

Date de dépôt : 30 mars 2022

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de M^{mes} et MM. Bertrand Buchs, Delphine Bachmann, Jean-Luc Forni, Jean-Marc Guinchard, Souheil Sayegh, Christina Meissner, Jean-Charles Lathion, Patricia Bidaux, Sébastien Desfayes, Olivier Cerutti, Jacques Blondin, Claude Bocquet pour une vraie politique de la gestion des risques encourus par la République et canton de Genève

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 7 octobre 2021, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- *que la COVID-19 a démontré l'absence d'une gestion des risques majeurs au niveau de canton de Genève;*
- *que la politique actuelle de gestion de risques de la République et canton de Genève se résume aux risques systémiques liés au fonctionnement de l'Etat;*
- *que cette gestion oublie les risques liés à la santé, à l'environnement, au terrorisme, à l'industrie et aux inégalités sociales,*

invite le Conseil d'Etat

- *à modifier en profondeur sa gestion des risques en intégrant les risques systémiques ou événementiels, liés à l'environnement et au climat, les risques industriels et technologiques, les risques sanitaires, et les risques sociétaux liés par exemple aux inégalités sociales ou au terrorisme;*

- à rendre un rapport tous les deux ans au parlement sur cette nouvelle gestion des risques en collaborant pour ce faire avec les milieux académiques de l'arc lémanique.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'Etat ne partage pas les constats présentés dans la motion et considère que le processus de gestion des risques de l'Etat de Genève est solide; il est toutefois sensible aux considérations du Grand Conseil et souhaite y apporter des réponses.

Le Conseil d'Etat dispose d'un système qui identifie de manière anticipée les risques et permet d'y répondre. C'est d'ailleurs le Conseil d'Etat lui-même qui est directement responsable de la gestion de crise en cas de catastrophe ou de situation exceptionnelle.

Dans sa gestion des crises et dès que la situation l'impose, le Conseil d'Etat s'appuie notamment sur le dispositif ORCA-GE¹ et sur les entités qui l'intègrent (notamment police, HUG, services du feu, DGS, OCSIN², etc.). Dans son organisation, le Conseil d'Etat dispose d'une délégation à la protection de la population qui suit les activités en lien avec celle-ci, dont l'analyse des risques pour le canton.

Les constats évoqués par la motion

Il apparaît opportun de clarifier la différence entre la *gestion des risques Etat*, au sens du cadre normatif en vigueur, et la *protection de la population*, y compris en cas de déclenchement du dispositif ORCA-GE.

Le premier volet concerne les risques liés au fonctionnement de l'Etat. Le Grand Conseil, à travers la commission de contrôle de gestion, a pu prendre la mesure de l'important travail réalisé dans ce domaine; ainsi, cette réponse se concentre particulièrement sur le deuxième volet. Les cadres normatifs respectifs de ces 2 volets, la structure organisationnelle mise en place à l'Etat de Genève ainsi qu'un certain nombre d'éléments méthodologiques, sont rappelés dans l'annexe.

¹ ORCA-GE : ORganisation des secours en cas de CAstrophe et de situation exceptionnelle dans le canton de Genève.

² HUG : Hôpitaux universitaires de Genève. DGS : direction générale de la santé. OCSIN : office cantonal des systèmes d'information et du numérique.

Au niveau de la protection de la population, notamment par rapport aux risques socio-politiques, technologiques, naturels et sanitaires, l'ensemble des travaux faits en lien avec l'analyse Kataplan³ (et donc des risques liés aux événements exceptionnels et aux catastrophes) fournissent au Conseil d'Etat une vue d'ensemble des principaux risques et servent de base aux travaux de préparation du dispositif ORCA-GE.

L'étude Kataplan, mise à jour en 2018, inclut 59 scénarios, classés en 4 types de dangers (socio-politiques, technologiques, naturels et sanitaires). Certains scénarios sont intégrés directement dans la gestion des risques Etat comme causes potentielles du risque de crise systémique. Parmi ces causes figurent notamment : une pénurie d'électricité de 50% pendant plusieurs semaines; une pandémie très grave; une attaque bioterroriste de grande importance; un nuage radioactif; un tremblement de terre de grande importance (niveau 6-7 Richter); une vague géante sur le lac Léman suite à un effondrement sédimentaire dans le delta du Rhône.

La gestion des risques Etat tient compte de l'analyse Kataplan dans le but de fournir au Conseil d'Etat une vue d'ensemble des principaux risques. Les rapports annuels du responsable de la gestion globale des risques ainsi que l'analyse Kataplan⁴ évoquent les risques cités dans le troisième constat; ceux-ci sont traités par les offices concernés à travers des stratégies sectorielles mises en place par l'Etat. Les risques qui concernent les entités externes à l'administration (p. ex. les entreprises privées) sont traités par le biais des contrôles en vigueur exercés par les instances préposées – p. ex. au SERMA, à l'OCEV, par rapport aux entreprises soumises à l'OPAM⁵.

En ce qui concerne le changement climatique, les risques traités dans le cadre de la protection de la population et de Kataplan sont ceux induits directement ou indirectement par ce changement (ex. : inondations, canicules, grands froids).

³ L'analyse des risques liés aux catastrophes et aux situations exceptionnelles est réalisée selon une méthodologie fédérale, appelée Kataplan. L'Etat de Genève a réalisé son analyse cantonale en 2010 et fait partie des cantons qui en ont effectué une première mise à jour (2018).

⁴ Les inégalités sociales n'entrent pas dans le cadre d'ORCA-GE, à l'exception de celles qui pourraient déboucher sur des manifestations de grande ampleur avec des mouvements de foule ou sur des actes plus violents avec une dérive terroriste.

⁵ SERMA : service de l'environnement et des risques majeurs. OCEV : office cantonal de l'environnement. OPAM : ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs.

Le terrorisme, bien que ressortant, en matière de conduite de crise, de la compétence fédérale comme les événements nucléaires, est intégré à la protection de la population et fait l'objet de plusieurs scénarios dans l'étude Kataplan. Il en va de même d'un accident nucléaire, non seulement traité dans l'analyse des risques, mais aussi au niveau opérationnel avec un concept cantonal de stockage et de distribution des comprimés d'iode. En effet, si la gestion de ce type d'événement relève *in fine* de la Confédération, une partie des mesures préventives et les premières dispositions opérationnelles sont prises par le canton.

Les risques liés à des catastrophes ou à des situations exceptionnelles sont typiquement traités comme suit :

- Phase d'identification et d'analyse des risques en matière de protection de la population : analyse systématique selon la méthodologie fédérale Kataplan déclinée au niveau cantonal, sous la conduite du centre d'analyse des risques de l'OCPPAM⁶. Cette analyse n'a pas de but prédictif mais évalue la probabilité de survenance de plusieurs scénarios élaborés par les spécialistes de l'administration cantonale du domaine et vérifiés par des spécialistes de l'administration fédérale et/ou d'autres administrations cantonales, ainsi que leurs conséquences.
- Phase de prévention : il s'agit là pour les services concernés d'élaborer et d'instaurer des mesures permettant d'éviter partiellement ou complètement la survenance du risque en le rendant moins probable. Les centres de compétence fédéraux et cantonaux contribuent à l'analyse des scénarios Kataplan et exercent une veille régulière sur le terrain dans leurs domaines respectifs : c'est le cas, par exemple, du service de géologie, sols et déchets (GESDEC) pour les scénarios liés au tremblement de terre.
- Phase de mitigation ou mesures de préparation à l'intervention : si le risque se réalise, il impliquera alors l'intervention des cellules opérationnelles existantes selon le type et la gravité de l'événement (police, sapeurs-pompiers, cellule NRBC⁷, etc.), un éventuel déclenchement du dispositif ORCA-GE, la gestion de la crise et la potentielle activation des plans de continuité de l'administration. Les cellules opérationnelles préparent en amont de l'événement leur dispositif de réaction avec des concepts d'intervention, des conventions d'entraide, etc., et s'entraînent de façon régulière en participant par exemple aux

⁶ OCPPAM : office cantonal de la protection de la population et des affaires militaires.

⁷ NRBC : nucléaire, radiologique, biologique, chimique.

exercices organisés par ORCA-GE, éventuellement en collaboration avec la Confédération, les autres cantons et d'autres parties prenantes.

Exemples

Pour corroborer les considérations faites dans le paragraphe précédent, nous citons à titre d'exemple les risques géologiques, notamment le risque de tremblement de terre et le risque d'inondation, considérés comme des causes potentielles d'une crise systémique s'ils devaient se produire selon un scénario catastrophique.

L'étude Kataplan aborde la thématique du *tremblement de terre* avec deux scénarios, dont un de grande importance. Le risque sismique est appréhendé par le Service sismologique suisse (SED) et, au niveau cantonal, par le GESDEC à l'OCEV, département du territoire (DT). Actuellement, à Genève, le risque sismique est considéré plus faible qu'en Valais et à Bâle, mais la faille du Vuache rend néanmoins possible un tremblement de terre sur la région, avec des conséquences potentiellement graves. Suite aux interventions liées aux travaux pour la géothermie, plusieurs stations pour la mesure de la sismicité ont été installées à Genève, ce qui fait de notre canton le territoire de Suisse le plus densément observé dans ce domaine. Au niveau des mesures de prévention, toutes les nouvelles constructions à Genève sont conformes aux normes de référence (SIA).

Les risques d'*inondation* sont traités dans l'étude Kataplan à travers trois scénarios, dont deux de grande importance. Le scénario de vague géante (tsunami) dans le lac Léman en fait partie; il s'agit d'un événement majeur s'étant produit quelques fois au cours des millénaires, dont le cas le plus connu a eu lieu au VI^e siècle, avec une vague d'une hauteur de 13 mètres à Lausanne et de 8 mètres à Genève.

Le service de l'écologie de l'eau, à l'office cantonal de l'eau (OCEau, DT) élabore des cartes de danger d'inondation. Plusieurs mesures de prévention et de protection contre les crues sont mises en place par le secteur dynamique de l'eau et par le service du lac, de la renaturation des cours d'eau et de la pêche, p. ex. l'élargissement des cours d'eau et la construction de bassins et de digues. La surveillance est assurée à travers les alertes de Météosuisse, l'Office fédéral de l'environnement, la cellule surveillance des crues et la cellule intempéries Genève, une plateforme transversale regroupant plusieurs compétences de l'Etat. Cette cellule fait le lien avec les autres organes (SIS⁸, etc.) chargés des interventions. L'OCEau émet également des préavis dans le contexte de l'aménagement du territoire, notamment en cas de déclassement

⁸ SIS : Service d'incendie et de secours.

de terrains ou de demandes de construction, surtout lorsque la zone fait partie d'une carte de danger.

Une présentation succincte d'autres événements exceptionnels a été fournie à la commission de contrôle de gestion par le responsable de la gestion globale des risques lors de l'audition du 8 février 2021. Tous ces risques figurent dans l'analyse des risques Kataplan et font l'objet de concepts, développés par le centre d'analyse des risques (CAR) de l'OCPPAM, et par les centres d'intervention, de formation et d'information pour ceux concernant les événements nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques.

Sur la base des développements qui précèdent, nous sommes d'avis que les considérants évoqués par la motion ne correspondent pas à la réalité, ou ne tiennent pas compte du travail de fond qui est réalisé et de la formalisation des éléments récoltés.

Les invites de la motion

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat est d'avis que les éléments évoqués dans la 1^{re} invite de la motion sont déjà pris en compte :

[le Grand Conseil invite le Conseil d'Etat]

- à modifier en profondeur sa gestion des risques en intégrant les risques systémiques ou événementiels, liés à l'environnement et au climat, les risques industriels et technologiques, les risques sanitaires, et les risques sociétaux liés par exemple aux inégalités sociales ou au terrorisme;

Ces risques sont déjà systématiquement intégrés dans l'analyse Kataplan ainsi que dans les rapports annuels fournis par le responsable de la gestion globale des risques au Conseil d'Etat. Ils sont pris en compte lors de la préparation du dispositif ORCA-GE et des exercices menés dans ce cadre par les cellules opérationnelles y relatives.

Quant à la 2^e invite de la motion :

[le Grand Conseil invite le Conseil d'Etat]

- à rendre un rapport tous les deux ans au parlement sur cette nouvelle gestion des risques en collaborant pour ce faire avec les milieux académiques de l'arc lémanique.

Le Conseil d'Etat considère que, spécifiquement en relation avec la transmission d'un rapport, elle est déjà réalisée par la mise à disposition du rapport du responsable de la gestion globale des risques à la commission de contrôle de gestion. Ce rapport a une fréquence annuelle et est alimenté par les travaux des départements et de leurs offices sur les risques. Le dernier rapport demandé par la commission date de 2019, et il convient que cette transmission devienne systématique.

Le Conseil d'Etat propose aussi de livrer à la commission la documentation relative à l'analyse des risques Kataplan lorsque celle-ci fait l'objet d'une mise à jour. La documentation relative à l'analyse 2010 et à la mise à jour 2018 a par ailleurs déjà été livrée à la commission en février 2021.

Le Conseil d'Etat considère que réaliser un rapport supplémentaire tous les 2 ans n'apporterait pas de valeur ajoutée considérant les éléments susmentionnés. En ce qui concerne la collaboration avec les milieux académiques, celle-ci est déjà en vigueur lorsque cela est nécessaire et dépasse l'arc latin.

Conclusion

Le Conseil d'Etat considère que le processus de gestion des risques de l'Etat de Genève est adéquat.

Notre système d'analyse et de gestion des risques, tant au niveau de l'Etat que de la protection de la population, est reconnu par nos partenaires externes et est intégré dans les standards fédéraux et internationaux.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Serge DAL BUSCO

Annexe :

Cadres normatifs, organisation et éléments méthodologiques de la gestion des risques Etat et de la protection de la population au sein de l'Etat de Genève

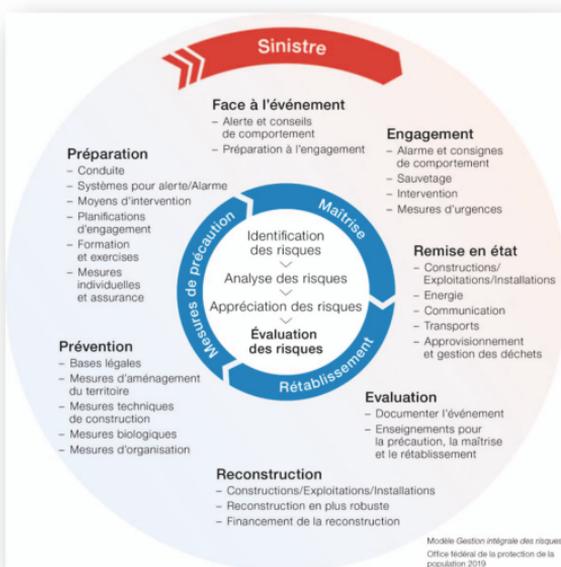
Annexe

Cadres normatifs, organisation et éléments méthodologiques de la gestion des risques Etat et de la protection de la population au sein de l'Etat de Genève

Cadres normatifs

L'Etat de Genève distingue trois types de cadres normatifs, correspondant chacun à la notion de risques :

- 1) La **gestion des risques pour l'Etat de Genève** (ci-après : gestion des risques Etat) se fonde notamment sur l'art. 53 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF, D 1 05) et sur le règlement sur la gestion des risques (RGR, D 1 05.10). Une politique de gestion des risques, dont la dernière version a été adoptée par notre Conseil en avril 2019, décrit la raison d'être du système tel qu'il a été conçu. Le cadre est complété par une directive transversale interne ainsi que par différents manuels et outils; il s'inspire des principaux standards internationaux du domaine tels que l'ISO 31000 et le COSO.
- 2) La **gestion intégrée des risques pour la population** (ci-après : protection de la population) s'inscrit quant à elle dans le cadre du dispositif ORCA, lui-même basé sur la loi d'application des dispositions fédérales en matière de protection de la population (LProPop, G 3 03) et sur le règlement sur l'organisation en cas de catastrophe et de situation exceptionnelle (RORCA-GE, G 3 03.04). La Confédération estime, en matière de protection de la population, que l'analyse des risques est le pivot de la gestion intégrée des risques (le schéma ci-dessous montre le cycle de la gestion intégrée des risques de l'office fédéral de la protection de la population).



- 3) Enfin, la notion d'**accident majeur** comprenant principalement les installations et voies de communication concernées par les matières dangereuses est inscrite dans l'Ordonnance fédérale sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM).

Organisation

Au niveau organisationnel, chaque cadre normatif de risques susmentionnés trouve son pendant au sein d'une unité ou d'un service de l'Etat.

Ainsi, pour la gestion des risques Etat de Genève, la hiérarchie de l'Etat au sein des départements et des offices est responsable de gérer les risques et de la prise de décision les concernant, en fonction de leur gravité. Un risque qualifié de majeur au sens du cadre normatif fera l'objet d'une décision au niveau du Conseil d'Etat quant à sa stratégie de traitement, tandis que sa gestion concrète pourra être déléguée à l'office concerné selon le domaine et les compétences requises.

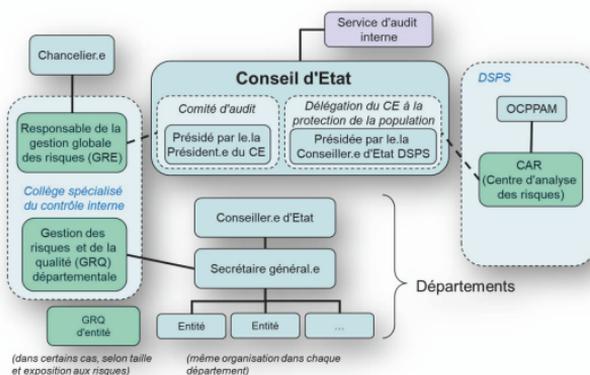
Le **responsable de la gestion globale des risques de l'Etat (GRE)** assiste le comité d'audit et soutient le Conseil d'Etat en la matière. Il est responsable de la mise en place d'une gouvernance, d'une méthodologie, d'un cadre normatif et d'une formation adéquate; il coordonne la mise en œuvre de la gestion des risques Etat et du système de contrôle interne à l'Etat, et préside le Collège spécialisé du contrôle interne (CSCI). La synthèse des risques principaux pour l'Etat de Genève est effectuée par le responsable de la gestion globale des risques de l'Etat et par les responsables départementaux GRQ (voir ci-dessous), avec l'établissement de rapports annuels pour la hiérarchie et pour le Conseil d'Etat.

Les **responsables départementaux de la gestion des risques et de la qualité (GRQ)**, membres du CSCI et rattachés aux secrétariats généraux, déclinent au niveau départemental les tâches GRE et coordonnent les travaux selon les priorités départementales ou les projets transversaux pilotés par le CSCI. Des responsables GRQ existent aussi au niveau de certaines entités spécifiques, en fonction de leur taille, transversalité, complexité et exposition aux risques (p.ex. Police, office cantonal de la détention, administration fiscale cantonale, office cantonal des systèmes d'information, office cantonal des bâtiments, etc.). Les instances GRE et GRQ sont également impliquées dans la coordination de la mise en œuvre de plans de continuité métier.

En ce qui concerne la protection de la population, le **Centre d'analyse des risques (CAR)** de l'OCPPAM est responsable, entre autres, de conduire l'analyse des risques Kataplan, qui touche spécifiquement aux événements exceptionnels et aux catastrophes, typiquement à faible probabilité. Les scénarios développés dans le cadre de cette analyse servent à la prise de mesures préventives ainsi qu'à la préparation du dispositif ORCA et des concepts de protection de la population. Ils permettent aussi l'impulsion à la conduite d'exercices menés dans le cadre du dispositif ORCA. Le CAR conduit aussi des analyses de risques dont la probabilité d'occurrence est plus grande, dans le cadre des dispositifs incendie et secours. Ces analyses ont servi de base aux réformes du dispositifs feu et protection civile.

En ce qui concerne les accidents majeurs tels que définis par l'ordonnance y relative, c'est le **service de l'environnement et des risques majeurs (SERMA)** qui s'assure que le transport, la manipulation et le stockage en grande quantité de substances chimiques ou biologiques se font en prenant toutes les mesures de sécurité nécessaires pour prévenir un accident majeur. Il est à noter que les scénarios relatifs à ce champ de compétences sont traités aussi dans le cadre des analyses de risques en lien avec la protection de la population (Kataplan et incendie et secours).

Il est à noter que l'activité d'analyse des risques du CAR (Kataplan et incendie et secours) était préexistante au sein de l'OCPPAM à la fonction GRE à l'Etat de Genève, qui a été créée en 2012 dans le but de redéfinir les axes clés de la gestion des risques Etat et d'en coordonner une mise en œuvre homogène. Le schéma présenté ci-dessous précise la structure organisationnelle des instances GRE, GRQ et CAR.



Points de croisement entre la gestion des risques Etat et la protection de la population

La *gestion des risques Etat* est un processus permettant à l'Etat d'identifier des risques qui entraveraient la réalisation des missions et prestations de l'Etat, de les analyser et de faciliter la prise de décision du management

sur leur stratégie de traitement et les mesures à mettre en œuvre. Les experts et expertes du domaine effectuent essentiellement des missions de conseil et d'accompagnement pour atteindre ces objectifs.

La *protection de la population* est la capacité de l'organisation de faire face à une crise à travers ses structures, ses compétences et ses ressources internes et/ou externes. Le dispositif ORCA-GE peut être déclenché suite à un événement ou en prévision d'un événement lorsque les ressources disponibles en temps normal ne suffisent plus à assurer la protection de la population, des infrastructures et des bases d'existence. Sa gouvernance permet la coordination des moyens, des ressources et des processus et facilite ainsi la gestion de la crise par le Conseil d'Etat.

La gestion des risques Etat tient compte des travaux effectués dans le cadre de l'analyse Kataplan et offre au Conseil d'Etat une vision globale, notamment à travers le risque de crise systémique, formalisé depuis 2013, et le rapport annuel consolidé du responsable de la gestion des risques de l'Etat. Le personnel travaillant dans la gestion des risques Etat peut jouer un rôle actif dans la protection de la population lorsque, par exemple, il est impliqué dans les cellules de crise départementales et/ou soutient son département dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans de continuité.

Gestion des risques Etat – éléments méthodologiques

La gestion des risques Etat est un *outil d'aide à la décision*. Elle n'a pas comme but d'empêcher qu'un département ou une entité puissent accepter des risques, qui sont inhérents à toute activité professionnelle privée ou publique. La stratégie de traitement d'un risque (accepter, diminuer, transférer ou éviter) est de la responsabilité de l'autorité politique ou de la hiérarchie, en fonction de son niveau de gravité.

Les risques sont identifiés sur la base des objectifs des offices et services de l'Etat relatifs aux prestations à délivrer à la population et peuvent être de nature exogène ou endogène. Puisqu'ils sont étroitement liés aux missions étatiques, les risques liés au fonctionnement de l'administration concernent en réalité tous les usagers consommateurs des prestations, même si de façon indirecte.

A Genève, les risques pour l'Etat sont évalués sur la base de leur *gravité*, à savoir la combinaison entre leur probabilité de survenance par année et leur impact. Les critères d'analyse sont adaptés à l'analyse du fonctionnement de l'administration et tiennent compte, entre autres, des conséquences sur la sécurité des personnes, sur la société, sur l'environnement, sur l'économie, sur les relations avec les parties prenantes externes, etc. (voir ci-dessous).

Protection de la population – éléments méthodologiques

La protection de la population est fondée sur une analyse actuelle des risques et a pour objectifs d'augmenter la capacité de prévenir la survenance des événements étudiés, d'élaborer les mesures de préparation adéquates – tant sur les plans conceptuels qu'opérationnels – et de veiller à une bonne coordination entre les rôles décisionnels et les aspects opérationnels.

L'esprit de la méthodologie fédérale Kataplan, qui est à la base de la protection de la population, est le même que celui de la gestion des risques Etat (évaluation de la probabilité et de l'impact des scénarios, représentation graphique sur une matrice); en revanche, les critères sont focalisés sur des aspects liés aux catastrophes (victimes, dégâts matériels et économiques, etc.) et les échelles sont différentes car elles sont censées tenir compte de durée de temps plus longues (centaines voire milliers d'années) et d'effets macroscopiques.