de rentrer par leurs propres moyens. Les représentations à l'étranger ont accompli des tâches importantes dans le cadre des rapatriements : elles ont fourni des informations sur place et mené des négociations avec les autorités locales pour obtenir des autorisations en vue du rapatriement. Elles étaient en outre les interlocutrices des voyageurs et leur ont accordé, si nécessaire, des prêts d'urgence. Les quelque 210 représentations honoraires ont elles aussi joué un rôle essentiel. Elles ont soutenu les représentations officielles du DFAE grâce aux bonnes relations qu'elles entretiennent avec les autorités locales et les représentants des milieux économiques, commerciaux et culturels. Par ailleurs, à l'aide de leurs réseaux, elles servent d'intermédiaire dans la gestion de crises ou dans les cas de protection consulaire. Elles ont assuré la transmission d'informations et apporté de l'aide, en particulier dans les territoires reculés où la Suisse ne dispose pas d'une représentation officielle<sup>189</sup>.

L'opération de rapatriement a été officiellement lancée le 22 mars et a duré environ cinq semaines. En tout, 35 vols de rapatriement ont été organisés par le DFAE. En outre, il a organisé quatre bus spéciaux, qui ont été envoyés à Bruxelles, Vienne et Paris, 21 vols de correspondance et 47 transports en bus là où les voyageurs ne pouvaient pas rejoindre un aéroport international. Dans l'ensemble, 7 255 voyageurs ont été rapatriés en Suisse. Outre les voyageurs suisses, des personnes résidant dans des pays voisins ont également été transportées. En janvier déjà, des premières opérations de rapatriement de voyageurs bloqués en Chine ont été organisées par la France<sup>190</sup>. Environ 3 000 voyageurs suisses en tout ont été rapatriés par des États tiers. Une grande partie des rapatriements a été effectuée depuis l'Asie. L'opération de rapatriement a coûté au total environ 10 millions de francs. La Confédération a avancé les fonds pour le financement des vols afin d'assurer un rapatriement aussi rapide que possible. Cependant, dès le début, il a été communiqué que les passagers devraient participer aux coûts de transport. En outre, les passagers devaient remettre une déclaration d'accord concernant la participation aux coûts. Les vols ont été facturés aux passagers sous forme de montants forfaitaires établis en fonction de la distance parcourue<sup>191</sup>. Au moment de la rédaction du présent rapport, la plupart des factures étaient réglées<sup>192</sup>.

La commission a pris acte du fait que le DFAE examine l'introduction d'un système obligeant les passagers à réserver et à payer eux-mêmes leur billet d'avion à l'avance. La facturation des billets d'avion a posteriori et les tâches qui y sont liées ont entraîné un processus demandant beaucoup de ressources qu'il s'agit de simplifier<sup>193</sup>. Par ailleurs, la facturation des frais de transport a suscité de nombreuses

<sup>189</sup> Procès-verbal de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-E du 19.8.2020

<sup>190</sup> Procès-verbal de la conférence extraordinaire des directeurs de l'État-major fédéral Protection de la population du 31.1.2020

<sup>191</sup> EDA-Krisenmanagement Covid-19, Lessons Learned: Erkenntnisse Erste Phase der Krisenbewältigung (Januar bis Mai 2020), rapport du 17.8.2020 à l'attention du chef du département (uniquement en allemand, ci-après : rapport Lessons learned)

<sup>192</sup> Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-E du 26.10.2020 ; Sur les 7183 factures émises au cours de l'été 2020, 6268 factures ont été payées au 11.01.2021.

<sup>193</sup> Rapport Lessons Learned

questions, notamment parce que certains pays membres de l'UE et en particulier les pays voisins ont appliqué des tarifs moins élevés, ce qui a entraîné une incompréhension chez certains voyageurs<sup>194</sup>.

La commission comprend que certaines décisions ont dû être prises rapidement. À l'avenir, pour des cas semblables, il serait souhaitable d'améliorer la coordination avec les pays voisins. La commission salue le fait que le DFAE souhaite tirer des enseignements de cette expérience pour les situations similaires pouvant se produire à l'avenir. Elle soutient également les efforts entrepris par le DFAE visant à davantage intégrer les offices concernés (p. ex. OFSP, SEM, Fedpol) et les partenaires (p. ex. les compagnies aériennes, les organisations de professionnels du tourisme, la police aéroportuaire) afin de garantir que tous les acteurs concernés soient impliqués dans les opérations de rapatriement<sup>195</sup>.

La commission estime toutefois qu'il y a lieu d'examiner si, sur la base des expériences faites, il ne serait pas opportun de définir des processus communs et d'attribuer des rôles dans l'éventualité d'une nouvelle crise. La sous-commission compétente reviendra sur cette question dans le cadre de son enquête sur la gestion de la crise au DFAE.

L'application Travel Admin est un outil important permettant d'avoir un aperçu des personnes qui se trouvent à l'étranger. Le DFAE a invité les voyageurs à saisir leurs voyages et leurs lieux de séjour dans l'application afin de pouvoir partager ces informations avec lui en cas d'urgence. Même si l'application existe et est utilisée depuis longtemps<sup>196</sup>, la pandémie de Covid-19 était un véritable test pour cet instrument. Malgré quelques défauts, le DFAE estime que l'application a fait ses preuves. Les lacunes relevées ont été comblées et une nouvelle version de l'application a été lancée à l'automne 2020<sup>197</sup>.

La Helpline DFAE a constitué elle aussi un instrument important dans la gestion de la pandémie. Mise en service en 2011, elle est le guichet unique pour toute question ayant trait aux services consulaires. Au début de la crise du Covid-19, elle a servi de guichet d'information général en lien avec la pandémie. Avant que les infolines de l'OFSP (pour les questions liées à la santé) et du SEM (pour les questions liées à la migration et à l'entrée sur le territoire) soient opérationnelles, la Helpline DFAE a répondu à toutes les questions concernant le Covid-19, ce qui a entraîné une saturation de la ligne à court terme. Suite à cela, l'effectif a augmenté, passant de 13 personnes en situation normale à 100 personnes, avec un système de tournus. Le renforcement de l'effectif a pu être effectué en interne : les collaborateurs d'autres directions moins sollicités ont été affectés à la helpline<sup>198</sup>.

Lors d'une crise, une communication claire et rapide est essentielle. Sur la base du rapport *Lessons learned*, le DFAE a analysé les enseignements de la première phase

<sup>194</sup> Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-E du 19.8.2020

<sup>195</sup> Rapport *Lessons Learned*

<sup>196</sup> Il s'agit de l'application faisant suite à *itineris*.

<sup>197</sup> Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-E du 19.8.2020

<sup>198</sup> Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-E du 19.8.2020

de la gestion de la crise, y compris ceux liés à la communication interne et externe. Compte tenu de ces enseignements, il a notamment été décidé d'analyser la pratique en ce qui concerne les conseils aux voyageurs. La commission réserve un accueil favorable à cette analyse et prendra connaissance du résultat le moment venu.

Le DFAE est habitué à réagir aux crises à l'étranger. La pandémie de Covid-19, qui a touché simultanément le monde entier, a cependant représenté un défi entièrement nouveau. La sous-commission reconnaît le rôle joué par la centrale du DFAE et les représentations suisses à l'étranger officielles ainsi que les consulats honoraires pour soutenir les voyageurs suisses et les Suisses de l'étranger. En peu de temps, ils ont mis sur pied de manière professionnelle la plus grande opération de rapatriement jamais organisée, alors que les collaborateurs devaient faire face aux restrictions locales dans tous les pays. Parallèlement, les collaborateurs du DFAE ont fourni des services allant au-delà de ceux prévus par le mandat légal.

La commission considère que, du point de vue de la haute surveillance, aucune mesure ne s'impose dans l'immédiat. Elle se réserve le droit de revenir sur certains points liés aux prestations de soutien du DFAE dans le cadre de ses investigations sur la gestion de la pandémie de Covid-19 par les autorités fédérales.

## **4.6 DDPS**

### **4.6.1 Rôle de la Pharmacie de l'armée**

Dans le cadre de ses investigations sur la gestion de la crise du Covid-19 par les autorités fédérales, la CdG-N s'est penchée sur le rôle de la Pharmacie de l'armée. À cet effet, la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N, compétente en la matière, a, d'une part, entendu le chef de l'armée (CdA) et des représentants du Secrétariat général du DDPS. D'autre part, elle a mené une audition avec des représentants de la task-force dédiée à la coordination des acquisitions du DDPS et de la Pharmacie de l'armée, et a demandé des renseignements par écrit. Elle a notamment examiné la manière dont la Pharmacie de l'armée s'est acquittée de son mandat élargi, la gestion de l'acquisition de matériel sanitaire (masques, désinfectants, respirateurs, etc.) et les mesures prises pour garantir l'approvisionnement de l'armée et du système de santé. Les premières conclusions des travaux effectués jusqu'à présent sont exposées ci-après.

La Pharmacie de l'armée assure la disponibilité matérielle de l'armée en ce qui concerne le matériel sanitaire. De même, elle et est l'unité centrale d'approvisionnement en biens médicaux de l'administration fédérale. L'ordonnance 2 COVID-19 prévoit que la Confédération peut soutenir l'approvisionnement des cantons et de leurs établissements de santé, d'organisations d'utilité publique et de tiers, en biens médicaux importants si les canaux d'acquisition habituels ne permettent pas de couvrir les besoins<sup>199</sup>. Au début de la pandémie, la situation en matière d'approvisionnement en Suisse était critique, notamment pour les masques et les désinfectants, mais aussi pour d'autres biens médicaux. Sur le marché, l'offre de

<sup>199</sup> Cf. art. 4f, al. 1, ordonnance 2 COVID-19 du 13.3.2020 (RS **818.101.24**).