

Le Conseil d'Etat

4082-2024

Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports DDPS Madame Viola Amherd Présidente de la Confédération Palais fédéral Est 3003 Berne

Concerne : consultation fédérale sur le système national mobile de communication sécurisée (CMS)

Madame la Présidente,

Votre courrier du 26 juin 2024 annonçant l'ouverture de la procédure de consultation concernant la modification de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile, du 20 décembre 2019 (LPPCi; RS 520.1), en lien avec la mise en place du système national mobile de communication sécurisée (CMS), a retenu notre meilleure attention et nous vous remercions de l'opportunité qui nous est offerte de nous prononcer sur ce sujet.

Le déploiement du CMS est un objet hautement stratégique pour l'ensemble des autorités et organisations chargées du sauvetage et de la sécurité (AOSS) de notre pays, leur mettant ainsi à disposition une capacité d'échange de données essentielles à l'exécution de leurs missions. En outre, la fin planifiée de l'exploitation du système Polycom, à l'horizon 2035, rend également impératif de disposer d'un outil de communication de remplacement afin de permettre aux AOSS d'échanger et de coordonner leurs actions.

Sous cet angle, notre Conseil soutient sans réserve la modification de l'article 20, alinéa 1 de la LPPCi qui substitue l'actuelle formulation potestative par l'affirmation que la Confédération et les cantons mettent en place le CMS.

En revanche, nous ne sommes pas favorables aux autres modifications apportées aux articles 20 et 25 ainsi qu'à l'introduction du nouvel article 25a, toutes en lien avec le mode de financement du projet. A cet égard, nous constatons que le modèle de financement prévu de longue date par la LPPCi, pour les différents outils télématiques de la protection de la population, a fait ses preuves et demeure d'actualité pour le CMS.

Le changement de modèle de répartition financière, en adoptant les principes en vigueur dans le domaine de la technique et informatique policière suisse (TIP), ne répond à aucune nécessité. La distinction actuelle entre les composantes centralisées, qui garantissent les liens entre la Confédération et les cantons et entre ces derniers, d'une part, et les composantes décentralisées, répondant aux besoins propres de chaque canton, d'autre part, permet une répartition claire du financement. La prise en charge des frais d'exploitation peut ensuite se faire au *pro rata* des utilisateurs.

Par ailleurs, la gouvernance proposée découlant directement du mode de financement envisagé, ne convient pas à un projet transversal impliquant tous les acteurs de la protection de la population au sens large.

Compte tenu de ce qui précède, nous vous invitons à renoncer à recourir à un régime de financement spécial et à revenir aux règles de répartition financière déjà éprouvées dans le cadre de l'exécution de la LPPCi.

Quant au développement du projet lui-même, nous constatons qu'il subsiste encore de nombreuses zones d'ombre qui rendent extrêmement difficile de faire un choix avisé quant à l'option de déploiement du CMS. Des thèmes aussi importants que la protection des données, l'autonomie de fonctionnement en cas de panne électrique, les règles d'évaluation des besoins dans les cantons sont, à ce stade, insuffisamment documentés. Ces incertitudes ont également un impact sur l'ampleur des coûts, en l'état non maîtrisés, pour tous les échelons institutionnels.

De ce fait, il nous semble impératif de passer par l'ouverture d'un premier crédit d'étude ayant pour objectif d'éclaircir tous les points encore en suspens. Les réflexions actuellement en cours dans un atelier de travail sur la question de la gouvernance confirment la nécessité de passer par l'étape de l'étude préalable.

En complément de ces observations en lien direct avec le projet de loi, nous vous adressons, en annexe, d'autres commentaires orientés sur le système CMS lui-même, destinés à alimenter les réflexions encore en cours.

En vous remerciant par avance de l'attention que vous prêterez à la présente, nous vous prions de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chanceliere :

Michele Righetti-El Zayadi

La présidente :

Nathalie Fontanet

Annexe mentionnée

Copie à : recht@babs.admin.ch

Annexe à la réponse du Conseil d'Etat du canton de Genève Consultation relative à la modification de la LPPCi – Projet CMS Observations complémentaires

Aspects financiers

Incertitudes quant au financement

La complexité, les défis technologiques et la durée de déploiement de ce projet engendrent une grande incertitude quant aux montants budgétés, qui totalisent à ce jour 2,9 milliards de CHF. Les avancées technologiques, ainsi que les incertitudes géopolitiques ou réglementaires, pourraient considérablement affecter les dépenses d'investissement (développement, acquisition) et les coûts récurrents (exploitation, entretien), même si les montants articulés incluent une marge d'erreur (cf. Rapport explicatif, chapitres 2.2.2 et 2.2.3).

Il est toutefois crucial que la question du financement ne retarde pas ou ne compromette la réalisation du CMS. En procédant par l'adoption d'un premier crédit d'étude initial par la Confédération, le projet pourrait avancer sans remettre en cause les délais. Les processus budgétaires cantonaux pourront ensuite se dérouler sur la base d'une estimation plus réaliste, et d'une gouvernance clarifiée.

Coûts non inclus

Il est important de relever que de nombreuses sources de coûts ne sont pas encore identifiées et chiffrées, comme l'évoque les chapitres 4.2.1 et 4.2.2 du Rapport explicatif. A cet égard, on peut citer les connexions des centres d'engagement, les acquisitions et coûts de gestion des terminaux et accessoires, les abonnements ainsi que le démantèlement de l'infrastructures Polycom. Par conséquent, ces frais ne sont pas inclus dans la part cantonale estimée du financement. Sur ces aspects également, le passage par une phase d'étude, financée par un crédit dédié, doit permettre de clarifier les choses.

Dans la même logique, si l'option retenue s'appuie sur l'infrastructure d'opérateurs privés, il faudra clarifier la manière dont les collectivités publiques assumeront leur part de financement. En cas d'investissements publics sur les infrastructures privées, les montants d'abonnements pour utiliser le réseau devront être adaptés en conséquence.

Renoncement aux compensations dans le contexte de la loi sur la TVA

Selon le modèle choisi, le réseau CMS est conçu sous la forme d'un réseau regroupant de nombreuses organisations utilisatrices. Chacune de ces organisations est susceptible d'apporter ses propres actifs au projet, tels que des sites, des mâts radio, des sources d'alimentation électrique, etc. Les organisations sont en partie de droit public et en partie de droit privé. Dans le but de réduire au maximum les charges administratives, il convient de renoncer autant que possible à la facturation réciproque. Il est nécessaire d'examiner dans quelle mesure il est possible de renoncer à la refacturation sans contourner la loi fédérale régissant la taxe sur la valeur ajoutée, du 12 juin 2009 (LTVA; RS 641.20).

Utilisation des infrastructures existantes

Les sites et infrastructures Polycom actuels doivent être mis à disposition pour le réseau CMS. Bien que ces infrastructures ne suffiront pas à couvrir l'ensemble des besoins du réseau CMS, leur utilisation permettra de réduire significativement les coûts d'investissement. En réutilisant les installations existantes, nous pouvons optimiser les ressources disponibles et minimiser les dépenses supplémentaires nécessaires pour la mise en place du CMS.

Pour pouvoir maximiser la couverture réseau basée sur l'infrastructure Polycom actuelle, il est nécessaire qu'une partie de la bande de fréquence des 400 MHz soit libérée pour les AOSS.

Des démarches dans ce sens doivent être entreprises auprès de l'armée et au niveau international, tenant compte des standards appliqués.

Aspects de gouvernance

Détermination de la gouvernance

Il est précisé dans les documents mis en consultation que la forme sous laquelle le projet CMS sera concrètement mis en œuvre doit encore être clarifiée (cf. Rapport explicatif, chapitre 2.1). A ce titre, il est regrettable que des ateliers pour affiner la gouvernance soient organisés (par TIP) durant la phase de consultation, et non pas avant celle-ci. Les résultats de ces ateliers ne pourront ainsi pas être pris en compte dans les prises de position des différentes parties intéressées.

Nous formulons le vœu que la gouvernance puisse être encore discutée par la suite. Dans tous les cas, il est indispensable de définir rapidement des structures organisationnelles claires et compréhensibles, avec des rôles, responsabilités et canaux de communication clairement établis entre tous les étages et parties prenantes à cette gouvernance. La mise en place de ces structures ne doit pas constituer un frein au projet.

Modèle de gouvernance pour le projet

S'agissant d'une problématique globale de protection de la population, le rôle de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) doit être central dans la mise en œuvre du projet.

Compte tenu de l'importance que revêt le CMS pour de nombreuses entités (le chapitre 1.1 du Rapport explicatif cite l'Office fédéral des routes (OFROU), l'Office fédéral des transports (OFT), l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), l'Office fédéral de météorologie et de climatologie (MétéoSuisse), l'Office fédéral des douanes et de la sécurité des frontières (OFDF), l'Office fédéral de la police (fedpol), le Service de renseignement de la Confédération (SRC), l'armée et la protection civile), elles doivent toutes être intégrées à la gouvernance du projet. C'est également le cas pour les représentants des différentes organisations faîtières des polices, des organismes sanitaires, des sapeurs-pompiers aux niveaux cantonal et fédéral.

Modèle de gouvernance pour l'exploitation future (opérateur CMS)

La gouvernance et le modèle d'exploitation du réseau CMS lui-même doivent également être clarifiés rapidement. L'exploitation de Polycom, en partie centralisée, par un office fédéral et, en partie décentralisée, par les services cantonaux a démontré que ce modèle est fonctionnel et permet de maîtriser les coûts dans chaque canton.

Cependant, la structure d'un réseau national CMS avec des systèmes-clés et des interfaces très centralisées au niveau fédéral implique que le modèle soit adapté. Même si des capacités d'exploitation pour les systèmes décentralisés dans les cantons restent indispensables (ex : gestion des interfaces des centrales, gestion des terminaux et des abonnements), l'exploitation d'un tel réseau avec une forte composante technologique doit être de la responsabilité d'une organisation dont c'est le métier et qui dispose des compétences requises. Les enjeux étant toutefois trop importants pour que cette responsabilité soit totalement déléguée à une entreprise publique, nous estimons nécessaire qu'une organisation de type "opérateur CMS institutionnel" soit créée, sous une forme juridique à définir.

Rôles et responsabilité des cantons

La gestion des terminaux sera un aspect central des responsabilités des cantons. Leur durée de vie sera deux fois plus courte (maximum 5 ans) que les terminaux Polycom et il faudra également gérer toute la partie "applications". Cela inclut la gestion du parc (MDM Mobile

Device Management), du système d'exploitation et des applications, ce qui aura des répercussions sur les ressources humaines. La marge de risque liée aux coûts récurrents a été soulignée pour cette raison (cf. Rapport explicatif, chapitre 2.2.1). Les cantons devant euxmêmes fournir les ressources nécessaires (cf. Rapport explicatif, chapitre 4.2.2), il est essentiel que les rôles et responsabilités des parties prenantes, notamment des cantons, soient clairement définis.

Aspects techniques

Fin d'exploitation de Polycom et remplacement par CMS

Étant donné la complexité et la durée du projet CMS et en s'inspirant des expériences d'autres grands projets d'infrastructures, il serait prudent d'envisager une possible prolongation de la durée de vie de POLYCOM de quelques années au-delà de 2035, pour parer au risque d'un dépassement du délai de déploiement de son successeur.

Résilience du réseau

Les risques de pénurie, de panne d'électricité et de défaillance des réseaux mobiles sont identifiés comme des « dangers à prendre en considération lors de la conception du niveau de sécurité et de disponibilité » du réseau CMS (cf. Rapport explicatif, ch. 2.3). Bien qu'une autonomie de 72 heures soit prévue pour les émetteurs du réseau CMS, il est crucial qu'un plan de continuité soit mis en place pour garantir les communications entre les AOSS sur une période plus longue.

Il est à noter que les travaux d'adaptation de l'infrastructure Polycom pour garantir son autonomie énergétique sont déjà avancés. C'est une raison supplémentaire pour soutenir une solution future qui reprendrait ces acquis.

Une adaptation des infrastructures des opérateurs privés serait une charge importante. Dans le cadre des travaux de modification de l'ordonnance sur les services de télécommunication, ayant pour but le renforcement des réseaux mobiles contre les perturbations de l'approvisionnement en électricité, il est attendu des opérateurs privés qu'ils assurent 4h d'autonomie de leurs réseaux. C'est largement insuffisant si les AOSS doivent s'appuyer sur ces réseaux et les opérateurs privés ne sont pas enclins à aller au-delà.

Enfin, toujours sous l'angle de la disponibilité des réseaux, les phénomènes de saturation lors de grands événements auront également des conséquences sur les communications des AOSS, même s'ils sont au bénéfice de connexions priorisées.

Aspects opérationnels

Fonctionnalités et standardisation (marchés ouverts)

De manière générale, il nous semble essentiel que le réseau CMS garantisse également les mêmes fonctionnalités que Polycom, y compris l'intégration de Polyalert (sirènes). Il doit être configuré pour permettre des communications entre tous les partenaires de la sécurité et du secours aux niveaux cantonal, intercantonal, national ainsi qu'avec les pays frontaliers.

Il est crucial que le CMS soit compatible avec des technologies non-propriétaires et respecte les standards internationaux du marché, notamment le 3GPP (normalisation des réseaux de téléphonie mobile). Cela doit permettre l'interopérabilité des terminaux avec d'autres technologies, suivre l'évolution des standards (5G, 6G, etc.) et libérer la communauté Polycom de la position monopolistique de l'industrie qu'elle subit depuis de nombreuses années. La standardisation facilitera également la connexion avec les partenaires transfrontaliers, notamment dans le cadre du projet européen d'interopérabilité BroadEuNet.

Enfin, les terminaux devront être adaptés aux contraintes professionnelles de leurs utilisateurs. La robustesse sera un élément crucial.

Evènements majeurs & collaboration transfrontalière

Le canton de Genève accueille régulièrement des événements majeurs tels que des conférences internationales, des événements festifs ou des compétitions sportives. Lors de ceux-ci, de nombreux AOSS collaborent dans des dispositifs coordonnés. Il est fréquent que des forces de police d'autres cantons viennent en renfort, rendant nécessaire que le réseau CMS puisse absorber le trafic radio supplémentaire généré.

Lors des conférences internationales, les services de sécurité des délégations étrangères ont également besoin de moyens de communication pour la coordination avec les autorités locales. Actuellement, ce type de communication est très sommaire et devra être amélioré grâce à des systèmes d'interopérabilité comme le projet européen BroadEuNet.

Dans ses activités quotidiennes, la police cantonale collabore avec les autorités françaises dans le cadre de plusieurs dispositifs transfrontaliers. Le réseau CMS devra remplacer les interopérabilités entre le réseau Polycom et les réseaux de sécurité français. Cela concerne non seulement Genève, mais aussi l'ensemble des polices romandes et l'OFDF, réunis au sein du CCPD (Centre de coopération policière et douanière).

Applications métier et cybersécurité

À l'avenir, si les radios Polycom sont remplacées, pour une partie des AOSS, par des terminaux de type smartphones, cela entraînera des défis technologiques et un besoin d'investissements majeurs. En plus d'une évolution des équipements de communication, il sera essentiel de développer des applications dédiées pour répondre aux besoins spécifiques des équipes sur le terrain. Ces applications devront être maintenues et régulièrement mises à jour pour garantir leur efficacité.

En parallèle, la cybersécurité deviendra un enjeu crucial, car la protection des données sensibles contre les menaces numériques sera primordiale. Cette transition vers des outils plus modernes exigera non seulement des compétences en développement et en maintenance d'applications, mais aussi une expertise renforcée en sécurité informatique pour assurer la pérennité et la confidentialité des communications.

Couverture intérieure des lieux à forte fréquentation

Les sites à forte fréquentation intérieure, tels que les aéroports, centres commerciaux et halles d'exposition nécessitent une communication fiable lors des interventions des AOSS. Actuellement, les obligations relatives à la couverture radio intérieure (indoor) varient d'un canton à l'autre. Il est nécessaire de prévoir une base juridique pour imposer et uniformiser la couverture intérieure de ces sites.

Développements futurs

Ouverture du réseau CMS à d'autres utilisateurs

L'utilisation du réseau CMS est principalement destinée aux AOSS. Bien qu'il soit envisageable d'ouvrir certains services à la population en mode dégradé ou en cas d'urgence, il est impératif que la priorité reste toujours du côté des services publics.

Dans ce contexte, l'acheminement des appels d'urgence (117, 118 & 144) et le CellBroadCast pour informer la population, en cas de perturbation de tous les réseaux mobiles commerciaux, pourrait passer par le CMS, tout en maintenant une capacité de charge suffisante et une priorisation de l'utilisation du réseau pour les AOSS. Une telle solution complèterait le dispositif

des points de rencontre d'urgence (PRU) vers lequel la population devrait se tourner dans ce type de situation.

Les services AOSS étant la principale raison d'être du réseau CMS, il nous semble primordial, dans un premier temps, de nous concentrer sur l'élaboration d'un cahier des charges spécifique à ces services. Une fois ce cadre établi, les services destinés à la population via le réseau CMS pourront être mis en œuvre dans une seconde phase, en fonction des adaptations effectivement réalisées par les opérateurs privés sur leurs réseaux. Cela permettra à l'exploitant et aux utilisateurs de bénéficier d'un retour d'expérience et d'une vision plus claire, basée sur une meilleure compréhension de l'outil et de ses fonctionnalités. Les 5'000 sirènes fixes, actuellement déclenchées via le réseau Polycom/Polyalert, devront également être intégrées au CMS comme vecteur d'un système d'alarme à l'avenir.

Ces fonctionnalités, bénéfiques pour la population, permettraient d'exploiter le potentiel de synergies et d'offrir des avantages supplémentaires aux AOSS et à la population.