



Point fort

**focus 4/23**  
septembre

## Les villes : actrices d'importance systémique en cas de crise



**Véronique Bittner-Priez**

Vice-directrice de  
l'Union des villes suisses

La pandémie de Covid-19 l'a démontré : les villes jouent un rôle essentiel en cas de crise. Elles se sont mobilisées pour que les directives sanitaires et sécuritaires de la Confédération et des cantons soient respectées, que la population soit informée en continu et que l'approvisionnement de base fonctionne à tout moment. La mise en place d'états-majors et de points de contact, la fermeture des lieux publics ainsi que les programmes de soutien à l'économie locale ne sont que quelques exemples des mesures prises. En tant qu'autorités les plus proches de la population, les villes revêtent une importance systémique.

Deux événements récents montrent aussi le rôle primordial du niveau communal. Suite à l'attaque de l'Ukraine par la Russie, les villes ont accueilli en un court laps de temps un nombre record de personnes en quête de protection. Pour répondre à la crise énergétique montante, les villes se sont engagées dès l'été 2022 afin de réduire leur consommation d'électricité et de gaz et sensibiliser la population et les entreprises à la nécessité de ne pas gaspiller l'énergie. Les villes se sont aussi préparées à une éventuelle situation de pénurie en élaborant entre autres des plans de continuité pour les infrastructures sensibles et en analysant les risques avec les gros consommateurs.

Malgré leur rôle essentiel, les villes ne sont pas suffisamment impliquées dans la gestion

de crise à l'échelon fédéral. Durant la pandémie, les villes n'ont été prises en compte ni dans l'évaluation de la situation, ni dans la prise de décision, ni dans la communication de crise. En ce qui concerne les crises plus récentes, les villes participent à l'Etat-major spécial Asile et au Comité de pilotage « Sécurité de l'approvisionnement énergétique ». Ceci dit, la Confédération a invité l'UVS à rejoindre ces organes uniquement après qu'elle ait expressément demandé à être associée.

Il est indéniable qu'une démarche coordonnée entre autorités fédérales, cantonales et communales permettrait de mieux répondre aux défis auxquels la Suisse peut se voir confrontée en cas de crise. C'est pourquoi l'UVS s'engage pour que la Confédération implique l'échelon communal de façon adéquate dans sa gestion de crise. Le moment est opportun puisque le Conseil fédéral a décidé en mars dernier d'optimiser son organisation de crise et que l'ordonnance fédérale correspondante est en cours d'élaboration. Par ailleurs, l'actuelle révision de la loi sur les épidémies ouvre la porte à une meilleure implication des villes en cas de crises épidémiques.

En cas de crise grave, les villes doivent également être consultées lors de l'instauration de mesures à l'égard de la population ou de l'économie et être parties prenantes des flux d'information de la Confédération. Ceci permettrait aux villes de pouvoir faire valoir leur savoir et expérience pendant le processus d'élaboration des mesures et de préparer au mieux leur mise en œuvre au niveau local ainsi que la communication à la population. Une telle prise en compte profiterait à la Suisse dans son ensemble.

### Chère lectrice, cher lecteur

La pandémie du Covid-19, la guerre en Ukraine, une situation de pénurie énergétique – voilà trois crises parmi d'autres qui nous ont préoccupés ces derniers temps, qui sont en cours ou qui nous menacent. «Nous vivons une époque de crises» – une phrase que l'on peut entendre partout. D'où le constat que la gestion et la maîtrise des crises ont gravi quelques échelons dans la liste des priorités des villes.

L'expérience acquise ces dernières années par l'Union des villes montre que les villes et les communes sont insuffisamment prises en compte dans la gestion de crise. L'UVS demande que des efforts soient faits dans ce domaine.

Comment les villes abordent-elles les situations de crise? Dans l'interview, Mélanie Wyss, syndique de Morges et membre du Comité de l'UVS, répond à cette question. Le thème donne la parole à Markus Meile, chef de l'état-major de l'organe de conduite du département sécurité de la Ville de Zurich.

Bonne lecture!

### Sommaire

- Point fort 1
- Interview 2
- Le thème 3

## INTERVIEW

## « Nous avons pu réagir rapidement »



**Mélanie Wyss,**  
syndique de Morges

Mélanie Wyss est syndique de Morges depuis le 1er juillet 2021.

Elle est membre du PLR et dispose d'une formation d'infirmière en psychiatrie ainsi que d'un diplôme en administration publique de l'Université de Lausanne.

Mélanie Wyss a été élue au Comité de l'Union des villes suisses lors de la Journée des villes 2022 à Bâle.

**Vous êtes membre du Comité de l'UVS depuis un peu plus d'un an. Quel est votre premier bilan ?**

C'est très enrichissant pour une petite ville comme Morges de faire partie du Comité de l'UVS. Quels que soient leur taille, leur environnement ou leur langue, je constate que les villes suisses partagent des préoccupations communes. Via ses études, publications et rencontres, l'UVS leur offre de solides connaissances et de précieuses ressources. Je profite de l'occasion qui m'est donnée de saluer le professionnalisme de l'équipe de l'UVS et de remercier mes collègues du Comité pour leur excellente collaboration.

**Vous avez pris vos fonctions en tant que nouvelle syndique de la Ville de Morges en juillet 2021 en plein milieu d'une période de crise. Cela n'a pas dû être facile ?**

Effectivement, le début de la législature s'est déroulé dans un contexte particulier. Comme toutes les entreprises et les organisations, nous avons dû nous adapter et revoir nos priorités. Nous avons fait au mieux ! La gestion de ces crises successives a nécessité la mise à disposition d'importantes ressources.

**La Ville de Morges était-elle prête à faire face à une telle crise ? Existe-t-il un concept de gestion de crise ?**

La Ville de Morges a mis en place un dispositif de gestion de crise en 2015 et elle a pratiqué plusieurs exercices en collaboration avec la protection civile, les pompiers et la police

régionale. Ces mises en situation avant la crise du COVID nous ont bien rendu service. En effet, au moment de la crise, nous avons activé une « task force » composée de membres de différents services de l'administration. Cela nous a permis d'être réactifs et de nous appuyer sur des repères efficaces. Malgré tout, je reconnais qu'il est difficile de dire que nous étions prêts à vivre une telle crise. L'essentiel est que nous avons continué à fonctionner et à remplir les missions les plus urgentes et importantes auprès de notre population.

**Quels sont les enseignements que vous avez tirés des crises récentes telles que la pandémie du coronavirus, la guerre en Ukraine ou la pénurie d'énergie ?**

Ce sont des événements déstabilisants, sur lesquels nous n'avons pas de prise. C'est une réalité difficile à vivre pour la population et qui fait émerger le pire comme le meilleur au sein de nos communautés. J'ai observé de magnifiques élans de solidarité, mais aussi malheureusement de la détresse et des comportements destructeurs. Ce sont des moments où les liens qui nous unissent sont mis à rude épreuve, on voit surgir une polarisation des avis, renforcés par les médias sociaux. Dans ces crises, on assiste aussi à une défiance plus grande à l'égard des autorités, la population remet plus facilement en question les décisions prises. La communication avec la population joue un rôle crucial afin d'informer sur les enjeux et de permettre une meilleure adhésion. Au final, nous devons nous assurer de notre capacité à

anticiper les conséquences concrètes et locales de ces événements.

**Comment la Ville de Morges se prépare-t-elle à de nouvelles possibles situations de crise ?**

Nous avons tiré profit des expériences vécues récemment pour améliorer nos concepts de gestion de crise et identifier nos marges de progression. Nous continuons à pratiquer des formations et des mises en situation afin que le personnel communal soit à même de réagir efficacement. Au besoin, nous sommes prêts à activer une task force spécifique.

**La Confédération prend-elle selon vous suffisamment en considération les besoins des villes dans sa propre gestion de crise ? Voyez-vous un potentiel d'amélioration ?**

Les villes ont un rôle majeur à jouer dans la gestion de crise. En effet, dans les situations de crise, le COVID l'a démontré, la proximité est déterminante dans la mise en œuvre des mesures et des solutions et leur adhésion.

**«Il est indispensable que les villes soient mieux intégrées.»**

C'est pourquoi je pense qu'il est indispensable que les villes soient mieux représentées et intégrées aux consultations lors des prises de décisions de la Confédération. En ce sens, une communication directe entre les trois échelons étatiques permettrait de gagner un temps précieux dans des situations qui nécessitent souvent une grande réactivité.

## THÈME

## Comment la Ville de Zurich se prépare-t-elle aux crises?

La Ville de Zurich ambitionne non seulement d'assurer un niveau élevé de prestations au quotidien, mais aussi de garantir son fonctionnement optimal dans des circonstances difficiles, telles que crises, catastrophes ou urgences. C'est pourquoi l'organe de conduite de la Ville actualise à intervalles réguliers son analyse des risques et des dangers, et entretient depuis plusieurs années, avec les acteurs de la Ville ainsi que les représentants cantonaux et fédéraux, un dialogue actif et interdisciplinaire sur la résilience.



**Markus Meile**  
Chef d'état-major de l'organe de conduite,  
Département de la sécurité de la Ville de Zurich

L'administration de la Ville de Zurich, placée sous la direction du Conseil de Ville, fournit des prestations aux quelque 435'000 habitantes et habitants. À Zurich, une majeure partie de ces prestations sont fournies par les services de l'administration communale. Dans un grand nombre d'autres communes et villes, ces prestations sont externalisées. La taille et la complexité de l'administration communale sont des facteurs qui influent de manière essentielle sur la gestion de crise de la ville.

En 2008, le Conseil de Ville zurichois a adopté la structure de gouvernance en vue de la gestion de situations particulières et extraordinaires. Il a ainsi créé les conditions nécessaires à la gestion réussie d'événements de toute ampleur ainsi qu'à la coopération optimale avec le canton, l'armée et d'autres instances chargées de la maîtrise de tels événements.

### Préparation aux crises

Les divers états-majors de crise de l'administration communale (p. ex. Transports publics zurichois (VBZ), Service des eaux (WVZ), fournisseur d'énergie (ewz)) procèdent régulièrement à des entraînements, soit individuellement, soit collectivement entre eux ainsi que de concert avec l'organe de conduite de la ville dans son ensemble, portant sur la maîtrise de situations de crise; en partie aussi en y associant le Conseil de Ville et en coopération avec la Confédération et le canton (ERNS 14 et ERNS 19).

Le concept de formation «Führung in be-

sonderen und ausserordentlichen Lagen (FI-BAL)» [Conduite lors de situations particulières et extraordinaires] sert de base à ces exercices. La Ville de Zurich recourt à trois instruments pour se préparer à des situations de crise et déterminer les scénarios d'exercices correspondants: l'analyse de risque et de danger, l'analyse de résilience ainsi que la gestion continue de la résilience.

En 2017 a été élaborée pour la première fois une analyse systématique des dangers et risques pour la Ville de Zurich. Celle-ci est vérifiée et adaptée tous les cinq ans. Afin d'assurer la meilleure comparabilité et lisibilité possible des résultats d'analyse d'autres partenaires, urbains et cantonaux du Réseau national de sécurité, l'«aide-mémoire KATAPLAN» a été utilisé en lien avec la «Méthode d'analyse nationale des risques 'Catastrophes et situations d'urgence' en Suisse» émanant de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP). L'actuelle analyse des dangers et risques (2022) recense 16 risques prioritaires en matière de protection de la population.

Dans le cadre de **l'analyse de résilience**, la Ville de Zurich se préoccupe depuis 2018 des deux questions suivantes: Quel est le niveau de résilience de la ville? Quelles mesures renforcent (encore) davantage la résilience de Zurich?

Au sein d'une série de plus d'une douzaine d'ateliers auxquels ont participé près d'une cinquantaine de spécialistes de la ville, des domaines portant entre autres sur l'eau potable, la mobilité, la sécurité publique, les eaux usées, l'élimination des déchets et l'approvisionnement en chaleur ont été analysés. L'étude approfondie de la résilience et l'ambition de renforcer encore davantage la résilience grâce à diverses mesures, entre autres transversales, constituent des éléments centraux de la préparation aux crises.

La **gestion continue de la résilience** consiste à définir, prioriser et vérifier les mesures prises en cas de manque de résilience. La coordination du cycle stratégique et opérationnel relève de la responsabilité du chef de l'état-major de l'organe de conduite de la ville.

### Gestion des crises passées

Les dernières crises en date (pandémie, personnes venues d'Ukraine en quête de protection, pénurie énergétique) n'ont pas pris la Ville de Zurich au dépourvu. Les concepts existants, les exercices réguliers et la confiance ainsi gagnée conformément au principe «En cas de crise, connaître les chefs et leurs compétences», ainsi que la détermination et l'engagement du Conseil de Ville de Zurich furent des facteurs décisifs pour une maîtrise des événements.

L'expérience acquise lors de la pandémie du COVID-19, d'une part, et des conséquences de l'attaque militaire russe contre l'Ukraine auxquelles on assiste actuellement (personnes en quête de protection et pénurie énergétique), d'autre part, ont montré qu'une organisation efficace s'appuie, dans la mesure du possible, sur les structures d'origine (compétences initiales) et qu'elle coordonne les mesures et tâches requises pour l'administration communale dans son ensemble.

La responsabilité en incombe à l'organe de conduite de la ville. Celui-ci doit assurer, pour la totalité des services, que les responsabilités, tâches et activités interdisciplinaires et spécifiques (par exemple en cas de pandémie: l'aide économique, l'enseignement scolaire à domicile, l'organisation du travail au sein de l'administration, etc.) soient coordonnées. Les thèmes transversaux concernant la ville dans sa globalité, tels que le droit, les finances et les ressources humaines, sont également pris en compte.

### Conclusion

La Ville de Zurich n'a pas été fondamentalement prise au dépourvu par les crises de ces trois années passées. Sa préparation adéquate durant plusieurs années fut un facteur décisif pour la maîtrise de ces événements.

#### Impressum

Editeur: Union des villes suisses, Monbijoustrasse 8, Case postale, 3001 Berne. Téléphone: 031 356 32 32, [www.uniondesvilles.ch](http://www.uniondesvilles.ch). «focus» abonnieren: [info@staedteverband.ch](mailto:info@staedteverband.ch)  
Rédaction UVS: Véronique Bittner-Priez, Marc Moser. Images: p. 1: Rolf Siegenthaler; portraits pages 2 et 3: mäd