



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Organisation de projet ERNS 14, 16 avril 2015

Rapport final ERNS 14

Exercice du Réseau national de sécurité 2014 (ERNS 14)



Mai 2015, www.vbs.admin.ch

Impressum

Éditeur:
Organisation de projet ERNS 14
16 avril 2015

Destinataire:
Plateforme politique RNS

Mai 2015

Table des matières

	Avant-propos	5
	Introduction	6
1	Bases	7
1.1	Mandat du projet	7
1.2	Questions de la plateforme politique RNS	7
2	Organisation du projet / déroulement de l'exercice	8
2.1	Organisation de la direction du projet	8
2.2	Méthodologie / Modules d'exercice / Évaluation	8
2.3	Contexte / scénario	9
2.4	Déroulement de l'exercice et emplacements	11
3	Modules Pandémie	12
3.1	Objectifs des modules	12
3.2	Méthode, déroulement et participants	13
3.3	Résultats des modules Pandémie	14
3.4	Conclusions de la direction du module	16
4	Module Situation d'urgence – Besoins des cantons	18
4.1	Objectifs du module	18
4.2	Méthode, déroulement et participants	18
4.3	Résultats sur les aptitudes pour gérer la situation d'urgence	18
4.4	Conclusions de la direction du module	28
5	Module Situation d'urgence – Coordination nationale	29
5.1	Objectifs du module	29
5.2	Méthode, déroulement et participants	29
5.3	Résultats de la coordination nationale pour la maîtrise de la situation d'urgence	30
5.4	Brève enquête sur l'ERNS 14	42
5.5	Conclusions de la direction du module	45
6	Module partenaire ERNS 14-Armée	46
6.1	Objectifs du module	46
6.2	Méthode, déroulement et participants	46
6.3	Résultats / Capacité de maîtriser la situation d'urgence	47
6.4	Conclusions de la direction du module partenaire	48
7	Module partenaire État-major de conduite de la police ERNS 14 (EM cond P ERNS 14)	50
7.1	Avant-propos	51
7.2	Objectifs du module	51
7.3	Déroulement	51
7.4	Résultats	52
7.5	Conclusions de la direction du module partenaire	53
8	Vérification des systèmes d'information et de communication (Module TIC)	55
8.1	Objectifs du module	55
8.2	Résultats	55
8.3	Recommandations de la direction du module	56

9	Exercice de conduite stratégique 2009 (ECS 09)	57
10	Réponses aux questions de la plateforme politique du RNS	59
11	Recommandations du directeur d'exercice ERNS 14 à l'adresse de la plateforme politique du RNS	61
	Références bibliographiques	66
	Annexes	68
	Annexe 1 – Glossaire	68
	Annexe 2 – Relations publiques et retombées médiatiques	71
	Annexe 3 – Résultats de l'examen de la mise en œuvre des principes régissant la collaboration entre les cantons et la Confédération en vue de maîtriser des événements extrêmes (mesure IDA NOMEX 17)	72
	Annexe 4 – Rapport sur le module vérification des systèmes d'information et de communication (TIC)	75

Le rapport d'exercice ainsi que sa version courte sont publics et disponibles en allemand, français et italien sur www.vbs.admin.ch dans la rubrique Documentation.

La version allemande fait foi et a servi de base pour les traductions. La forme neutre est utilisée autant que possible dans le texte.

Avant-propos

Au sein de la plateforme politique du RNS, la Confédération et les cantons ont convenu en 2012 d'effectuer un test de résistance du Réseau national de sécurité. Ils en ont défini le scénario et fixé les objectifs. Tant le Conseil fédéral que la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police ainsi que la Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers approuvèrent le scénario et les buts fixés, si bien que 17 ans après le dernier exercice de défense générale, un exercice national a de nouveau pu être réalisé.

Je remercie tous les participants qui se sont investis dans l'ERNS 14, contribuant ainsi à renforcer la résilience de la Suisse face à des crises et des situations d'urgence. Un remerciement tout particulier va aux cantons qui ont pris part à l'exercice avec leurs organes de conduite cantonaux. Je tiens par ailleurs à remercier la Chancellerie fédérale ainsi que les départements et services fédéraux qui sont intervenus dans le cadre de l'état-major fédéral mis sur pied pour l'exercice ou via leurs services spécialisés. Enfin, les exploitants d'infrastructures critiques de la branche de l'électricité, de la santé publique, de l'approvisionnement, des transports et de la logistique ont apporté leur précieuse expertise. L'exercice du Réseau national de sécurité a ainsi contribué à consolider davantage le partenariat entre l'État et l'économie privée.

L'engagement important qui a caractérisé l'ERNS 14 témoigne de la conscience de tous les partenaires impliqués que notre sécurité est exposée à de multiples risques. Une société hautement développée est également une société extrêmement sensible à des attaques contre ses principaux piliers. Lorsque l'approvisionnement en électricité n'est plus garanti et qu'une pandémie sévit, la vie sociale s'en trouve paralysée. La liberté personnelle et professionnelle de se mouvoir ainsi que la qualité de vie des habitants disparaissent presque complètement du fait de l'épuisement rapide des réserves alimentaires et de l'interruption des transports publics et privés. La santé est

menacée alors que dans le même temps les services de santé s'effondrent, qu'il n'est plus possible de chauffer son appartement et que même les WC ne fonctionnent plus. Les responsables de la Confédération et des cantons ainsi que ceux de l'économie privée sont alors appelés à gérer un retour rapide à la normale. Pour éviter la panique et le chaos, il est indispensable que la population soit convaincue que les autorités ont la capacité de venir à bout de la situation. Les exercices de sécurité tels que l'ERNS ont pour mission de préparer les responsables et les organes de crise à des situations difficiles où la prise de décision est capitale.

Dans une crise de portée nationale, Confédération, cantons et communes conservent leurs attributions et leurs compétences. Les défis stratégiques se posent donc à tous les niveaux de l'Etat. Ceux-ci doivent en conséquence se coordonner car leurs décisions sont complémentaires et ne doivent pas se contredire. Une telle coordination est une condition indispensable à la maîtrise d'une crise nationale et il ne faut pas attendre la survenue d'une situation d'urgence pour construire cette culture de la confiance réciproque et de la résolution commune des problèmes.

Il est également essentiel de combler dès maintenant les lacunes que l'ERNS 14 a fait apparaître dans les structures d'état-major, la consolidation et la présentation des situations ainsi que dans les organes de coordination.

S'exercer ensemble est dans l'intérêt de tous et figure au cœur du Réseau national de sécurité. Une vraie crise mettrait ce réseau à l'épreuve; il importe donc de réaliser d'autres exercices du Réseau national de sécurité pour veiller à ce que tant la Confédération que les cantons soient en mesure d'y faire face avec succès.

Norman Gobbi, conseiller d'Etat,
Président de la plateforme politique du RNS

Introduction

L'exercice du Réseau national de sécurité 2014 (ERNS 14) a eu pour mission de vérifier la capacité du Réseau national de sécurité (RNS) à maîtriser simultanément deux à trois grands événements ainsi que son aptitude à coordonner efficacement l'appui international y relatif.

L'exercice a porté sur le scénario panne d'électricité et pénurie d'électricité de longue durée auxquelles se superposait une pandémie de grippe, ces trois événements étant constitutifs de la situation d'urgence complexe.

Le rapport final expose les bases et les principaux constats tirés de l'exercice. Il répond aux questions de la plateforme politique du RNS et se conclut par des recommandations du directeur d'exercice.

D'une manière générale, il ressort que les offices fédéraux, les cantons et les autres services impliqués ont d'ores et déjà engagé des préparatifs importants leur permettant de surmonter une crise. Les réflexions approfondies sur les différentes thématiques traitées par l'ERNS 14 ont également rendu possible l'identification des domaines sur lesquels il convient d'intervenir et des mesures à prendre pour améliorer la résilience.

Les retours des participants ainsi que les nombreuses discussions et les visites de la direction d'exercice dans les cantons ont confirmé de manière réjouissante que plusieurs mesures ont été planifiées, ou ont connu un début de mise en œuvre pendant l'exercice lui-même.

Ce rapport met également en lumière les questions en suspens et une multitude d'idées et de propositions formulées par les participants, ce qui permet de faire apparaître la diversité des points de vue dont toute collaboration doit tenir compte.

Dans le passé, la Confédération et les cantons n'ont généralement été confrontés qu'à des événements de portée locale ou régionale mais n'ont jamais dû faire face à une situation d'urgence nationale. Or la maîtrise d'une situation telle que celle qui était présentée dans le scénario de l'ERNS 14 exige l'engagement coordonné de tous les partenaires et de toutes les ressources. Il faudra en conséquence poursuivre la formation et l'entraînement à cette collaboration étroite et essentielle entre la Confédération, les cantons et les tiers pour parvenir à maîtriser ensemble une situation d'urgence.

La prochaine étape décisive sera la mise en œuvre des mesures qui ont été jugées indispensables. Cette procédure doit être accompagnée d'un suivi systématique, ce qui implique absolument un monitoring et un reporting.

La direction d'exercice remercie les membres de la plateforme politique du RNS et du comité de pilotage pour leur soutien. Elle remercie également pour leur collaboration très constructive toutes les représentantes et tous les représentants de la Confédération, des cantons et des tiers qui ont pris part à cet exercice.

Toni Frisch
Directeur du projet et de l'exercice ERNS 14

1 Bases

1.1 Mandat du projet

Le Rapport sur la politique de sécurité de la Suisse (RAPOLSEC 2010) définit le concept du Réseau national de sécurité (RNS) comme un moyen permettant aux cantons et à la Confédération d'assurer la maîtrise d'événements d'importance nationale. Il identifie par ailleurs les exercices comme un instrument utile pour le développement et l'examen d'organisations et de leurs procédures.

L'ERNS 14 visait à vérifier les capacités opérationnelles du RNS à l'aide d'un exercice d'ampleur nationale. Le mandat de projet de cet exercice a été édicté par la plateforme politique du RNS le 29 juin 2011, et complété par des lignes directrices le 20 janvier 2013.

La plateforme politique du RNS a agi comme commanditaire tout en exerçant une fonction de surveillance de l'ERNS 14 dans les domaines stratégiques. Le comité de pilotage du RNS (COFIL RNS) assumait la surveillance opérationnelle.

L'ERNS 14 fut planifié, organisé, réalisé et évalué par l'organisation de projet ERNS 14.

Le concept de l'exercice prévoyait pour les partenaires du RNS la possibilité de mettre sur pied leurs propres modules, le cadre de l'exercice étant défini par le scénario et le programme de l'ERNS 14. Les modules ont été préparés et réalisés de manière autonome. Les résultats de ces modules ont été pris en compte dans le rapport final et dans sa version courte.

1.2 Questions de la plateforme politique RNS

L'ERNS 14 avait pour mission de vérifier et de documenter de manière simple et efficace si ...

... le Réseau national de sécurité (RNS) peut maîtriser simultanément deux à trois grands événements (situations d'urgence, crises ou catastrophes) d'importance nationale et, dans ce contexte, coordonner efficacement un appui international;

... il existe des lacunes à combler dans la collaboration entre la Confédération et les cantons pour maîtriser des situations de crise de grande ampleur;

... le mécanisme de consultation et de coordination du Réseau national de sécurité (MCC RNS), l'État-major fédéral ABCN (EMF ABCN) et d'autres organes de la Confédération, des cantons et de tiers sont fonctionnels et en mesure d'accomplir leurs tâches;

... les systèmes techniques et les infrastructures de l'aide à la conduite sont à la hauteur des exigences;

... les responsabilités pour décider des mesures, engager des moyens, informer et communiquer en cas de crise sont définies et efficaces.

2 Organisation du projet / déroulement de l'exercice

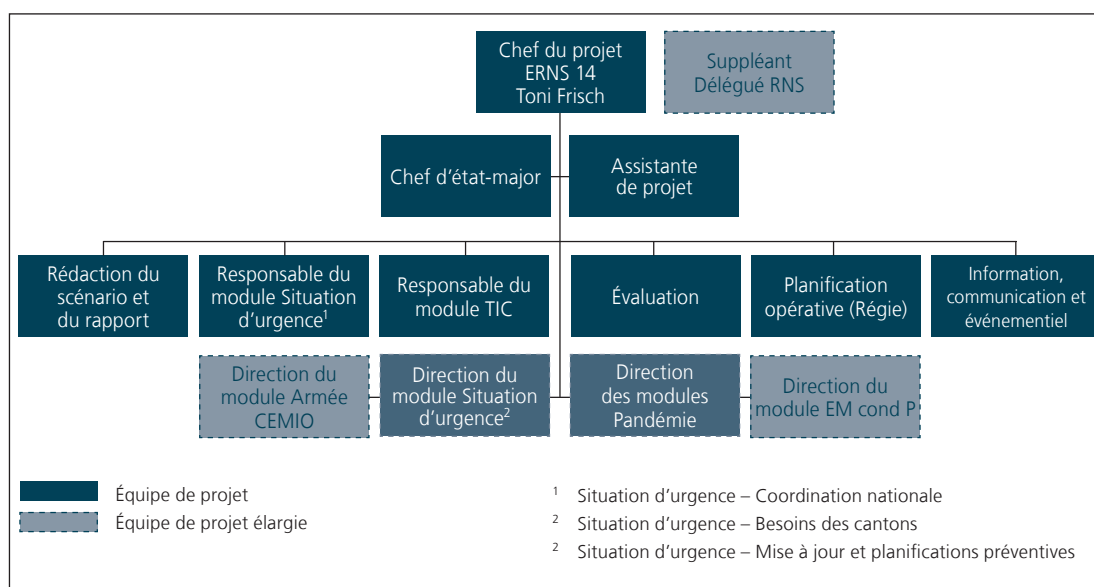
2.1 Organisation de la direction du projet

La direction du projet s'est constituée selon l'organigramme ci-dessous et a pu compter sur 8 à 10 collaborateurs et collaboratrices permanents, dont certains à temps partiel. Elle a également assuré la direction d'exercice.

Les offices fédéraux de la protection de la population (OFPP) et de la santé publique (OFSP) ont en outre mis

à la disposition de l'exercice plusieurs collaborateurs à temps partiel (responsables de modules, coaches, observateurs/trices) pour les modules Situation d'urgence et Pandémie.

Rattachée administrativement au domaine Politique de sécurité du Secrétariat général du DDPS, l'équipe de la direction du projet travaillait à Berne.



Graphique 1: Organigramme de la direction de l'ERNS 14 État 2014

2.2 Méthodologie / Modules d'exercice / Évaluation

Compte tenu de l'impératif de réaliser l'ERNS 14 en gérant parcimonieusement les ressources, il a été décidé de renoncer à un exercice-cadre d'état-major assorti d'une situation évolutive ou à un exercice d'état-major ayant valeur d'examen. La participation et la charge de travail ont été laissées à la discrétion des acteurs prenant part à l'exercice. La direction d'exercice a uniquement défini le cadre de l'exercice et aménagé les modules pouvant être suivis.

En conséquence, c'est une méthode articulée autour d'une vérification et d'une discussion des plans qui a été appliquée. Ce type d'exercice reposait sur un scénario (Situation générale) qu'il fallait appréhender de manière théorique.

À partir de la méthode choisie et des questions posées par la plateforme politique, l'ERNS 14 a été conçu sous forme de modules. Les modules sont majoritairement des événements d'un à deux jours pendant

lesquels ont été abordés des aspects précis des sept domaines clés et/ou des sujets spécifiques au RNS.

Intitulé des modules:

- Pandémie 1 Examen du plan national de pandémie
- Pandémie 2 Mise en œuvre des plans cantonaux de pandémie
- Situation d'urgence – Besoins des cantons
- Situation d'urgence – Coordination nationale
- Situation d'urgence – Mise à jour et planifications préventives*
- Examen des systèmes d'information et de communication (TIC)

* Ce module a été réalisé sous la responsabilité propre des cantons et ne figure pas parmi les objets du présent rapport final ERNS 14.

Intitulé des modules des partenaires du RNS:

- ERNS 14-Armée
- État-major de conduite de la police pour l'ERNS 14 (projet pilote)

Par de multiples aspects, la méthode d'appréciation peut être assimilée à un processus d'évaluation. La plateforme politique, le comité de pilotage et le bureau du RNS ont défini les thèmes et les questionnements tandis que la direction d'exercice s'est chargée de définir les critères, indicateurs et normes.

Aucune valeur de référence communément reconnue pour tous les domaines à évaluer n'a été établie. La procédure appliquée par les participants, à la fois professionnelle, méthodologique et orientée solutions, a été évaluée par l'équipe de coaches et d'observateurs. Leurs observations et leurs impressions personnelles ont été remises à la direction d'exercice, complétant ainsi l'auto-évaluation des participants.

2.3 Contexte / scénario

Le scénario de l'ERNS 14 se fonde sur le Rapport sur les risques 2012 (Catastrophes et situations d'urgence en Suisse, OFPP). Ce rapport désignait une pandémie et une panne d'approvisionnement électrique comme étant les plus grands risques pour la Suisse en considérant l'ampleur des dommages et la probabilité d'occurrence. Le choix du scénario repose sur les décisions de la plateforme politique du RNS du 22 novembre 2012 et sur un arrêté du Conseil fédéral du 23 janvier 2013.

Le développement du scénario a reçu le soutien:

- des Offices fédéraux des routes (OFROU), de la protection de la population (OFPP), de la santé publique (OFSP), de la communication (OFCOM), des transports (OFT), de l'aviation civile (OFAC), de l'énergie (OFEN), pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE), la Chancellerie fédérale (ChF), le Service de renseignement de la Confédération (SRC), la Direction générale des douanes (DGD), l'État-major fédéral ABCN (EMF ABCN), la Formation supérieure des cadres de l'Armée/chef d'état-major de l'instruction opérative (FSCA/CEMIO), la Coordination des transports en cas d'événement (CTE), le Service sanitaire coordonné/l'Organe sanitaire de coordination (SSC/SANCO);
- des cantons (avec leurs situations particulières);
- de responsables de l'économie des coopératives Coop, de la Fédération des coopératives Migros, de l'organisation chargée de l'approvisionnement électrique lors de situations extraordinaires (OSTRAL), de CarPostal Suisse SA, des CFF SA, de la Poste Suisse SA et de Swissgrid;
- de l'Union des amateurs suisses d'ondes courtes;
- d'experts en pandémies, psychiatrie, psychologie et droit.

Le scénario dénommé Situation générale décrit la situation de la Suisse confrontée simultanément à une pénurie d'électricité et à une pandémie d'influenza: un problème d'approvisionnement en électricité de longue durée sur une partie importante du territoire débouche sur une situation d'urgence complexe à laquelle se superpose la pandémie de grippe.

L'impact de cette situation d'urgence sur la société est décrit à l'aide des sept domaines clés de l'ERNS 14. Ce sont d'une part les domaines thématiques mobilité, sécurité publique, approvisionnement/élimination et santé, d'autre part les domaines de direction coordination/conduite, information/communication et gestion des ressources.

Les domaines de direction traversent tous les domaines thématiques qui sont interdépendants les uns des autres (graphique 2).

La Situation générale a été développée exclusivement pour les modules Situation d'urgence de l'ERNS 14: fictive, elle était cependant plausible et possible, fondée sur des recherches approfondies et plusieurs études sur les pénuries et pannes d'électricité.

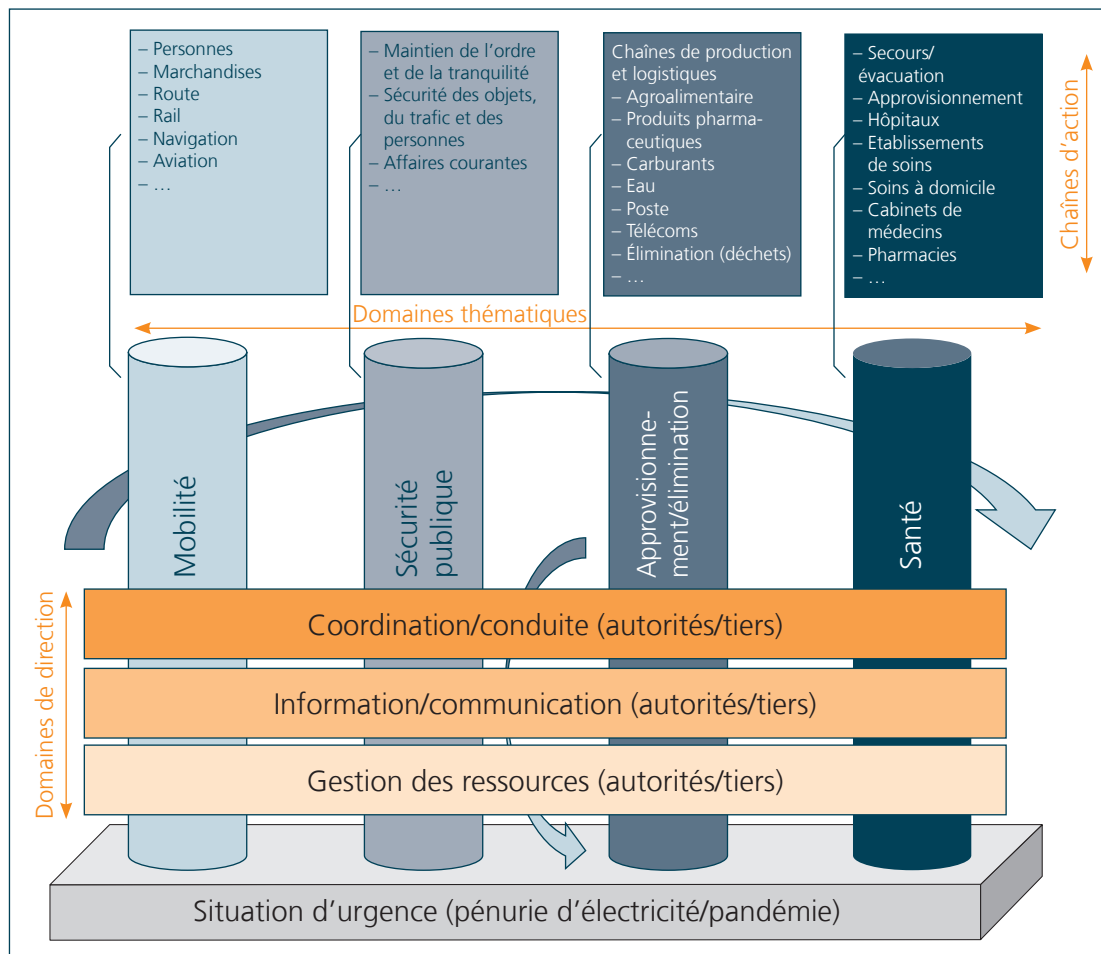
Une description détaillée des domaines thématiques et de direction ainsi que de l'enchaînement des actions a permis une appréciation générale de la situation.

Contours du scénario

Suite à une cyberattaque, l'approvisionnement en électricité en Europe occidentale et en Suisse n'est que partiellement disponible à partir de la mi-septembre 2014. Jusqu'au début 2015, la Suisse ne peut compter que sur une offre d'électricité réduite à 70 %.

Au début de la crise, l'offre d'électricité est aléatoire, échappe à tout contrôle et varie aussi bien dans le temps que géographiquement. Dès le 20 octobre, l'entrée en vigueur de l'ordonnance sur la gestion de l'électricité (OGEL) marque le début d'une phase de rationnement de l'électricité. Les systèmes sont cependant surexploités, ce qui provoque une panne complète d'électricité pendant 48 heures à la fin du mois d'octobre. Dans les mois qui suivent, l'offre d'électricité continue d'être réduite et rationnée.

Une vague de pandémie se superpose à cette problématique et aggrave la situation. Il est prévu qu'elle atteindra son point culminant en Suisse en novembre 2014. Il faut s'attendre au total à ce qu'un quart de la population tombe malade et à 8000 morts. Tout cela se traduit par une situation d'urgence complexe qui dure des mois et frappe tout le pays.



Graphique 2: Les 7 domaines clés ERNS 14

Notre société et notre économie sont à ce point tributaires de l'électricité, qu'une pénurie de cette ressource provoquerait rapidement une réaction en chaîne aux effets désastreux. Si pendant une longue période des pannes d'électricité de plusieurs heures se produisent de manière récurrente, c'est le système nerveux de la société qui est atteint. Toute vie normale est alors perturbée au point que sont affectés non seulement la satisfaction des besoins élémentaires (alimentation, santé, logement) mais également la sécurité, le travail, les revenus et même la stabilité psychique de la population.

La pénurie d'électricité de longue durée, la panne d'électricité qui en découle et la survenue simultanée d'une pandémie de grippe créent une situation d'urgence complexe qui compromet gravement le bon fonctionnement des infrastructures critiques et des domaines interdépendants que sont la mobilité (routière, ferroviaire, navale, aérienne), l'approvisionnement et l'élimination (logistique, alimentation, argent liquide, carburants, médicaments, poste, télécommu-

nications, technologies de l'information et de la communication, systèmes d'approvisionnement en eau et gestion des eaux usées, systèmes de chauffage, gestion de déchets hospitaliers, chimiques etc.), le système de santé (hôpitaux, cabinets médicaux, pharmacies, drogueries, EMS etc.) et qui pourrait représenter une menace à la sécurité publique.

Quand il est question dans ce rapport de situation d'urgence complexe, il s'agit toujours des effets cumulés de la pénurie d'électricité, de la panne d'électricité et de la pandémie de grippe. Au cours de l'exercice, il est toutefois apparu que la pénurie d'électricité cause des dommages bien plus graves que la panne d'électricité et la pandémie proprement dites (celles-ci aggravent surtout la situation). Une pénurie d'électricité de plusieurs jours suffirait déjà à créer une situation d'urgence. Cela explique pourquoi il y a dans ce rapport final, de la part des participants à l'exercice et des auteurs du rapport, davantage de considérations sur la pénurie d'électricité que sur la panne d'électricité et la pandémie.

2.4 Déroulement de l'exercice et emplacements

Phase	Action	Quand	Où
Initialisation	Mandat du projet	Fin juin 2011	
Analyse préliminaire	Concept sommaire	Fin 2011	
Concept	Concepts détaillés	Fin 2012	
	Manuel du projet	Fin 2012	
Réalisation	Documents pour l'exercice	Dès janvier 2014	
	Module TIC	Fragmenté de nov. 2013 à nov. 2014	
	Manifestation d'ouverture	4 mars 2014	Fribourg
	Séminaire sur la pandémie	24 juin 2014	Suhr
	Module Pandémie 1 (Examen du plan national de pandémie)	4 novembre 2014	Berne
	Module Situation d'urgence – Besoins des cantons	4-5 novembre 2014	Sites cantonaux; régie à Schwarzenburg
	Module Situation d'urgence – Coordination nationale	12-13 novembre 2014	Berne
	Module Pandémie 2 (Mise en œuvre des plans de pandémie cantonaux)	19 ou 20 novembre 2014	Sites cantonaux; régie à Schwarzenburg
	Module Situation d'urgence – Mise à jour et planifications préventives	18-20 novembre 2014	Sites dans les cantons
Clôture	Manifestation de clôture	21 novembre 2014	Lucerne
	Rapport final	Fin mai 2015	
	Rapport sur le projet	Fin juin 2015	

Tableau 1: Phases, actions, calendrier

3 Modules Pandémie

Les modules Pandémie étaient des modules fondamentalement autonomes.

L'organisation du projet ERNS 14 était représentée dans la direction d'exercice du module Pandémie, de même la direction d'exercice du module Pandémie était représentée dans le groupe de projet élargi de l'ERNS 14.

Les modules Pandémie avaient leurs propres objectifs et questionnements. Seuls les effets de la pandémie ont servi d'éléments aggravants aux modules Situation d'urgence. Les modules Pandémie n'étaient accompagnés d'aucune pénurie ou panne d'électricité, ceci afin de permettre de tester le Plan suisse de pandémie Influenza 2013 en situation normale et en situation particulière.

Comme la responsabilité de l'organisation, de la réalisation et de l'évaluation de l'exercice a été assumée par l'Office fédéral de la protection de la population OFPP avec le soutien de l'Office fédéral de la santé publique OFSP, la direction de l'ERNS 14 ne commente ces modules que de manière restreinte.

Auteur: direction du module Pandémie; révision rédactionnelle: direction de l'ERNS 14

3.1 Objectifs des modules

Les deux modules Pandémie avaient pour but de vérifier la préparation et la maîtrise de la conduite et de la coordination d'une pandémie de grippe. Les aspects y relatifs sont décrits notamment dans le Plan suisse de pandémie Influenza.

Au niveau fédéral, ces modules ont permis d'examiner le fonctionnement des organisations de crise au sein de l'administration fédérale et la collaboration entre elles.

L'objectif principal de ces modules a consisté à vérifier la capacité d'action de tous les organes impliqués au plan fédéral et cantonal, leur coordination liée aux processus ainsi que d'identifier les mesures d'optimisation.

Ont été examinés et testés les processus suivants:

- la prise en charge de la conduite de l'État-major fédéral (EMF) ABCN par le directeur de l'OFSP;
- la mise en œuvre du plan suisse en cas de pandémie de grippe sous l'aspect de la conduite, de la coordination et du pilotage au plan fédéral et cantonal;
- l'élaboration de l'information et de la communication adaptée aux différents niveaux;
- la coordination des activités entre les organes compétents de l'administration fédérale.

Objectifs pour l'État-major fédéral ABCN

- Développement d'une organisation structurelle et de processus adéquates pour la maîtrise d'une pandémie de grippe;
- coordination par l'EMF ABCN des mesures de la Confédération sur la base de la stratégie initiale en cas de pandémie et au besoin, présentation des requêtes nécessaires au Conseil fédéral;
- adaptation si nécessaire de la stratégie initiale en cas de pandémie;

- appréciation de la situation générale et mise en réseau avec le groupement spécialisé Biologie/Santé (état-major de crise OFSP) ainsi qu'avec le groupement spécialisé Santé (Service sanitaire coordonné SSC/Organe sanitaire de coordination OSANC);
- communication au sein du commandement intégré avec les cantons (OCCT/EMCC).

Objectifs pour l'Office fédéral de la santé publique

- S'entraîner à la mise en route des instruments de maîtrise de la pandémie dans le cadre des structures et des processus en vigueur dans le travail quotidien, jusqu'au déploiement de toute l'organisation en cas de crise;
- associer les partenaires importants, puis discuter et mettre en œuvre les mesures indispensables;
- établir si les enseignements de la crise H1N1 (grippe porcine) ont été tirés et si les améliorations requises ont été apportées.

Dans la mise sur pied de l'état-major de crise OFSP, devaient être exercés les processus suivants:

- convocation de l'organisation de crise;
- procédure de hiérarchisation des tâches;
- planification des renoncements selon le descriptif du Business Continuity Management (BCM) OFSP;
- examen du travail d'état-major au sein de l'état-major de crise OFSP et des processus selon le manuel de crise de l'OFSP;
- examen des voies de communication internes et des interfaces de communication avec la direction de l'OFSP, le secrétariat général du DFI et l'EMF ABCN;
- évaluation de la situation dans le domaine biologie/santé.

Objectifs pour le Service sanitaire coordonné SSC et l'Organisation du Service sanitaire coordonné OSANC

- Vérification du système d'alerte OSANC et exercice de déploiement dans la salle de conduite de l'OSANC;
- instructions/recommandations aux cantons pour les hôpitaux en vue de la planification préventive systématique d'une réorganisation visant une adaptation des capacités, centres de tri en amont et transfert de patients;
- examen, élaboration et présentation de la situation spécifique dans le domaine des services sanitaires et envoi de cette présentation;
- gestion des ressources/monitorage des activités des services sanitaires;
- définition de la coordination supracantonale des services de santé et élaboration de recommandations aux cantons.

Objectifs pour les organisations cantonales de conduite et pour la santé publique

- Examen des interfaces avec l'OFSP;
- examen des organisations de conduite;
- examen des interfaces avec les organes de direction;
- examen des plans cantonaux de pandémie Influenza et des procédures y relatives;
- coordination des canaux de communication dans les cantons et avec les services fédéraux;
- définition claire des responsabilités;
- examen des mesures préparatoires pour une pandémie selon liste de contrôle OFSP du Plan suisse de pandémie Influenza (p. 112 ss) et des exigences cantonales;
- examen de la prise de décision en cas d'événement extraordinaire;
- clarification des processus de conduite pendant une pandémie de grippe.

3.2 Méthode, déroulement et participants

Méthode

Esquisse du scénario: Un nouveau virus de la grippe (sous-type HxNy), identifié pour la première fois en Asie centrale, se répand depuis huit semaines dans le monde entier. Il se transmet d'homme à homme et, par rapport aux pandémies des dernières décennies, son taux de létalité est nettement supérieur.

Le module Pandémie 1 repose sur le scénario pour juillet 2014, c'est-à-dire un moment où la Suisse se prépare à la pandémie mais où aucun cas ne s'est encore déclaré dans le pays.

Le module Pandémie 2 repose sur le scénario pour novembre 2014, un moment où la Suisse compte des milliers de cas d'infection et de nombreux morts. Le début des livraisons des vaccins est prévue pour le 19 novembre 2014.

Afin d'aménager le déroulement du module Pandémie 1 de manière aussi réaliste que possible, une simulation de la phase précédant la première séance de l'état-major fédéral a été opérée. Cette simulation englobe les rapports de l'OFSP sur la situation, le protocole du comité de l'EMF ABCN ainsi que les produits des domaines coordonnés Services de santé et transports. Discutés au préalable avec les partenaires, les produits ont été rodés, avec un délai réaliste, avant l'exercice.

Les bases pour l'intégration de la Cellule spéciale Pandémie (SOPA) dans l'EMF ABCN ont été élaborées conjointement par l'OFPP et l'OFSP et approuvées par l'État-major fédéral. Cette intégration a été interrompue pour l'exercice afin d'éviter la simultanéité entre développement et exercice. Après l'ERNS 14, ces travaux devront se poursuivre en tenant compte des enseignements tirés de l'exercice.

Participants

Module Pandémie 1:

- EMF ABCN, sous la conduite du directeur de l'OFSP;
- SSC/OSANC.
- en raison de l'évolution du virus Ebola, il n'a pas été possible d'exercer l'organisation de crise de l'OFSP. En revanche, des produits de l'organisation de crise OFSP ont été élaborés et mis à la disposition de l'EMF ABCN.

Module Pandémie 2:

- médecins cantonaux;
- pharmaciens cantonaux;
- parties des états-majors cantonaux de conduite;
- services de santé des cantons avec leurs organes dirigeants.
- cantons participants: AG, AI, AR, BE, BL, FR, GR, NE, NW, SG, SO, SZ, VD, ZG, ZH.

Déroulement

Le 6 mai 2009, le Conseil fédéral a décidé de mener d'ici à 2014 un exercice de pandémie. Au vu de plusieurs propositions, il a été arrêté en 2011 d'intégrer l'exercice de pandémie à l'exercice du Réseau national de sécurité de 2014. Cela devait permettre de réduire la charge des préparatifs et de mettre à profit les synergies. Par ailleurs, les retombées de la pandémie

mie devaient servir d'élément aggravant réaliste dans le scénario du module Situation d'urgence.

Les préparatifs ont été engagés sur la base du Plan suisse de pandémie Influenza de l'OFSP. De nom-

breux médecins ainsi que le président de l'Association des médecins cantonaux de Suisse ont pris part à ces préparatifs et saisi cette occasion pour adapter et réélaborer les plans cantonaux de pandémie.

Arrêté du Conseil fédéral sur la conduite d'un exercice de pandémie	6 mai 2009
Mandat de projet du directeur de l'OFPP	31 août 2011
Décision des directeurs de l'OFPP et de l'OFSP d'intégrer l'exercice de pandémie à l'ERNS 14	25 nov 2011
Adaptation de la planification du projet et synchronisation avec l'ERNS 14	30 avril 2012
Adoption du concept détaillé par le directeur de l'OFPP et le chef de projet de l'ERNS 14	30 avril 2013
Réalisation d'un séminaire dédié à la pandémie en guise de préparatifs	24 juin 2014
Réalisation du module Pandémie 1 avec l'EMF ABCN et l'OSANC (la première séance de l'EMF ABCN s'est tenue dans la configuration prévue pour une pandémie d'influenza, alors que parallèlement s'est réuni l'organe de coordination sanitaire OSANC)	4 nov 2014
Réalisation du module Pandémie 2 avec 15 cantons	19/20 nov 2014

Tableau 2: Déroulement des modules Pandémie

3.3. Résultats des modules Pandémie

3.3.1 Module Pandémie 1

Ce module a consisté à examiner les processus décrits par le Plan suisse de pandémie Influenza concernant la conduite, la coordination et le pilotage.

- Une appréhension du problème pour la situation actuelle est disponible;
- un catalogue de mesures adaptées à chaque niveau a été élaboré;
- les interfaces et compétences citées dans les objectifs du module ont été établies;
- les besoins des principaux organes ont été identifiés et formulés;
- la phase de consolidation de l'EMF ABCN est réglée.

3.3.2 Module Pandémie 2

- Les plans cantonaux de pandémie ont été examinés;
- les processus décrits dans le projet Approvisionnement en vaccins en cas de pandémie sont validés;
- les catalogues de mesures sont formulés;
- les interfaces citées dans les objectifs du module ont été clairement établies;
- les compétences sont clarifiées et réglées;
- les améliorations à apporter à la communication sont définies.

3.3.3 Conclusions de l'EMF ABCN

Pour relever les défis d'ordre sanitaire, politique et social, il faut agir de concert. Il importe d'abord de donner à l'extérieur un sentiment de sécurité et de construire la confiance, tâche à laquelle l'EMF ABCN peut apporter une contribution cruciale. L'exercice a montré que l'EMF ABCN est un organe approprié pour assurer la coordination dans la phase précoce d'une pandémie d'influenza.

Le module Pandémie a été l'occasion pour l'EMF ABCN de se réunir pour la première fois selon la composition prévue par la Stratégie initiale pandémie. Les membres de l'ancienne Cellule spéciale Pandémie (SOPA) ont ainsi pu se faire une idée de la manière dont se réunit et travaille l'EMF ABCN.

La volonté de l'EMF ABCN qui veut à l'avenir une structure plus souple en mesure de s'adapter aux différentes situations est correcte et correspond également aux exigences générales établies dans l'ordonnance sur les interventions ABCN.

La communication joue un rôle important. Il convient ici de vérifier tout particulièrement les processus de la communication de l'EMF ABCN via les commandements intégrés et les groupements spécialisés avec les cantons.

L'EMF ABCN doit se concentrer spécialement sur les tâches de niveau supérieur. Les différents acteurs conservent en principe leurs compétences également en période de crise.

La base pour garantir l'exploitation au sein de l'administration fédérale est un système efficace de gestion de la continuité des activités (ou BCM – Business Continuity Management) dans les offices. Un certain nombre de déficits sont apparus dans ce domaine.

3.3.4 Conclusions de l'Office fédéral de la santé publique

Les constats de l'Office fédéral de la santé publique se fondent sur la première séance de l'EMF ABCN dans la configuration pandémie d'influenza et sur les exercices cantonaux de pandémie. Il n'a pas été possible de vérifier l'organisation de crise OFSP qui n'était pas disponible en raison des événements liés au virus Ebola.

Le transfert de la Cellule spéciale pandémie à l'EMF ABCN a parfaitement réussi et ce dernier est un organe adapté pour la maîtrise d'une pandémie de grippe. Il est apparu que des améliorations pouvaient être apportées, notamment dans la composition de cet organe, et celles-ci sont en train d'être mises en œuvre. D'autres exercices seront nécessaires pour se préparer à une pandémie, en particulier pour clarifier les interfaces entre la Confédération et les cantons. Il importe spécialement de sonder les processus de communication et de conduite.

Il est ressorti de l'exercice dans les cantons que les plans cantonaux en cas de pandémie n'ont pas encore été entièrement adaptés au Plan suisse de pandémie. Les différents retours font apparaître parfois une connaissance lacunaire des principaux documents (notamment Plan suisse de pandémie Influenza 2013, rapport sur le projet Approvisionnement en vaccins en cas de pandémie).

3.3.5 Conclusions du SSC/OSANC

Le Service sanitaire coordonné (SSC) et l'Organe sanitaire de coordination (OSANC) qui lui est associé sont appelés à intervenir lorsque les cantons et les concordats ne sont plus à même de maîtriser la situation. Dans l'atelier de la première semaine d'exercice, les représentants de l'OSANC ont identifié les champs thématiques pour lesquels les cantons pourraient présenter des demandes au SSC et à l'OSANC en cas d'événement.

Il s'agit de tâches qui relèvent des services sanitaires et qui devraient être coordonnées au plan intercantonal, voire international, dans les domaines suivants:

- logistique (distribution de vaccins, obtention de matériel de protection, approvisionnement en médicaments, produits médicaux, sang et produits sanguins);
- établissement des capacités (lits d'hôpital, places en home et EMS, personnel médical et personnel soignant, tri et attribution aux différents niveaux de prise en charge, concentration de services ambulatoires);
- instructions pour favoriser des mesures personnelles utiles et l'entraide entre voisins (population, assistance aux personnes malades par des non professionnels, personnel médical);
- maintien de la prise en charge des patients (distribution de médicaments aux hôpitaux, problèmes dans les homes et les EMS).
- aux domaines énumérés ci-dessus s'ajoutent les problèmes de communication qui avaient été anticipés (task force, plateforme pour partenaires SSC) ainsi que les problèmes spécifiques aux enfants (malades eux-mêmes ou dont les parents sont malades).
- il ressort du module Pandémie 1 de l'ERNS 14 que l'OSANC est un organe qui fonctionne et revêt une importance particulière dans son rôle d'interface entre l'OFSP et les cantons.

La maîtrise des scénarios de pénurie d'électricité et de pandémie par le Réseau national de sécurité s'avère le plus efficace lorsque l'on peut se fonder, pour la préparation, la coordination de l'identification des besoins et de la mise en œuvre des mesures, sur des organisations qui en situation ordinaire sont déjà impliquées dans des tâches quotidiennes. Ainsi le SSC présente-t-il des avantages parce qu'il est bien établi.

3.3.6 Conclusions des représentants des services cantonaux de santé

Le module Pandémie a permis de discuter les projets de plans de pandémie cantonaux avec un large cercle de personnes, offices et institutions.

Les évaluations cantonales avaient pour mission de s'exprimer sur les trois principaux objectifs du module Pandémie: mise en œuvre du Plan suisse de pandémie sous les aspects conduite, coordination et organisation; coordination au sein des cantons et entre eux ainsi qu'avec d'autres partenaires de domaines définis; communication au plan cantonal compte tenu des exigences de la Confédération.

S'agissant de la conduite, de la coordination et de l'organisation, l'exercice a permis de constater que s'il existe plusieurs organes de coordination à l'échelle de la Confédération, leurs tâches et compétences ne sont cependant pas entièrement établies de manière claire. La qualité de la coordination cantonale a donné lieu à des jugements très différents. Pour la finalisation des planifications préventives cantonales, il est essentiel à ce stade de traiter les besoins identifiés et d'en assurer la coordination à tous les niveaux. Des lacunes devront être comblées également dans le domaine de la communication au niveau cantonal. Il a été constaté par ailleurs que la mise en œuvre des mesures prévues impose des modifications des lois cantonales.

Plusieurs acteurs ont déploré le fait que le flux d'informations des organes fédéraux vers les cantons ne soit pas tout à fait clair, en particulier la question de savoir quelles informations passent par le commandement intégré et quelles sont celles qui passent par le groupement spécialisé.

Pour une préparation optimale, 10 cas d'étude ont été soumis aux cantons: responsabilité de la conduite et domaines de compétence dans les cantons; hôpitaux, homes et EMS (capacités et exploitation); vaccination (pénurie imprévue de vaccins, canaux prévus pour les vaccinations etc.); fermetures d'écoles; interdictions de se réunir; Business Continuity Management au sein des autorités cantonales et des administrations ainsi que questions et problèmes des communes.

Les cantons ont également travaillé sur des aspects partiels qu'ils avaient eux-mêmes choisis. Nous citons ici de manière sommaire les constats et retours suivants:

Au cours des dernières années, les cantons ont élaboré des plans de pandémie plus ou moins détaillés ainsi que d'autres documents relatifs à l'éventualité d'une pandémie auxquels ils ont pu se référer durant cet exercice et continuent de pouvoir se référer en cas de pandémie réelle. Il est ressorti de l'exercice que ces documents ne sont que partiellement à jour et doivent être adaptés à certains égards au Plan suisse de pandémie Influenza de 2013 ou à d'autres documents de la Confédération (notamment le projet Approvisionnement en vaccins en cas de pandémie (AVP)).

Les documents élaborés dans le traitement des cas d'étude sont généralement clairs et fondés. Les résultats confirment souvent les travaux préparatoires en-

gagés mais font apparaître aussi dans quels domaines des mesures doivent encore être prises et quels sont les processus et responsabilités peu clairs ainsi que les questions en suspens à clarifier.

Des thèmes internes aux cantons ainsi que des thèmes intercantonaux d'une part, des questions et attentes à l'égard de la Confédération d'autre part, ont été abordés dans le contexte des objectifs principaux, des réponses aux cas d'étude et des brefs rapports. Les domaines cités à plusieurs reprises sont: la conduite (organisation de la conduite dans un système de santé fédéraliste, le commandement intégré et les groupements spécialisés; les problèmes de ressources humaines pour de nombreux organes fédéraux et cantonaux; la communication (acteurs, communication rapide et crédible, cascade d'informations, réseaux sociaux); les fermetures d'écoles; les interdictions de se réunir; les entreprises (planification de la sécurité des entreprises); la vaccination (spécification vaccins, contingents et listes de priorités, campagne nationale de vaccination, logistique et monitoring de la vaccination); l'éthique (principes régissant la distribution de moyens de prévention et de médicaments en situation de pénurie). Les cantons déplorent le manque de clarté dans la répartition des compétences et prestations du SSC et de l'OSANC. Ne sont pas définies les prestations qui ne sont couvertes ni par l'OFSP, ni par l'EMF ABCN et fournies uniquement par le SSC et l'OSANC. En cas de crise, l'OSANC devrait avoir recours à des spécialistes qui alors manqueraient aux cantons.

3.4 Conclusions de la direction du module

Au plan fédéral, la collaboration entre les différents acteurs (dans la configuration Pandémie au sein de l'EMF ABCN) a été intensifiée et des bases importantes ont pu être construites (p. ex. stratégie initiale pandémie).

Les formulaires d'évaluation des cantons ont été analysés de manière détaillée, les améliorations possibles et les mesures indispensables ont été définies. De concert avec les médecins cantonaux ainsi que d'autres partenaires, l'OFSP élaborera les constats et définira dans quels domaines il faut travailler pour revoir les préparatifs permettant de faire face à une situation de pandémie.

L'intervention d'un coach de l'OFPP auprès des cantons participant à l'exercice a été unanimement ap-

précieuse et a donné de bons résultats. Plusieurs cantons souhaitent qu'une personne de liaison compétente soit envoyée dans les cantons concernés pendant un engagement de l'EMF ABCN.

L'intégration de l'exercice pandémie dans l'ERNS 14 n'était pas idéale pour étudier de manière précise la maîtrise d'une pandémie. Dans un prochain exercice, il faudrait tester exclusivement le cas de pandémie, et en particulier la coopération entre la Confédération et les cantons.

Les cantons d'une part, le SSC et l'OSANC d'autre part, n'ont pas la même perception des tâches, compétences et attributions du SSC et de l'OSANC dans le domaine des services de santé.

Recommandations générales de la direction du module

- La compréhension commune pour les domaines de l'information et de la communication devrait être développée.
- L'organisation actuelle de l'EMF ABCN a contribué efficacement à la maîtrise d'une pandémie et devrait donc être maintenue. La dénomination état-major fédéral est suffisamment neutre pour permettre une coordination à un stade précoce mais non moins indispensable, ce qui ne serait probablement pas possible avec un état-major de crise puisqu'à ce stade personne ne veut (encore) parler de crise.
- Il faut remédier au manque de clarté regretté par les cantons quant aux tâches et responsabilités du SSC et de l'OSANC dans le domaine des services de santé.
- La structure et l'organisation actuelles pour la coordination entre la Confédération et les cantons doivent être renforcées et l'OSANC doit être reconnu et établi comme un organisme sectoriel national.
- Les représentants cantonaux doivent être dotés des compétences requises afin qu'ils puissent assu-

mer leurs fonctions au sein de l'OSANC.

- Il est important que chaque canton soit représenté avec une voix au sein de l'OSANC et que les organes fédéraux y participent aussi.
- Il faut adopter des mesures pour améliorer le Business Continuity Management (BCM) dans la gestion des affaires courantes à l'intérieur des offices fédéraux. La mise en œuvre de cette tâche importante doit être améliorée par des mesures organisationnelles.
- Dans le Plan suisse de pandémie, il faut actualiser et préciser le descriptif des tâches et compétences des différents organes à l'échelon fédéral et mieux en définir le périmètre.
- Les retours constructifs et substantiels des deux modules Pandémie seront notamment intégrés dans l'actuel cycle de révision tous les deux ans du plan national de pandémie. La version révisée du Plan suisse de pandémie Influenza sera publiée fin 2015 en vue de l'entrée en vigueur de la loi sur les épidémies le 1^{er} janvier 2016.

Commentaires et suggestions de la direction d'exercice ERNS 14

Il convient de vérifier:

- dans quelle mesure les constats issus des modules Situation d'urgence et TIC doivent être pris en compte lors de la préparation à une pandémie (p. ex. conséquences de pannes ou fonctionnement restreint des processus SAP, moyens de communication ou de transport défaillants);
- dans quelle mesure les constats tirés des modules Pandémie doivent être pris en compte dans les domaines mobilité, sécurité publique, approvisionnement/élimination, santé publique, coordination/conduite, information/communication et gestion des ressources;
- dans quelle mesure il faudrait réaliser au moins quelques séquences d'un futur exercice de pandémie en tenant compte de la pénurie d'électricité.

4 Module Situation d'urgence – Besoins des cantons

La complexité et l'ampleur des effets sur la société, l'économie et la politique d'une situation de pénurie d'électricité de plusieurs mois doublée d'une pandémie sont devenues très tangibles au cours de l'Exercice du Réseau national de sécurité 2014: une situation d'urgence pour l'ensemble du pays apparaîtrait en quelques jours.

Sa gestion passe par des planifications préventives en réseau et coordonnées entre elles pour toutes les infrastructures nécessaires. C'est la condition pour que puissent fonctionner tous les processus appelés à assurer l'approvisionnement de base et à gérer la crise.

La plupart des planifications préventives actuelles ne seraient déjà pas en mesure de satisfaire les exigences d'une situation de pénurie d'électricité de plusieurs semaines et le fonctionnement d'infrastructures critiques ne serait pas garanti. Considérée d'un point de vue humain, économique et politique, l'ampleur des dommages engendrés serait extraordinairement élevée et resterait visible et perceptible pendant longtemps. Le renforcement de la résilience de l'approvisionnement électrique et donc des infrastructures critiques, revêt dès lors une importance centrale.

4.1 Objectifs du module

Le module Situation d'urgence – Besoins des cantons a pour but de montrer comment les cantons gèreraient une pénurie d'électricité de longue durée, aggravée par une panne générale de courant de plusieurs jours et une pandémie.

Il répond ainsi à des questions sur la capacité à maîtriser, sur les responsabilités, les compétences, la collaboration à l'intérieur d'un canton et entre les cantons, la Confédération et des tiers, la fonctionnalité ainsi que la technique et les infrastructures.

4.2 Méthode, déroulement et participants

Méthode

À partir de la Situation générale, les organes de conduite cantonaux OCCt ont élaboré leurs stratégies de lutte sur la base de planifications préventives existantes. La composition de l'état-major, le choix de la méthodologie et le lieu de travail ont été laissés aux participants.

Certains ont choisi le mode de la vérification et de la discussion des plans, d'autres ont travaillé dans le cadre d'un exercice d'état-major. Les contacts intercantonaux étaient possibles.

Les 4 et 5 novembre 2014, une équipe de régie et des experts (interlocuteurs) étaient à la disposition des participants pour répondre à leurs questions.

Les organes de conduite participants ont reçu un retour concernant leurs prestations dans chaque canton. Pour cela, les participants ont été accompagnés d'un coach de l'OFPP et d'un observateur du canton concerné.

Préparation:

- élaboration de la situation cantonale (situation particulière) à partir d'un scénario de base;
- examen de celle-ci par rapport à la Situation générale;
- approfondissement en fonction des besoins;
- préparations individuelles pour le début de l'exercice le 4 novembre 2014.

Exercice:

- travail dans le canton ou la ville, parfois avec la participation de représentants du gouvernement;
- rédaction de rapports en fonction des besoins;
- contacts intercantonaux en fonction des besoins;
- formulation de demandes de soutien pour le module suivant Module Situation d'urgence – Coordination nationale (12 et 13 novembre 2014);
- discussion d'enseignements et de conséquences pour le module suivant Situation d'urgence – Coordination nationale (12 et 13 novembre 2014);
- traitement individuel d'enseignements du module Situation d'urgence – Coordination nationale dans le module Situation d'urgence – Mise en oeuvre et planifications préventives (18 et 19 novembre 2014).

Évaluation:

- organe de conduite cantonal/état-major cantonal de conduite/organe de conduite municipal (OCCt/EMCC/OCCom): traitement ultérieur et évaluation selon manière d'agir individuelle (18 et 19 novembre 2014);
- direction de l'exercice: dépouillement des feedbacks sous la forme de réponses à des questionnaires, interviews, entretiens, etc. et alimentation du rapport final (source: rapports des chefs des organes de conduite, autoévaluation des participants; évaluation par le coach et l'observateur).

Les principaux résultats sont présentés dans la section 4.3. Les enseignements des cantons sont résumés dans ce rapport après avoir été rendus anonymes.

Participants

- OCct/EMCC AG (séminaire), AI, AR, BE, BL, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO (participants du séminaire en AG), SZ, TG, TI, VD, VS, ZG, ZH;
- OCCom Lausanne, Lucerne, Winterthour, Zurich;
- Représentants des exécutifs des gouvernements cantonaux.

Partenaires

- Office fédéral de la protection de la population, en particulier l'État-major fédéral ABCN (EMF ABCN) et la Centrale nationale d'alarme (CENAL);
- Armée, en particulier les état-majors cantonaux de liaison territoriale (EM cant li ter);
- État-major de conduite de la police (EM cond P) ERNS 14 (projet pilote);
- divers experts.

Déroulement

Travaux préparatoires: dès janvier 2014

Journées d'exercice: 4 et 5 nov. 2014, partiellement 18 ou 19 nov. 2014

Évaluation et mise en œuvre: dès novembre 2014

4.3 Résultats sur les aptitudes pour gérer la situation d'urgence

4.3.1 Généralités

Les sections suivantes résument les déclarations et les enseignements les plus importants relatifs aux objectifs des modules, aux questions de la plateforme politique ainsi qu'aux retours des participants des OCct/EMCC et OCCom ainsi que du coach et de l'observateur.

Le discours indirect indique qu'il s'agit en ce qui concerne les sources, de déclarations issues de retours documentés à la direction de l'exercice. Tant dans les conclusions intermédiaires que dans les conclusions, seules les remarques sous forme de commentaires sont formulées par la direction de l'exercice. L'ordre des enseignements présentés sert à rendre les déclarations compréhensibles et n'est pas à interpréter comme un quelconque ordre d'importance.

Besoins et exigences décrit sur quoi les OCct, EMCC et OCCom ont été interrogés et observés.

Résultats rapporte les feedbacks des personnes interrogées sous une forme résumée qui tient compte de la diversité des réponses. Ils fournissent des tendances dans les opinions tout en sachant que celles-ci ne sont pas partagées par tout le monde.

Pour toutes les déclarations, il faut retenir:

- Qu'au cours de l'exercice, les conséquences d'une situation d'urgence sur certains domaines sont devenues encore plus claires pour beaucoup de participants, selon leurs propres dires. C'est pour cela que des constatations émises par des représentants des cantons au début des semaines de l'exercice ont été comparées à celles qu'ils avaient formulées dans le module suivant Situation d'urgence – Coordination nationale. Le tableau de la situation a ainsi pu être actualisé pour le rapport final après ce processus d'apprentissage.
- Que les participants n'ont majoritairement pas donné de réponses directes aux questions de la plateforme politique. Ils ont plutôt fait référence à des principes, à des mesures à prendre et à des mesures pour le futur.

La direction de l'exercice a le plus souvent dû déduire les réponses de façon indirecte et les faire correspondre aux questions.

4.3.2 Maîtrise

Besoins et exigences

Selon les participants, un organe de conduite devrait être en mesure de maîtriser les événements et soit d'apporter lui-même le soutien nécessaire de façon efficace, soit de le demander et de le coordonner. Garder la maîtrise signifie notamment comprendre la situation, prendre en compte le facteur humain, diriger, limiter les dégâts, assurer une exploitation de secours, adapter l'intervention, normaliser la situation et informer. Dans ce cadre, les responsabilités sont partagées entre l'individu, l'économie et les pouvoirs publics. En un mot entre tous.

Résultats

Compréhension de ce qu'est une situation de pénurie de courant

Selon les participants, une appréciation complète de la situation a pour condition la compréhension par tous de la situation actuelle (interdépendances, effet domino, ampleur, acteurs concernés, etc.) et des développements possibles (situation d'urgence appelée

à durer plusieurs mois). Ce n'est qu'à partir de là qu'il sera possible de déduire et de mettre en œuvre l'élaboration de mesures et de stratégies appropriées et efficaces.

Il manque ainsi une définition de l'approvisionnement minimal (par ex. dans la santé publique). Il importe également de concrétiser les besoins de base. Les participants attendent de la Confédération une telle définition.

Toujours selon eux, l'importance et les conséquences massives d'une situation de pénurie d'électricité, d'un contingentement du courant et, dans les cas concrets, de l'application de l'Ordonnance sur la gestion de l'électricité (OGEL) ont jusqu'à présent été trop souvent peu comprises ou prises en compte.

Ils estiment qu'en temps normal mais tout particulièrement en temps de crise, une collaboration optimale implique nécessairement de bonnes connaissances des possibilités et du fonctionnement des partenaires de tous les secteurs. Tous les niveaux sont concernés (Confédération, cantons, régions, communes, régions territoriales, administrations, entreprises, services du feu, des ambulances et de la police, institutions, organisations en général; les plus concernés sont l'OSTRAL, l'armée, les entreprises d'électricité, les distributeurs de denrées alimentaires, les hôpitaux). Pour eux, l'échange de savoir est également fondamental.

Ils estiment qu'en raison de la complexité de la situation (comme dans le scénario), une planification préventive est extraordinairement exigeante. Mais, poursuivent-ils, il est raisonnable de vérifier et d'adapter des planifications préventives existantes et d'en créer lorsqu'elles font défaut.

Sensibilisation à une situation de pénurie de courant

Participants, coaches et observateurs s'accordent pour dire que tant mentalement que matériellement, la plus grande partie de la population est aujourd'hui insuffisamment préparée à une situation d'urgence. Pour eux, il est important de sensibiliser le public à la constitution de réserves d'urgence et au comportement en cas de pénurie car la maîtrise de ces situations commence au niveau de l'individu.

Dans le même esprit, la sensibilisation doit aussi se faire aux échelons de la politique, de l'administration, des organes de conduite, de l'économie et de l'enseignement.

La sensibilisation donne l'impulsion pour se préparer au mieux à une éventuelle situation d'urgence.

Stratégie de lutte

- La moitié des cantons environ déclare:
- qu'il existe bien une stratégie cantonale;
- que la stratégie cantonale tient compte de manière conséquente de tous les domaines de conduite;
- qu'il y a une discussion avec les responsables sur l'acceptation par la société et les politiques et sur la portée des mesures projetées;
- Il devrait y avoir des lignes directrices de la Confédération et des cantons pour la mise en œuvre des stratégies de maîtrise, par exemple en ce qui concerne l'information de la population, les transports, les standards d'approvisionnement et le droit du travail.

Bases juridiques

Deux tiers des cantons confirment que les bases juridiques existantes suffisent mais qu'elles devraient être adaptées en fonction des circonstances.

Une minorité est d'avis que cette question devrait être coordonnée avec d'autres cantons, voire même avec la Confédération.

Bases de planification

Contrairement à ce que l'on observe dans le cas d'une planification préventive en cas de pandémie, aucun canton n'indique avoir de planification préventive concrète pour une pénurie de courant de longue durée, ce qui n'exclut pas qu'il en existe une (en ce qui concerne les pandémies, cf. Aide-mémoire KATAPLAN. Analyse cantonale des dangers et préparation aux situations d'urgence. Office fédéral de la protection de la population, Berne, 2013).

À lire les réponses reçues, il est extrêmement difficile de pronostiquer quelles infrastructures critiques fonctionneraient ou non à un moment donné. La raison tient notamment au fait que diverses interdépendances, des pénuries, des processus de grande portée géographique résultant de pannes partielles peuvent mettre tout le système hors service.

Un grand nombre de défis ne pourront être relevés qu'avec la coopération de la branche électrique et les infrastructures critiques concernées des exploitants touchés par les problèmes. En ce qui concerne l'approvisionnement en électricité (plans de délestage/OSTRAL), les chaînes de production et de distribution doivent, dans la mesure du techniquement possible, être corrélées avec une mise à disposition coordonnée des ressources. La planification préventive doit en tenir compte (droits, obligations, coûts, conditions techniques, infrastructure, etc.) afin de pouvoir en cas d'urgence continuer d'assurer les processus d'approvisionnement critiques, même à l'échelon transfron-

talier (intercantonal et international). Les mesures de rationnement de l'électricité (OGEI) doivent en particulier aussi être orientées sur le fonctionnement des chaînes de production et de distribution importantes. D'une manière générale, les plans d'urgence doivent être rendus publics, être vérifiés périodiquement, autant que possible simulés et au besoin adaptés.

Quelques cantons ont émis des doutes sur le fait que la stratégie de l'approvisionnement économique du pays soit en mesure de satisfaire les exigences d'une pénurie de courant de longue durée ou d'une panne d'électricité de longue durée. Leurs doutes tiennent notamment aux lacunes dans l'information.

À tous les échelons, on reconnaît l'importance d'une stratégie d'information préparée (avec planifications, listes de contrôle comme en cas d'accident nucléaire) pour les scénarios panne de courant ou pénurie de courant. Cette stratégie devrait commencer à la Chancellerie fédérale et tenir compte de tous les échelons jusqu'aux communes, sans oublier l'économie et la population.

Il est impératif d'avoir des réglementations générales au niveau de la Confédération: il faut créer et distribuer des informations et des instructions de comportement, notamment pour la population, ainsi que des directives pour les autorités. Il manque une stratégie d'ensemble pour la communication Confédération-cantons-communes.

À cet égard, les réponses reçues soulignent combien il est important que la Confédération diffuse ses informations suffisamment tôt.

Des flashs d'information dans les grilles d'émission sont à mettre en place pendant la situation d'urgence. Ils seront calqués sur les heures d'émission habituelles aujourd'hui ou les compléteront.

Maîtrise – engagement de moyens – capacité à durer

Selon les participants, les coaches et les observateurs, la condition pour maîtriser la situation d'urgence est d'avoir un tableau condensé de la situation nationale, constamment tenu à jour, sur lequel les spécialistes peuvent fonder leurs analyses et à partir duquel ils peuvent déduire et diffuser des évolutions possibles. Le flux d'informations entre la Confédération, les cantons, les communes et les tiers pendant la crise ou au cours d'un événement ne pourra en principe être

maintenu que si le principe de livraison ou de récupération de l'information entre tous les partenaires est respecté. À cet égard, certains processus doivent être vérifiés quant à leur efficacité.

Le rationnement de biens déterminés est abordé différemment d'un canton à l'autre. La plupart des cantons indiquent qu'en général, du moins pour ce scénario, le contingentement commence peu de temps après l'arrivée de la situation d'urgence. On peut citer comme exemple l'utilisation des stations-service. La question se pose notamment de savoir dans quelle mesure l'État devrait aider les exploitants des infrastructures ou s'il devrait "nationaliser" de fait pendant une certaine période leurs prestations. Dans certains cas, la Confédération sera d'une manière générale appelée à coordonner l'ensemble du rationnement. Il s'agira en l'occurrence d'informations ou d'appels à réduire la consommation ainsi que de mesures de contingentement et en dernière instance aussi de rationalisation.

Des planifications d'austérité et des établissements de priorités, qui sont d'abord de la compétence de la Confédération dans le cadre de l'approvisionnement économique devraient d'abord être vérifiés et communiqués par la Confédération.

Dans tous les cantons, le besoin accru de sécurité est lié à des réductions de prestations dans d'autres domaines. Dans bien des situations où l'on s'attend à ce que les tâches de sécurité soient remplies par l'armée, on examine si elles peuvent être fournies par des entreprises de sécurité privées, par la protection civile et par les pompiers.

Le soutien moral et l'information sont également attendus des politiques aux niveaux communal, cantonal et fédéral. Les autorités doivent être visibles et dans la mesure du possible directement atteignables (visages connus comme figures d'identification, comme vecteurs de sympathie et de compétence).

Les demandes des organes de conduite aux politiques sont importantes et les réponses devraient être rapidement données. Ces décisions ont des conséquences pour le quotidien et la santé de la population.

Les autorités, les organes de conduite et les services spécialisés devraient en période de crise connaître les personnes et les compétences. Leurs voies hiérarchiques devraient être institutionnalisées. Certains réclament une liaison point à point (*téléphone rouge*, par ex. entre les exécutifs des cantons et la Confédération).

Conclusions intermédiaires de la direction d'exercice ERNS 14 sur la question de la maîtrise

D'une manière générale, les participants possèdent les aptitudes pour maîtriser une crise. Il semble toutefois que ce n'est que progressivement qu'ils se sont montrés à la hauteur de la complexité et des défis exceptionnels d'une pénurie de courant de longue durée. La plupart des planifications préventives et des mesures de conduite et de coordination doivent encore être (davantage) développées ou harmonisées.

4.3.3 Collaboration de la Confédération, des cantons et des tiers

Besoins et exigences

La collaboration de la Confédération (armée comprise), des cantons et des tiers doit suffire pour maîtriser des situations de crise majeures. Des lacunes dans leur collaboration et dans les mesures à prendre pour leur amélioration doivent être identifiées.

Résultats

Collaboration de la Confédération, des cantons et des tiers

La moitié des cantons voit des lacunes et des besoins concernant la collaboration avec la Confédération et les autres cantons. Ils réclament en particulier des interlocuteurs à la Confédération. Tous les cantons font état – lorsque les moyens de communication fonctionnent – d'un échange d'information généralement bien rodé entre les cantons concernés en cas d'événement.

Les rôles et tâches de la gestion fédérale des ressources et de l'approvisionnement économique du pays en cas d'événement sont insuffisamment connus, voire familiers, tant dans les cantons que dans l'armée.

En ce qui concerne les demandes d'appui subsidiaire, ce sont généralement les EM cantonal qui restent la voie privilégiée.

La mise en réseau préventive est d'une énorme importance pour les participants (connaître les gens en cas de crise). Dans le cas d'une panne de courant ou d'une pénurie de courant, il faudrait préalablement définir comment les personnes concernées (organes de liaison de la branche de l'électricité, membres des OCCt/EMCC, des organes de conduite régionaux [OCRg], etc.) ont à se comporter pendant un tel type

d'événement (par ex. entrée en service automatique au poste de commandement même sans ordre de marche).

Il y a un besoin de coordination intercantonale en cas d'urgence, précisément dans les domaines de l'exploitation des infrastructures communes (réseaux de communication, etc.) et de l'approvisionnement en biens divers (carburants, denrées alimentaires, médicaments). Des accords intercantonaux sont pour cela nécessaires.

Dans presque tous les cantons, les personnes interrogées ont indiqué avoir identifié des sujets dépassant le cadre des cantons dans chacun des sept domaines-clés de l'ERNS 14.

La collaboration des cantons avec les EM cantonal est maintes fois couverte d'éloges, en particulier l'intégration des personnes de liaison de l'armée dans les états-majors de crise des cantons.

Les informations des offices spécialisés de la Confédération devraient être compréhensibles (éviter le jargon technique et les abréviations). Les interlocuteurs pour les contacts entre cantons et avec la Confédération devraient être désignés d'une manière qui ne prête pas à confusion, par exemple pour les demandes d'appui subsidiaire. Dans le même registre, ils critiquent la surabondance de formulaires produits par la Confédération.

Collaboration entre organes de conduite cantonaux

La constitution d'organes de conduite intercantonaux (régionaux), par exemple pour augmenter la capacité à durer ou l'actualisation commune de la situation, est clairement rejetée. Pourtant, la collaboration sur des objets précis entre quelques cantons est bien établie (par ex. en ce qui concerne les concordats relatifs à la police, lutte contre les accidents chimiques, équipes d'assistance psychologique, épizooties). Les structures géographiques dans la collaboration sont également discutées. Les groupes de travail des cantons ne couvrent pas les mêmes régions que les concordats sur la police ou les régions territoriales. Le rôle des grandes villes qui seraient bien les plus touchées par une pénurie de courant, souhaitent impérativement des contacts directs avec les organes de coordination et le ResMaB.

Communication

Il existe des stratégies de communication dans presque tous les cantons mais elles ne peuvent être mises en œuvre que s'il y a du courant. Elles sont en général formulées en termes généraux et ne se prêtent donc guère à des adaptations en fonction de la situation.

Il n'y a que dans peu de cantons que le défi supplémentaire de la pénurie de courant est mis en exergue, ce qui n'exclut pas qu'il puisse en être tenu compte ailleurs.

Certains cantons ont déjà procédé à des adaptations de leurs stratégies pendant l'exercice.

Presque partout, lors d'événements supracommunaux, le canton intervient dans l'information et la communication. Il n'est pas fait mention de la coordination entre cantons concernés. À cet égard, les participants ont des attentes de la part de la Confédération en ce qui concerne la coordination.

Conclusions intermédiaires de la direction d'exercice ERNS 14 sur la question de la collaboration

De manière générale, la collaboration pour maîtriser une crise locale ou régionale est établie et fonctionne chez les participants.

Il reste que dans le cadre de la planification préventive, les conditions pour une collaboration efficace entre la Confédération, les cantons et les tiers doivent dans l'ensemble être analysées, réglées et harmonisées, en l'occurrence sur les points suivants:

- l'attribution de priorités (biens, services), le fonctionnement de chaînes d'approvisionnement (production, distribution, etc.);
- la désignation d'infrastructures (critiques) à préserver en situation d'urgence;
- le règlement du financement (investissements, garanties, assurances, etc.) à l'aide de directives;
- l'adaptation de la formation.

Pour la conduite et la coordination de la collaboration, il faudrait une communication qui puisse s'appuyer sur une actualisation complète et concentrée de la situation ainsi que sur une gestion centralisée des ressources.

4.3.4 Fonctionnalité propre (par rapport à la situation)

Besoins et exigences

Dans le cadre de la situation d'urgence décrite, l'organe de conduite doit être fonctionnel et doit pouvoir assumer ses tâches. *Être fonctionnel* signifie notamment: être atteignable et en réseau, avoir un personnel dûment formé, disposer des infrastructures nécessaires, remplir sa fonction, être au clair sur ses tâches, obtenir des résultats.

Résultats

Organe de conduite

Il y a dans tous les cantons des organigrammes des organes compétents en cas de crise. En revanche, les chargés de fonctions n'ont pas partout un cahier des charges. Souvent aussi, les tâches sont fixées dans une ordonnance. Des adaptations en fonction de la situation (recours à des spécialistes) en cas d'événement sont possibles.

Des processus qui ont fait leurs preuves au quotidien devraient être maintenus aussi longtemps que possible pendant la crise. En outre, on devrait avoir pour les différentes fonctions les mêmes personnes aux exercices que dans un engagement (construction modulaire).

Ce serait un avantage si des structures exceptionnelles pouvaient être issues de celles des situations ordinaires. Pour cela, ce sont souvent des officiers de police et l'aide à la conduite de la police qui y ont été affectés.

De nombreuses personnes exercent plusieurs fonctions et sont représentées dans différents organes. Ce qui peut être organisé en situation normale fait l'effet d'un obstacle en situation d'engagement. S'il est nécessaire de fixer des priorités, la question de savoir comment procéder n'est pas encore claire. Il est également important de régler les questions des suppléances pour un événement appelé à durer longtemps (capacité à durer).

Il est intéressant de noter que les cantons qui ont une expérience des engagements, par exemple lors des inondations de 2005, abordent la question de la capacité à durer avec davantage de prudence (plans d'engagement et de relève, rythme de conduite, disponibilités des forces de milice, etc.) que les autres.

Business Continuity Management (BCM)

À une exception près, tous les emplacements de conduite des cantons disposent théoriquement d'une alimentation de secours. En cas de rationnement du courant (OGEL 8h/4h), on s'aperçoit que l'administration connaît de graves problèmes informatiques et qu'un accès fiable aux banques de données ne peut plus être assuré en permanence.

À une exception près, tous les cantons affirment pouvoir être en mesure de remplacer en tout temps les outils électroniques par du papier et des cartes avec transparents. Il existe des cartes thématiques. Mais dans certains endroits, il n'y a que des cartes et des grilles vides.

Deux cantons affirment clairement que les documents de conduite importants ne sont disponibles que sous forme électronique. Les autres affirment avoir des documents imprimés rangés dans des classeurs traditionnels. Il y a des mises à jour périodiques, en général une par année.

Recherche, traitement et diffusion de l'information

En principe, les états de situation actuelle peuvent être obtenus auprès des communes. Mais la procédure et les moyens sont très variables: la transmission des documents se fait via une plateforme électronique, un service de courrier avec serviette de documents et cartes enroulées ou encore des conférences de situation.

Dans tous les emplacements de conduite cantonaux, la présentation électronique de la situation de la Centrale nationale d'alarme (PES CENAL) peut être consultée sans problème s'il y a du courant. La PES CENAL est considérée comme importante. Toutefois, il est regrettable qu'elle soit toujours vulnérable aux pannes de courant.

Quelques OCCom n'ont pas eu d'accès direct à la PES CENAL, ce qui est clairement une lacune. Aujourd'hui, ils doivent se tourner vers les cantons pour pouvoir échanger des informations via la PES CENAL.

Ils continuent de réclamer un réseau de communication sûr qui est la base de la collaboration.

Concrètement, il pourrait s'agir par exemple du système d'information et de conduite des forces terrestres (FIS FT), du système d'information et de conduite pour le Service sanitaire coordonné (SIC) ou encore d'une communication sécurisée (SIKom RNS) dans le RNS.

Aucun canton ne s'est exprimé sur le contrôle des objectifs de résultats de toutes les mesures ordonnées.

Processus de planification

Le retour à la situation normale n'est pas traité par les participants.

Conclusions intermédiaires de la direction d'exercice ERNS 14 sur la question de la fonctionnalité

D'une manière générale, les organes de conduite sont fonctionnels pour maîtriser une crise ou tout au moins la fonctionnalité peut être atteinte pour autant que l'approvisionnement électrique ne soit pas fortement limité. Il n'en demeure pas moins que les planifications préventives des organes de conduite n'ont jusqu'à présent pour ainsi dire pas tenu compte de pannes ou de pénuries de courant de longue durée. Les enseignements du module TIC permettent de conclure que sans électricité, la fonctionnalité serait déjà très fortement perturbée après quelques heures. Il convient donc de vérifier et d'adapter les planifications préventives sur ce point.

4.3.5 Technique et infrastructures

Besoins et exigences

La technique et les infrastructures de l'aide à la conduite doivent satisfaire aux exigences de la situation d'urgence.

Résultats

Technique et infrastructures

Certains cantons souhaitent accorder la priorité à la protection des infrastructures critiques et considèrent que c'est dans ce domaine que les mesures les plus urgentes doivent être prises. Ces infrastructures doivent en particulier être vérifiées dans le cas d'une panne ou d'une pénurie de courant.

Concernant les installations techniques d'une salle de conduite, il devrait y avoir une redondance indépendante du réseau d'électricité à côté de l'infrastructure alimentée par le réseau (cartes, crayons, lampes de poche et lampes frontales). En outre, il faudrait assurer une permanence 24h sur 24, définir des procédures administratives minimales et vérifier que l'informatique cantonale est en état de fonctionner.

Conclusions intermédiaires de la direction d'exercice ERNS 14 sur la question de la technique et des infrastructures

D'une manière générale, la technique et l'infrastructure des organes de conduite sont en mesure de contribuer à maîtriser une crise. Toutefois, en cas de panne ou de pénurie de courant prolongée, les structures dépendant des TIC seraient rapidement fortement perturbées et souvent aussi durablement endommagées. Il convient donc de vérifier et d'adapter les planifications préventives sur ce point. Une compétence de conduite élémentaire devrait également être assurée en l'absence de courant électrique.

4.3.6 Responsabilités

Besoins et exigences

Les responsabilités entre la Confédération, les cantons et les tiers pour les mesures, l'engagement de moyens, l'information et la communication en situation de crise doivent être définis et doivent permettre d'atteindre les objectifs.

Résultats

Répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les tiers

Des individus, des groupes, des entreprises, les autorités, les communes, les cantons et la Confédération doivent dans la mesure du possible prendre leurs responsabilités, agir de façon indépendante et contribuer à juguler la situation d'urgence.

La conduite, la coordination (entre autres la gestion des ressources), l'information et la communication doivent être harmonisées aussi bien verticalement (entre les différents niveaux étatiques) qu'horizontalement (entre les départements ou les domaines d'expertise) dans la politique, l'économie et la société. En cas de besoin, certains droits (par ex. le droit du travail) et certaines obligations (par ex. durée de service plus longue au service militaire, à la protection civile et au service civil) des personnes concernées devront être adaptés à la situation.

Certains cantons sont d'avis que seule une stratégie nationale serait à même de maîtriser efficacement la situation de crise actuelle dans toute sa complexité. Cette stratégie doit entre autres couvrir les domaines suivants:

- l'approvisionnement de base;
- l'information et la communication;
- les services de santé;
- la mobilité;
- la sécurité (pompiers/police/ambulanciers, armée, infrastructures critiques);
- le droit (renoncations, restrictions, travail, propriété, etc.);
- prévention du marché noir (prix, offres, prestations de services, etc.);
- questions du financement (compensations), assurances, etc.

Les cantons se voient responsables d'assurer la sécurité publique. Certains cantons disent que la sécurité des infrastructures incombe à leurs exploitants. D'autres disent qu'elle est l'affaire de la police ou de services privés. Des interfaces doivent être discutées. Certains cantons sont d'avis qu'ils doivent compter sur eux-mêmes aussi longtemps que possible et ne pas attendre d'aide d'autres car chaque canton, dans le scénario tel qu'il est décrit, doit affronter les mêmes situations critiques. À cet égard, les communes ont un rôle important à jouer.

Quelques cantons ont indiqué qu'ils seraient intéressés à mettre en place des suivis coordonnés régionaux avec des instruments de services d'informations ainsi que d'activer des réseaux de sécurité régionaux sur une base stratégique et opérationnelle.

Les responsabilités pour la maîtrise d'une situation d'urgence doivent en principe être fixées dans les lois cantonales sur la protection de la population. En général, il existe également des cahiers des charges pour les responsables dans les organisations de crise. Il existe des documents de conduite pour la coopération.

Les instituts financiers et les associations professionnelles auront un rôle important à jouer pendant la période d'urgence ainsi que dans la prévention. On attend d'eux des solutions et une aide, notamment en ce qui concerne les retraits d'argent liquide (par ex. dans les banques cantonales) et la garantie de l'approvisionnement, notamment en médicaments (par ex. avec la Société suisse des pharmaciens).

Conclusions intermédiaires de la direction d'exercice ERNS 14 à la question des responsabilités

En principe, les responsabilités pour la maîtrise d'une crise sont réglées. Il reste qu'une pénurie de courant de longue durée requiert une coopération tout à fait particulière entre les politiques, l'économie et la société. Il faut notamment être au clair sur tout ce qui devrait être réglé et organisé à l'avance. Dans bien des domaines, ce n'est pas encore le cas aujourd'hui.

4.3.7 Feedback des chefs des OCcT/EMCC

Remarques liminaires

Après l'exercice, les chefs des OCcT/EMCC ont eu la possibilité d'exprimer leur opinion et leurs constatations concernant les objectifs des modules et l'ERNS 14. Les prises de position reçues figurent ici intégrées dans les différents domaines (maîtrise, collaboration, fonctionnalité propre, technique et infrastructure, responsabilités). On trouvera en outre ci-dessous un résumé de leurs déclarations.

Dans l'ensemble, les réponses confirment les enseignements des modules de la situation d'urgence, montrent des convergences d'opinion mais en même temps aussi la diversité des avis.

Résultats

Maîtrise

Selon les participants, les procédures de décisions et de communication entre la Confédération et les cantons doivent être fixées en commun et intégrées dans les planifications préventives. Ainsi, la Confédération

sera également en mesure d'édicter des directives qui encourageront les cantons à avoir une approche uniforme.

La nécessité d'une plateforme permanente pour la coordination et la représentation de la situation nationale a plusieurs fois été relevée. Celle-ci permettrait également d'avoir une communication proactive, adaptée, coordonnée et synchronisée de la Confédération à l'attention des autorités cantonales et de la population.

La capacité d'autonomie et d'aide aux autres pourrait être améliorée dans la population par des directives de comportement et des règles de la Confédération et des cantons (par ex. en ce qui concerne les réglementations du travail, les standards en matière d'hygiène, de santé et d'alimentation, les indemnités en cas de contingentement de l'électricité, l'attribution de carburants). Ces règles pourraient être aujourd'hui déjà intégrées dans la planification préventive des cantons, une fois que ces derniers en ont reçu la communication.

La stratégie de maîtrise et les stratégies partielles au niveau fédéral devraient donc être rapidement élaborées et communiquées aux cantons parce qu'elles pourront ensuite leur servir de référence pour leurs stratégies et planifications préventives.

La liste des infrastructures critiques, les planifications préventives visant à garantir l'approvisionnement de base de la population et les bases pour un suivi coordonné de la situation à l'échelon national devraient être vérifiées et adaptées. En particulier, l'inventaire par les cantons des infrastructures critiques devrait être complété avec celles qui ont une importance au niveau cantonal.

Collaboration avec la Confédération, les cantons et les partenaires

Pour les participants, la collaboration avec les régions territoriales, les cantons voisins et les régions frontalières est un facteur décisif de la maîtrise d'une situation d'urgence. L'utilisation des infrastructures régionales (réseaux routiers), les prestataires régionaux (chemins de fer) et les mesures régionales (approvisionnement, évacuation et logistique) doivent être étroitement coordonnés.

Le dialogue opérationnel entre cantons et régions territoriales est certes très bon mais doit encore être renforcé entre les cantons. Au cours de l'exercice, soit ce dialogue n'a pas été recherché par les cantons participants, soit sa mise en œuvre s'est révélée quelque peu problématique.

Même si certains chefs OCCT/EMCC estiment que les organes à disposition (conférences des gouvernements cantonaux, concordats de police, groupes de travail OCCT et EMCC, protection civile, armée, etc.) étaient suffisants, d'autres auraient souhaité la mise en place de réseaux régionaux sur le modèle des groupes de travail de la CRMPPCi (Conférence des responsables cantonaux des affaires militaires, de la protection de la population et de la protection civile). Il faut à tout le moins que les modalités de la collaboration au niveau régional (y compris les régions frontalières) et entre les régions suivent une procédure clairement définie et que l'interopérabilité soit renforcée. Quelques chefs OCCT/EMCC sont d'avis que les cantons devraient être tenus de collaborer. D'un autre côté, on ne rencontre pas partout de compréhension pour la coopération intercantonale dans le cadre de la mise en place du projet pilote de l'État-major de conduite de la police. Comme la police est l'un des piliers du système intégré de protection de la population, la question d'une intégration renforcée dans ce système se pose.

Les organes de gestion des crises des communes (villes) et leurs moyens d'intervention devraient également être pris en considération à l'échelon national dans le Réseau national de sécurité (RNS), dans la conférence des chefs d'état-major, à l'office fédéral de la protection de la population (OFPP) et dans la Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers (CG MPS), par l'intermédiaire des cantons.

L'économie devrait absolument être mieux intégrée dans les organes du RNS. L'ERNS 14 a clairement montré des lacunes dans la collaboration. Le dialogue doit absolument être intensifié dans les années à venir.

Fonctionnalité propre (constatations par rapport à la situation)

La question de la capacité à durer (personnel, infrastructures, TIC) des OCCT et EMCC pour maîtriser des crises de longue durée a maintes fois été évoquée, tout comme la collaboration avec des partenaires civils et des prestataires. L'importance de leur intégration en fonction de la situation dans les états-majors de conduite a été reconnue. Les processus de collaboration entre le niveau opérationnel et tactique et le niveau politique et stratégique n'ont pas encore été établis partout et les bases pour la mise en œuvre de mesures d'attribution de priorités et de mesures en cas de pénurie ne sont pas encore toujours disponibles.

De même, les participants ont souligné l'importance d'avoir en cas de crise des groupes électrogènes de secours pour les installations indispensables. Sont en particulier concernés les locaux de l'administration, notamment les endroits où se trouvent les serveurs centraux ainsi que les lignes et les technologies principales pour l'information et la communication.

Il n'y a pas encore partout de listes complètes du personnel pour les situations d'urgence chez les partenaires civils les plus importants.

Évaluation de la technique et des infrastructures

Ce qui inquiète les participants, c'est l'absence d'un réseau de communication à large bande susceptible de résister à des situations de crise et qui, outre la Confédération et les cantons, est également accessible aux communes, aux exploitants d'infrastructures critiques et à d'autres partenaires indispensables pour la gestion des crises. Selon eux, il faut mettre à disposition de la Confédération, des cantons et des principaux exploitants de systèmes un système de communication sûr et capable de résister pendant plusieurs semaines et 24 heures sur 24.

Règlementation des responsabilités

Il semble que beaucoup réclament pour les cantons un interlocuteur au niveau fédéral qui aurait une vue d'ensemble de la situation et qui seraient en mesure de mener le dialogue opératif.

La composition d'un tel point de contact (constitué selon le modèle de l'armée et ses domaines de base de la conduite, ou d'après le modèle de la protection de la population et ses cinq organisations partenaires), sa présidence (fixe ou en fonction de la situation), la représentation des cantons au sein de l'organe ou de l'organe dans les cantons sont des points de discussion ouverts.

Même si un seul interlocuteur a la préférence, certains cantons font encore la distinction entre un interlocuteur pour la protection de la population et un pour l'armée.

On notera que le rôle des états-majors de liaison territoriaux cantonaux n'est pas remis en question. Mais l'armée ne doit pas concurrencer les cantons avec ses moyens et doit strictement respecter le principe de subsidiarité.

Généralités à propos de l'exercice

Les réponses des participants montrent que le scénario de l'exercice a été considéré comme réaliste, très exigeant et à bien des égards très instructif. La mise à disposition suffisamment tôt des documents pour

l'exercice dans la phase de préparation a permis de disposer des informations qui manquaient et de bien se familiariser avec la problématique. C'est ainsi qu'il a été possible d'avoir une très bonne compréhension de la situation et de ses différents défis.

Un dialogue a pu être mené avec les partenaires de la protection de la population, avec les institutions privées et divers prestataires des domaines de l'énergie et des communications. En outre, les exécutifs cantonaux ont pu être intégrés et sensibilisés, ce qui a permis d'avoir une dynamique positive entre les cantons ainsi qu'avec un certain nombre de tiers et avec les communes. Cela a donné des échanges très riches dès la phase de préparation.

Les participants ont toutefois déploré que les dialogues opératifs et politiques n'aient pu avoir lieu et que la stratégie choisie pour l'exercice n'ait pas permis de vérifier des processus dans la pratique.

Il apparaît indiqué d'organiser également à l'avenir des exercices de maîtrise des situations de crise, en plus des exercices de gestion des catastrophes. Certains cantons ont d'ores et déjà annoncé vouloir poursuivre le développement de la thématique de l'ERNS 14 dans les exercices avec leurs états-majors aux niveaux communal et régional.

Dans l'ensemble, le rôle et la nécessité de la plateforme politique sont bien notés et admis sans restrictions. Ceux du délégué RNS, du comité de pilotage et de l'organe sanitaire de coordination n'ont en revanche pas été expliqués et compris pendant l'exercice.

Synthèse des constats de la direction d'exercice ERNS 14 à partir des feedback des chefs des OCCt/EMCC

- la gestion d'une situation de pénurie de courant a été un exercice difficile et riche d'enseignements;
- la gestion d'une situation d'urgence doit s'aligner sur des directives communes;
- les conditions pour des planifications préventives ont dû être créées;
- la collaboration à tous les échelons et avec tous les partenaires doit être approfondie;
- des exercices ciblés doivent être poursuivis.

4.4 Conclusions de la direction du module

Généralités

De par sa complexité (interdépendances, effet domino) et son ampleur (notamment des dommages), une situation de pénurie de courant, aux dires des participants, mettrait notre société dans une grave situation d'urgence. Cette réalité est devenue chaque jour plus claire dans l'esprit des participants, en particulier le fait que de grosses difficultés d'approvisionnement apparaîtraient après seulement quelques jours, surtout dans les villes et les agglomérations. La maîtrise de la situation d'urgence dépendra fortement des compétences et de la fonctionnalité, notamment des organes de conduite cantonaux et communaux avant et pendant les périodes aux conditions difficiles.

Une conduite efficace requiert des planifications préventives coordonnées et complémentaires entre la Confédération et les cantons.

Enseignements du point de vue de la direction du module

Les observations et les retours des cantons montrent

- que les OCCT, EMCC et OCCOM ont dans l'ensemble fait preuve de beaucoup d'engagement afin de maîtriser la situation d'urgence au niveau local et dans le cadre de leurs compétences. En outre, selon les participants, la fonctionnalité des organes et de leurs planifications préventives concernant des événements connus (par ex. ouragan ou inondation) a été de relativement bonne, même si elle était variable.
- Des problèmes et des carences sont également apparus. Ils se sont traduits par d'innombrables besoins non satisfaits par rapport à la collaboration à l'interne, entre les organes et avec des tiers (politique, autorités, armée, économie, population, médias). Il a fallu aussi compter sur l'appui des structures et processus nécessaires, de la capacité d'engagement et de la capacité à durer ainsi que de l'autonomie des systèmes TIC.
- Il existe des documents de base pour la maîtrise de situations de crise dans les cantons et les compétences entre la Confédération, les cantons, l'économie et les tiers sont dans l'ensemble réglées.
- Il manque une sensibilisation générale à la question d'une situation de pénurie de courant et aux spécificités de ses besoins. La situation d'urgence décrite requiert un mode survie pour la société que des stratégies doivent mettre en place de manière conséquente à tous les niveaux et dans tous les domaines. A l'heure actuelle, de telles stratégies

n'existent pas.

- En conséquence, les planifications préventives actuelles des cantons ne s'inscrivent souvent pas dans un concept global.
- Aussi longtemps que les organes de crise ne disposeront pas de stratégies partielles dans le cadre d'une stratégie d'ensemble pour maîtriser une situation de pénurie d'électricité, notre société ne sera vraisemblablement que partiellement prête à l'affronter.
- En présence d'une situation aussi dramatique et en l'absence de valeurs empiriques, nous ne pouvons exclusivement nous fier à notre talent intrinsèque pour trouver des solutions pragmatiques, flexibles et même improvisées.
- Dans la situation telle qu'elle est décrite, un travail de préparation incomplet ne ferait vraisemblablement que retarder la résolution des problèmes. La population et la société en souffriraient inutilement.

Commentaires et suggestions de la direction d'exercice ERNS 14

Pendant la situation d'urgence et le passage à une nouvelle situation *normale*, l'ensemble des dommages devrait absolument rester aussi modeste que possible et les vies devraient être protégées.

À cet effet, des mesures pourraient aujourd'hui déjà être prises et servir d'incitations.

- La sensibilisation des autorités, de l'économie et de la population, en particulier pour la question de la situation de pénurie d'électricité;
- l'identification et l'analyse approfondie de lacunes et de carences, comblées de manière autonome, lorsque c'est possible ou, si nécessaire, en coopération;
- la vérification et, si nécessaire, l'adaptation de la garantie de l'approvisionnement de base;
- l'approfondissement et l'institutionnalisation de la collaboration intercantonale et transfrontalière ainsi que de celle entre les autorités, l'économie et les tiers;
- l'actualisation et l'harmonisation des planifications préventives avec des partenaires;
- la planification et la création de redondances et de solutions de remplacement spécifiques au scénario d'une pénurie de courant;
- le développement et l'intensification de la formation et des exercices.

5 Module Situation d'urgence – Coordination nationale

L'ERNS 14 a clairement mis en évidence que la complexité et l'ampleur d'une pénurie d'électricité de plusieurs mois à laquelle se superposerait une pandémie rendent le recours à la coordination nationale indispensable. En effet, une telle situation produirait en quelques jours à peine une situation d'urgence complexe sur l'ensemble du territoire.

Pour parvenir à maîtriser une telle situation d'urgence, il est indispensable de pouvoir compter sur des planifications préventives mises en réseau, coordonnées et portant sur toutes les infrastructures indispensables afin que puissent fonctionner les processus requis pour garantir l'approvisionnement de base et maîtriser la crise. Le renforcement de la résilience des infrastructures critiques (mobilité, santé publique, approvisionnement/élimination, etc.) est fondamentale pour empêcher autant que possible les pannes ou du moins pour permettre le fonctionnement d'urgence et le retour rapide à la situation normale.

Cela implique par conséquent l'élaboration de concepts partiels coordonnés pour les domaines sensibles en période de crise (mobilité, santé, approvisionnement/élimination, sécurité publique, conduite/coordination, information/communication, gestion des ressources).

Les planifications préventives actuelles ne suffiraient généralement pas à répondre aux exigences induites par une pénurie d'électricité de plusieurs semaines.

5.1 Objectifs du module

L'objectif du module Coordination nationale est de discuter et de hiérarchiser les besoins et intérêts en matière de processus, de structures, d'organes, de planification, de concepts et de ressources. Par ailleurs, ce module doit permettre de mettre en relief les lignes de conflits et les solutions proposées, de manière générale mais aussi en situation d'urgence (à tous les niveaux, au plan national et international). Les constats issus du module Situation d'urgence – Besoins des cantons constituent à cet effet, du moins en partie, une base qui doit être prise en compte pour comprendre le contexte.

Le module permet de rendre compte des points de vue de la cheffe du DFPJ, des chefs du DFI et du DDPS, des représentants des commissions de politique de sécurité, de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de justice et police (CCDJP), de la Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers (CG MPS), des organisations de conduite cantonales (OCct), des états-majors cantonaux de conduite (EMCC), des organes de conduite communaux (OC-Com), des infrastructures critiques et de tiers.

Les principaux résultats sont présentés en synthèse au paragraphe 5.3.

5.2 Méthode, déroulement et participants

Méthode

Réalisé sous la forme d'un forum de discussion pour les niveaux de conduite politique, stratégique et opérationnelle de la Confédération et des cantons pendant deux jours (12 et 13 novembre 2014), ce module s'est inscrit dans le prolongement du module précédent Situation d'urgence – Besoins des cantons (4 et 5 novembre 2014).

Les besoins des cantons et leurs propositions ont été discutés, approfondis et complétés dans le cadre de travaux de groupe. Sept groupes de travail interdisciplinaires se sont penchés sur les sept domaines clés de l'ERNS 14, à savoir mobilité, approvisionnement/élimination, santé, sécurité publique, coordination/conduite, information/communication, gestion des ressources.

Tous les groupes ont réfléchi par ailleurs aux principes régissant la collaboration entre la Confédération et les cantons dans la maîtrise d'événements extrêmes (mesure 17 IDA NOMEX).

L'État-major fédéral ABCN (EMF ABCN) s'est réuni pour un rapport de situation et s'est ensuite transformé, pour les besoins de l'exercice, en *EMF ABCN – état-major national/état-major de coordination ERNS 14* (titre de provisoire) afin de discuter entre autres des tâches et des compétences d'un tel état-major, y compris la participation des cantons.

Le comité de pilotage (COFIL) RNS s'est également réuni pour étudier comment améliorer le dialogue opérationnel en situation d'urgence.

Trois séances plénières ont ensuite permis de discuter les thèmes Besoins des cantons, Coordination nationale et Gestion nationale de crise.

Tous les débats ont été accompagnés par des animateurs et des chefs de groupes de travail. Les résultats figurent dans un procès-verbal retravaillé et transposé dans le présent rapport final.

Participants

- délégations de 25 organisations de conduite cantonales (sans Bâle-Ville);
- EMF ABCN;
- chef du DFI et les membres de la plateforme Politique du RNS;
- comité de pilotage du RNS;

- représentants de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de justice et police (CCDJP) et de la Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers (CG MPS);
- représentants de commissions de politique de sécurité (Conseil national et Conseil des États);
- représentants de l'armée;
- représentants d'IKAPOL et de l'état-major de conduite de la police;
- représentants des villes de Winterthur et Zurich;
- représentants de l'économie et de la société;
- représentants de l'administration fédérale.

Environ 250 personnes ont pris part à chacune des deux manifestations.

Déroulement

12.11.2014 1030 – 1600	Travail de groupes: 7 domaines clés ERNS 14	Séance EMF ABCN Séance EMF ABCN-état-major national/état-major de coordination (titre provisoire)
1630 – 1800	Réunion plénière 1: besoins des cantons	
1930 – 2200	Travail de groupes: gestion nationale de crise (mesure 17 IDA NOMEX)	Séance du comité de pilotage RNS
13.11.2014 0815 – 1000	Réunion plénière 2: coordination nationale	
1030 – 1200	Réunion plénière 3: gestion nationale de crise	
1200 – 1245	Conclusions, suite des opérations	

Tableau 3: déroulement et contenu des modules lors de la manifestation au Kursaal (Berne), 12 et 13 nov 2014

5.3 Résultats de la coordination nationale pour la maîtrise de la situation d'urgence

Les paragraphes ci-dessous rapportent de manière synthétique les propos et les principaux constats des participants concernant les objectifs des modules et les questions de la plateforme politique.

L'emploi du discours indirect indique qu'il s'agit de propos tenus par les participants. Seul les remarques, bilans intermédiaires et conclusions sont formulés par la direction d'exercice.

5.3.1 Remarques générales

L'ordre dans lequel sont présentés les domaines thématiques et les domaines de direction ainsi que les propos tenus ne doit pas être considéré comme une pondération par ordre d'importance.

Contexte décrit comment pourraient se présenter les

différents domaines dans une situation d'urgence de longue durée.

Tout en tenant compte de la variété des réponses, Points de vue et besoins des participants indique des tendances d'opinion, étant entendu que celles-ci ne sont pas partagées par tous.

Lacunes et déficits se réfère aux lacunes et déficits du point de vue des participants.

Le bilan intermédiaire propose une synthèse des conclusions de la direction d'exercice à partir des propos tenus par les participants.

Les résultats confirment les appréciations issues du module Situation d'urgence – Besoins des cantons. La complexité et les défis notamment en matière de conduite, de coordination et d'information, ont été perçus encore plus nettement dans le module Situation d'urgence – Coordination nationale.

5.3.2 Résultats relatifs au domaine thématique mobilité

Contexte

Les transports ferroviaires, fluviaux et aériens souffrent de très fortes restrictions, voire sont totalement arrêtés. Le trafic routier est également touché, notamment en raison du fonctionnement insuffisant des infrastructures routières (p. ex. signalisation électrique) et de la pénurie de carburant.

Points de vue et besoins des participants

Les participants estiment que la Coordination des transports en cas d'événement (CTE) ainsi que les bases légales actuelles sont en principe suffisantes pour assurer une mobilité minimale en Suisse. Il semble toutefois que tant la CTE que les bases légales soient trop peu connues.

À propos du rail, les participants notent par exemple que l'approvisionnement insuffisant en électricité des installations signalétiques et de sécurité ainsi que des aiguillages et des gares compromettrait durablement le bon fonctionnement de la circulation ferroviaire. Ils soulignent que le trafic routier et aérien ainsi que la navigation sont tributaires du fonctionnement d'infrastructures techniques (surveillance, pilotage, aération).

Ils indiquent que le trafic aérien dépend en outre de prestations régulières réglementées et fournies à l'international (p. ex. sécurité aérienne), prestations qu'il faut continuer à assurer, au moins dans une certaine mesure, dans le cadre du management de crise et du Business Continuity Management (BCM).

Afin de garantir le trafic motorisé pour les transports de marchandises et la circulation individuelle, il faut du carburant en quantité suffisante. Les participants observent que la distribution du carburant devrait se fonder sur un plan d'approvisionnement national et être garantie au moyen de plans cantonaux ou inter-cantonaux de ravitaillement. Distribution et ravitaillement devraient être coordonnés par la Confédération. Il importe en outre de surmonter les obstacles du fédéralisme.

La mobilité individuelle motorisée de la population devrait, de l'avis des participants, être restreinte au profit du fret motorisé.

Lacunes, déficits

Les participants remarquent que les cantons, la société et l'économie ont des besoins, des exigences, des attentes et des priorités qui diffèrent et qu'il est difficile de recenser et de satisfaire. De même l'identification des interdépendances entre ces différents

acteurs est complexe. Ils jugent que ces aspects ont été trop peu considérés jusqu'à présent.

Conclusions intermédiaires de la direction d'exercice ERNS 14 dans le domaine de la mobilité

D'une manière générale, les participants ont exprimé la volonté et l'intention de clarifier, dans le cadre de leurs compétences et responsabilités, les questions relatives aux transports et d'organiser les transports. Il faut remarquer que le domaine de la mobilité est appelé à relever un défi particulier: contribuer à la maîtrise de la situation d'urgence tout en étant lui-même fortement affaibli.

Il ressort des discussions qu'il faudrait étudier et analyser:

- comment devraient être réglées et satisfaites les exigences des autorités, des exploitants de systèmes (p. ex. CFF), des entreprises de transport, des services, des associations, des tiers ainsi que de la population;
- si les organes et services compétents disposent des compétences nécessaires et comment ils pourraient être mieux et encore plus efficacement associés à la planification préventive;
- le volume de mobilité attendu, respectivement nécessaire en cas de crise;
- s'il est nécessaire de disposer de mesures de gestion du trafic pour les routes nationales (p. ex. gestion des flux), les routes cantonales d'importance nationale et dans l'affirmative, de quels types de mesures;
- comment et avec quelles conséquences financières assurer un approvisionnement en électricité au moins partiellement redondant, notamment pour les installations de signalisation et de sécurité, les aiguillages et les gares (p. ex. réaffectation du courant ferroviaire des CFF);
- quelles bases légales seraient nécessaires pour autoriser des investissements générant une plus grande autonomie de fonctionnement des entreprises de transport public dans les villes;
- comment la situation consolidée mobilité ainsi que sa quintessence doivent être représentées dans la situation globale de la Présentation électronique de la situation (PES).
- si et comment il faudrait mettre en concordance différents concepts spécialisés pour former un concept global pour la mobilité en situation d'urgence.

5.3.3 Résultats relatifs au domaine thématique sécurité publique

Contexte

La sécurité publique souffre entre autres des restrictions qui frappent les infrastructures et les ressources ainsi que de la diminution de la capacité des forces de sécurité et d'engagement publiques et privées, y compris les services d'urgence, à intervenir sur la durée.

Points de vue et besoins des participants

Plusieurs cantons estiment que la situation représente une lourde menace pour la sécurité de la population. Il faut s'attendre à des épisodes isolés de pillage et à un accroissement de la petite délinquance. Par ailleurs, l'exécution des peines devra faire face à des difficultés, notamment de sécurité, dans les centres de détention.

Les participants partent de l'hypothèse qu'il n'y aurait probablement pas de situation de chaos caractérisée par un mouvement de panique ou des violences généralisées sur tout le territoire. Dans sa grande majorité, la population s'accommoderait vraisemblablement de la situation et adopterait un comportement rationnel et approprié, même s'il faut s'attendre à un accroissement du nombre de personnes ayant besoin d'une aide extérieure pour faire face à une situation extraordinaire. Les participants font observer que le maintien de la sécurité publique est essentiel pour conserver la confiance de la population à l'égard des organes de l'Etat.

Il faudrait que la Confédération et les cantons examinent et éventuellement redéfinissent les mesures de police à prendre de manière prioritaire pour prévenir d'éventuelles menaces. Dans ce contexte, il faudrait tenir compte à la fois des engagements liés à des conventions (p. ex. protection des ambassades, collaboration internationale) et des différents besoins cantonaux et nationaux, de même que des infrastructures critiques et des intérêts privés, économiques et politiques.

Il serait également nécessaire d'édicter une ordonnance nationale concertée sur la police et de définir un modèle de règles uniformes d'engagement pour les forces de sécurité. Il faudrait garantir tant la sécurité des infrastructures critiques que la production et le transport de biens sensibles.

Enfin, les participants observent qu'il faudrait disposer d'un tableau national des demandes de soutien policier et des engagements accomplis. Il serait indispensable d'assurer la coordination entre les différents

prestataires de services comme la police, la police ferroviaire, le corps des gardes-frontière, les entreprises privées de sécurité et l'armée.

Lacunes, déficits

Les participants regrettent d'une manière générale l'absence d'une présentation commune consolidée de la situation (présentation de la situation intégrale), outil pourtant indispensable à un échange aussi rapide que possible d'informations entre la Confédération, les cantons et les tiers, de même qu'ils déplorent l'absence de connexion à large bande sûre et indépendante.

Conclusions intermédiaires de la direction d'exercice ERNS 14 dans le domaine de la sécurité publique

D'une manière générale, les participants ont exprimé leur volonté et leur intention de régler la sécurité publique et d'organiser les ressources à l'échelon local, dans le cadre de leurs compétences et possibilités.

Toutefois, le grand défi consistant à garantir la sécurité publique même en situation de pénurie requiert une coordination adaptée aux besoins entre Confédération/armée, cantons/police/protection civile et entreprises privées de sécurité.

Il ressort des discussions qu'il faudrait étudier et analyser:

- si les structures organisationnelles et les processus sont à la hauteur des exigences de la situation d'urgence ou s'il faut y apporter des adaptations;
- s'il convient pour la protection de la population de se doter de structures analogues aux concordats de coopération en matière de police. Leurs représentants pourraient siéger en qualité d'interlocuteurs régionaux dans un état-major national/état-major de coordination (titre provisoire);
- comment la situation consolidée sécurité publique ainsi que sa quintessence doivent être représentées dans la situation globale de la PES, afin de répondre aux exigences particulières d'une situation d'urgence;
- si et comment les divers concepts spécialisés pour le maintien de la sécurité publique en cas de situation d'urgence doivent être harmonisés.

5.3.4 Résultats relatifs au domaine thématique approvisionnement /élimination

Contexte

Tout le secteur public et privé de l'approvisionnement et de l'élimination serait fortement affecté et partiellement hors service. Ces restrictions ou ces pannes affectant les processus d'approvisionnement et d'élimination, les infrastructures, les ressources etc. auraient un impact majeur sur l'approvisionnement de base de la population (p. ex. en eau potable, en denrées alimentaires de base, en biens de première nécessité, en argent liquide, en carburants), sur l'élimination (p. ex. des eaux usées, des déchets chimiques, hospitaliers et animaliers) ainsi que sur l'économie et l'administration.

Points de vue et besoins des participants

Les participants notent qu'il appartient en principe à l'économie d'assurer l'approvisionnement en toute situation. La Confédération devrait apporter un soutien subsidiaire en vertu de la loi sur l'approvisionnement du pays.

Certains doutent de l'efficacité d'un approvisionnement du pays en situation de pénurie d'électricité. Plusieurs cantons craignent que les réserves obligatoires ne suffisent pas à venir en aide à une population en détresse qui aurait besoin d'être secourue dans un délai de quelques jours à peine.

À titre de mesure de planification, il est important de recenser les producteurs critiques (y compris les chaînes de production), les commerçants en gros et au détail et de les coordonner, comme cela est le cas dans la mise en œuvre de la stratégie nationale pour les risques cyber ou de la stratégie nationale pour la protection des infrastructures critiques.

De l'avis des participants, la collaboration et l'interaction entre la Confédération, les cantons et l'économie, agriculture y compris, sont encore insuffisantes en cas de situation d'urgence nationale.

Lacunes et déficits du point de vue des participants

Au sein de la population, de l'économie, des autorités et des exécutifs, le niveau de connaissance sur les conséquences d'une pénurie d'électricité varie fortement. Les participants constatent un déficit en information et communication.

En général, la Confédération, les cantons, l'économie et le public ne connaissent pas ou sous-estiment largement les effets de la gestion planifiée de l'électricité (ordonnance sur la gestion de l'électricité OGEL) par l'organisation chargée de l'approvisionnement

électrique lors de situations extraordinaires (OSTRAL). L'approvisionnement de base en denrées alimentaires, biens de première nécessité, combustibles et carburants, argent liquide et services ne serait pas assuré en cas de pénurie d'électricité de longue durée. Par ailleurs, on sait trop peu de choses sur l'autonomie en termes d'approvisionnement dont peuvent faire preuve la population, les entreprises, les institutions etc.

Il faudrait vérifier si les prescriptions de la loi sur l'approvisionnement du pays seraient suffisantes.

Il faudrait représenter de manière conforme aux besoins la situation de l'approvisionnement et de l'élimination dans la PES.

Il faudrait analyser les retombées (à long terme), notamment les dommages écologiques et les risques de faillite, des dommages qui seraient causés par un approvisionnement et une élimination insuffisantes (p. ex. arrêt des installations d'épuration des eaux usées, des équipements d'approvisionnement en eau, pannes d'exploitation etc.).

Il manque certaines bases légales (des lois et non des ordonnances) indispensables, notamment dans le domaine des investissements, des pannes d'exploitation ou encore des activités des groupes internationaux.

Conclusions intermédiaires de la direction d'exercice ERNS 14 dans le domaine de l'approvisionnement et de l'élimination

D'une manière générale, les participants ont exprimé la volonté et l'intention de régler l'approvisionnement et l'élimination dans le cadre de leurs compétences et possibilités.

Toutefois la pénurie d'électricité et par certains aspects également la gestion de l'approvisionnement électrique (OGEL) restreindraient fortement voire complètement les possibilités de chacun. L'équilibre de l'ensemble du système d'approvisionnement/élimination, fondé sur un réseau complexe d'interconnexions et de dépendances dans l'économie et la société, serait perturbé et certains pans s'effondreraient. L'approvisionnement de base de la population serait menacé.

Pour maîtriser la situation d'urgence, il faudrait revoir et, le cas échéant, adapter les planifications actuelles relatives à la gestion de l'électricité et de l'approvisionnement de base afin que, dans la mesure où cela est techniquement possible, elles soient coordonnées de manière globale et conforme aux besoins.

Il ressort des discussions qu'il faudrait étudier et analyser:

- si le concept de gestion de l’approvisionnement électrique et ses bases légales (OGEL) satisfait aux différents besoins et exigences, et examiner si les conséquences en sont suffisamment connues. Cet aspect doit être clarifié entre les acteurs concernés, les responsables des autorités, de l’économie et la population;
- si les mesures de gestion de l’approvisionnement électrique (OGEL) tiennent suffisamment compte du fonctionnement des importantes chaînes de production et d’approvisionnement;
- si les processus déterminants d’approvisionnement (de base) et d’élimination en cas de crise ont été identifiés et si les biens, services et acteurs ont été désignés ainsi que les modalités possibles de leur fonctionnement et de leur action (financement, indemnisations et prévoyance (p. ex. dans le domaine de l’AVS, AI));
- quel devrait être le rôle de la gestion fédérale des ressources (ResMaB) dans l’acquisition, l’administration et la distribution de biens clés;
- si les analyses de risque et les planifications préventives, notamment la défaillance des processus just-in-time de l’approvisionnement et de l’élimination tiennent suffisamment compte des acteurs cruciaux dans une pénurie et si des alternatives sont présentées;
- si et à quelles conditions les acteurs importants devraient obligatoirement assumer certaines tâches déterminantes en cas de crise (par exemple alimentation directe depuis le réseau d’électricité, énergies alternatives, approvisionnement à l’aide de groupes électrogènes de secours);
- si, pour qui et où (en Suisse et à l’étranger) pourraient surgir des prétentions en dommages et intérêts, par exemple pour des entreprises suisses ou des entreprises étrangères ayant un siège en Suisse (par exemple en cas de panne d’exploitation), ou pour des Etats voisins (par exemple en cas de pollution des eaux qui pourrait causer des problèmes d’approvisionnement en eau potable);
- si les bases légales ainsi que le concept d’approvisionnement économique du pays sont suffisants en cas de pénurie d’électricité ou s’il faut les adapter (par exemple à propos de la libération et de la gestion des réserves obligatoires, du contingentement, du rationnement, etc.);
- comment la situation consolidée approvisionnement/élimination ainsi que sa quintessence

doivent être représentées dans la situation globale de la PES afin de répondre aux exigences particulières d’une situation d’urgence;

- si et comment il convient de coordonner les différents concepts spécialisés pour former un concept global pour l’approvisionnement de base/élimination en situation d’urgence.

5.3.5 Résultats relatifs au domaine thématique santé publique

Contexte

Le système de santé ne fonctionne plus que partiellement, ce qui entrave considérablement la fourniture des prestations médicales de base ainsi que la lutte contre la pandémie. Les offres, prestations et la capacité à durer des fournisseurs de prestations dans le système de santé, y compris des services de secours, souffrent énormément de la pénurie et peinent ainsi à satisfaire les besoins de la population.

Points de vue et besoins des participants

Une enquête menée par le Service sanitaire coordonné (SSC) sur la capacité à durer des hôpitaux et des services de secours fait apparaître de manière impressionnante qu’il faudrait s’attendre à une forte baisse des prestations après environ une semaine. Certaines prestations devraient être harmonisées pour toutes les institutions médicales de Suisse, notamment pour éviter le tourisme de la santé. Reste à savoir qui en aurait la compétence.

L’autonomie d’exploitation des hôpitaux de soins aigus, des cliniques de réadaptation, des homes et des EMS, des organisations de secours, des cabinets médicaux, pharmacies et autres prestataires du secteur de la santé devrait être améliorée en se fondant sur une approche entrepreneuriale. Toutes ces institutions doivent pouvoir compter sur un approvisionnement régulier en médicaments, matériel d’utilisation, sang, produits thérapeutiques et matériel de protection; cet impératif demeure valable également en situation de pénurie d’électricité.

Les participants font observer qu’à l’heure actuelle l’alimentation électrique de secours, à savoir les appareils et groupes électrogènes ainsi que les carburants nécessaires à l’approvisionnement électrique ne sont dans certains cas pas disponibles, ou alors sont souvent insuffisants et ne pourraient fonctionner que pendant une brève durée.

D'une manière générale, dans le scénario de l'exercice, les biens et services ne seraient disponibles que de manière restreinte, retardée ou alors pas disponibles du tout. Un approvisionnement médical de base ne saurait être garanti qu'à l'aide d'une coordination nationale. Les bases légales à cet effet existent. Certains craignent que la convocation de médecins et de personnel médical spécialisé par l'armée, la protection civile ou le service civil n'affaiblisse ultérieurement les services de santé, raison pour laquelle une telle convocation serait difficilement réalisable. Il faudrait toutefois aussi considérer que la convocation de médecins et de personnel médical spécialisé permettrait aux organisations mentionnées ci-dessus de fournir des prestations pour le secteur de la santé.

Il est essentiel par ailleurs de coordonner l'engagement de personnel issu des différentes institutions (armée, service civil, Croix-Rouge suisse, protection civile, samaritains, aide et soins à domicile, bénévoles).

Grâce au système d'information et d'intervention (SII), on dispose en théorie (ce système n'est pas utilisé par tous les cantons) d'une vision globale du secteur de la santé en Suisse qui informe sur l'approvisionnement en prestations de base et la situation en cas d'événements. Les informations du SII sont aujourd'hui reprises dans la PES, ce qui devrait également être le cas à l'avenir pour disposer d'une présentation globale de la situation.

Lacunes et déficits

D'une manière générale, les concepts de gestion et les plans qui en découlent pour la gestion des urgences, des crises et de la continuité des activités reposent plutôt sur des événements qui se produisent à court terme, dans un espace géographique limité et pour des pannes d'électricité mais ils ne sont pas pensés pour faire face à une pénurie d'électricité de longue durée qui affecterait de grandes parties du territoire. Il manque également un plan coordonné au niveau national des prestations à abandonner et une hiérarchisation dans le système de santé.

Conclusions intermédiaires de la direction d'exercice ERNS 14 dans le domaine de la santé

D'une manière générale, les participants ont exprimé la volonté et l'intention de régler, d'organiser et de maintenir les prestations de santé au plan

local, dans le cadre de leurs compétences et possibilités. Ils ont relevé toutefois que le grand défi consistant à assurer une desserte médicale de base en situation de pénurie requiert une coordination conforme aux besoins entre la Confédération, les cantons et des tiers et aussi entre les forces publiques et privées.

Il faudra mettre en concordance les besoins et exigences auxquelles le système de santé est appelé à répondre à l'aide de planifications générales et transfrontalières des priorités et des prestations à abandonner.

Il ressort des discussions qu'il faut étudier et analyser:

- comment aménager de manière plus cohérente l'information et la communication à l'intérieur et à l'extérieur du système de santé en situation d'urgence;
- comment assurer en situation d'urgence une coordination intercantonale optimale dans le système de santé;
- si et à quelles conditions des acteurs importants devraient être tenus d'assumer des tâches déterminantes en cas de crise (dans le BCM, la capacité à durer, les capacités, les services, l'autonomie d'approvisionnement etc.)
- s'il convient que l'Office fédéral de la santé publique, le SSC, l'OSANC, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé et l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays élaborent ensemble un concept commun national préventif pour l'approvisionnement médical de base;
- de quelle manière il faudrait intégrer des questions éthiques comme base de décision relative à des prestations médicales qui ne pourraient plus être assurées;
- si les bases légales, les planifications préventives et les concepts de gestion des risques sont suffisants;
- comment la situation consolidée santé publique ainsi que sa quintessence doivent être représentées dans la situation générale qui est transposée dans la PES afin de répondre aux exigences particulières d'une situation d'urgence;
- si et comment il faudrait mettre en concordance différents concepts spécialisés pour former un concept global pour la desserte médicale en situation d'urgence.

5.3.6 Résultats relatifs au domaine de direction coordination/conduite

Contexte

L'exercice de tâches de coordination et de conduite à tous les échelons et à tous les niveaux est rendu beaucoup plus difficile en raison de la disponibilité réduite des technologies d'information et de communication et en raison d'une pénurie de ressources.

Points de vue et besoins des participants

Les participants relèvent que pour maîtriser la situation d'urgence les procédures et les processus normaux devraient en partie être modifiés ou adaptés (mode d'urgence).

Quelques-uns considèrent que le fédéralisme constitue un obstacle. Si une situation d'urgence n'abolit pas les structures fédéralistes, il faut cependant vérifier comment il est possible de surmonter en cas de crise les obstacles qui en dérivent.

L'échange informel d'informations est une force du système suisse qui jouerait également un rôle important en cas de crise.

Dans des situations particulières et extraordinaires, la prise de décisions incomberait en principe aux mêmes personnes et organes qu'en situation normale. Ceci favorise une coordination rapide et efficace dans une situation où il faut agir sous la pression du temps et dans un contexte de grande insécurité.

En cas de crise, le Conseil fédéral confierait la direction de la gestion de la crise à l'un de ses membres. C'est toujours l'exécutif qui dirige, dans les cantons également.

Il serait souhaitable en cas de crise de renoncer autant que possible à l'application du droit d'urgence. Les bases légales existantes devraient être appliquées aussi longtemps que possible, mais il va de soi que le Conseil fédéral pourrait édicter des décisions ou une ordonnance de droit d'urgence.

La composition actuelle de l'EMF ABCN, ses tâches, ses compétences et sa dénomination devraient être réexaminées.

Plusieurs représentants cantonaux ont exprimé de manière réitérée la volonté d'être associés davantage à la préparation des décisions ayant une importance nationale pour mieux y défendre leurs intérêts et leurs besoins. Un tel dialogue opérationnel pourrait avoir lieu au sein d'un organe pas nécessairement paritaire mais donnant un sentiment de parité, comme l'état-major national/état-major de coordination (titre provisoire).

Les participants ont aussi clairement indiqué qu'il ne fallait pas créer de nouveaux organes.

L'état-major national/état-major de coordination (titre provisoire) se situerait dans le prolongement de l'EMF ABCN qui aurait été développé pour répondre au contexte futur.

Sa direction, sa forme, sa composition en fonction des situations et la coopération possible avec un état-major du président de la Confédération restent à clarifier.

Au sein de l'EMF ABCN, les offices fédéraux et l'armée devraient mener le dialogue opérationnel et coordonner leurs activités.

Au sein du RNS, le délégué ou les organes pourraient assumer une fonction de charnière qu'il faudrait encore définir précisément entre la Confédération et les cantons.

Certains aspects relatifs aux tâches et au rôle de la plateforme politique et du délégué restent à clarifier. Pourquoi un organe devrait-il être actif avant et après une crise mais n'intervenir qu'à titre subsidiaire pendant la crise ?

Plusieurs participants ont souligné que la plateforme politique du RNS assumait une importante fonction de liaison et de pilotage et conduisait le dialogue politique entre la Confédération et les cantons au sein du RNS.

La plateforme politique n'est pas un organe de gestion de crise. De même, le délégué n'assume en aucun cas le rôle de manager de la crise.

Il est nécessaire, selon les participants, de disposer de directives d'action pour la maîtrise de crises nationales. Les Principes de collaboration entre la Confédération et les cantons en cas d'événements extrêmes (mesure 17 IDA NOMEX) sont à cet égard un bon point de départ.

Lacunes et déficits

Contrairement aux concordats de police, il n'existe pas de coordination intercantonale pour la protection de la population, si ce n'est sous une forme rudimentaire.

Les voies techniques devraient fonctionner également en situation de crise.

Certains cantons estiment que les procédures pour présenter des requêtes et des demandes de soutien sont parfois trop lentes et trop bureaucratiques.

Conclusions intermédiaires de la direction d'exercice ERNS 14 dans le domaine de la coordination et de la conduite

D'une manière générale, les participants ont exprimé la volonté et l'intention d'assumer au plan local, dans le cadre de leurs compétences et possibilités, des responsabilités de conduite et de coordination.

Ils ont souligné toutefois que les grands défis qui vont de pair avec une situation d'urgence complexe requièrent une coordination et une conduite conformes aux besoins et mises en concordance de manière générale entre les domaines critiques que sont la mobilité, la sécurité publique, l'approvisionnement et l'élimination, la santé, l'information et la communication ainsi que la gestion des ressources.

La coordination et la conduite qui seraient conçues en vue d'une situation de pénurie d'électricité de longue durée (les pannes TIC causent d'énormes restrictions dans la capacité de conduite) satisfaisaient aussi aux exigences posées par des scénarios de moins grande ampleur.

Il ressort des discussions qu'il faudrait étudier et analyser:

- comment aménager la participation cantonale à la gestion nationale de la crise pour mieux pouvoir tenir compte des intérêts et des besoins des cantons;
- dans quelle mesure cela pourrait passer par la constitution d'une structure stratégique, telle qu'une conférence gouvernementale supracantonale pour la maîtrise de situations extraordinaires;
- quelle forme, fonctions et structure devrait avoir un organe de coordination au niveau de la Confédération pour la maîtrise nationale d'une crise. Un tel organe devrait se situer au-dessus des offices et être actif non seulement pendant la crise mais également en amont et en aval;
- si et comment les besoins et les questions des régions peuvent être consolidés dans un état-major de protection de la population ancré

au niveau régional et être transmis à l'organe national de crise;

- comment un état-major national ou état-major de coordination (titre provisoire) jouissant d'une reconnaissance générale pourrait permettre la collaboration, régler les attributions et y associer les cantons et des tiers. Il n'aurait pas uniquement pour tâche de formuler des besoins et des demandes mais également de préparer les décisions pour le Conseil fédéral (via le département en charge de la gestion de la crise);
- si l'on pourrait/devrait, dans le cadre des directives, confier éventuellement de manière permanente ou limitée dans le temps des tâches et des compétences à la Confédération;
- comment les infrastructures TIC communes (p. ex. SIKom RNS) au sein du RNS peuvent être financées, développées, optimisées et exploitées par la Confédération (OFPP, armée) et par les cantons (CCDJP, CG MPS);
- comment les cantons pourraient dialoguer directement avec la Confédération sur un plan politique (*téléphone rouge*);
- comment gérer la pratique des mandats multiples dans un système de milice (politique, protection civile, armée, sapeurs-pompiers);
- si et à quelles conditions il serait possible d'introduire un statut juridique état d'urgence/fonctionnement (mode) d'urgence afin de pouvoir agir plus rapidement;
- comment la situation consolidée coordination/conduite ainsi que sa quintessence doivent être représentées dans la situation globale de la présentation électronique de la situation, afin de répondre aux exigences particulières d'une situation d'urgence et qui doit y avoir accès;
- comment mettre en concordance les différents concepts spécialisés pour former un concept global (maîtrise de la situation d'urgence et passage à une nouvelle situation de normalité);
- comment combler des connaissances lacunaires et améliorer leur transfert au sein du RNS.

5.3.7 Résultats relatifs au domaine de direction information/communication

Contexte

Entre les différents acteurs publics et privés, il est devenu beaucoup plus difficile de réunir les informations, de les analyser, de les élaborer, de les diffuser et de les échanger selon les modalités modernes, hautement technologiques, habituelles. La maîtrise de la situation d'urgence est ralentie par une communication contrainte de fonctionner avec des technologies de l'information et de la communication restreintes.

Points de vue et besoins des participants

Les participants soulignent que Confédération, cantons et communes se partagent une responsabilité et des tâches dans le domaine de la communication. On attend de la Confédération qu'elle assume une fonction de direction (relative aux processus, tâches, parties prenantes, communication intégrée, règles de langage).

La responsabilité de la communication incombe à ceux qui sont appelés à maîtriser la crise. Confédération et cantons communiquent sur le plan politico-stratégique et opérationnel, les cantons également sur le plan tactique.

La manière dont communiqueraient les autorités et les organes dirigeants en situation de pénurie d'électricité, aussi bien avec l'administration qu'avec les acteurs économiques et les producteurs importants, les commerçants grossistes et détaillants, et avec la population n'est pas clairement établie.

La multiplication des états-majors et des organes risque de provoquer des déficits d'information et une information disparate. Il est donc indispensable de disposer d'un concept coordonné dès le stade de la planification préventive.

La condition première pour que les autorités puissent informer et communiquer de manière efficace est une présentation intégrale et toujours mise à jour de la situation en cours (PES). Cela ne peut être garanti que si l'on dispose d'un réseau de données et de transmission orale qui résiste aux crises et est disponible en permanence.

A côté de l'échange officiel d'informations, l'échange officieux joue également un rôle essentiel. C'est une des forces du système fédéraliste.

La communication en cas de crise va de la communication relative à un événement, à la sensibilisation, aux recommandations et aux mesures de comportement jusqu'aux appels et aux restrictions.

Les participants notent que la communication est fondamentalement du ressort des chefs et doit être réglée via la ligne hiérarchique. Cela vaut pour les contenus stratégiques et substantiels mais pas pour les questions d'organisation et de coordination.

En cas de crise, il faudrait pouvoir se référer à un visage ou un tout petit nombre de visages, qui suscitent la sympathie et sont synonymes de compétence. Il faudrait communiquer d'une seule voix.

Il faudrait empêcher les sentiments de peur, d'impuissance et de perte de confiance à l'égard des organes de l'Etat. Raison pour laquelle la communication doit être rapide, continue, proactive, crédible, transparente, responsable, cohérente et ciblée sur les groupes visés. Il importe, par l'empathie et un rapport personnel, de créer, de conserver, voire de rétablir et de consolider la confiance et de favoriser la compréhension.

La communication (contenus, langage) doit être simple, univoque et directe. Il faut éviter le jargon administratif ou technique et tenir compte des particularités linguistiques et culturelles.

Il est impératif d'avoir recours à des moyens de communication alternatifs (courriers, stands d'information, tracts, véhicules avec mégaphone, radioamateurs etc.) et d'être en mesure d'improviser, même si cela rend généralement la communication plus lourde.

Il faut tenir compte de ces considérations à tous les niveaux, dans le concept de planification préventive et le rythme de direction.

Lacunes et déficits

- Il manque des concepts de communication coordonnés, permettant la cohérence des informations entre les différents niveaux de la Confédération, des cantons et des communes.
- La coordination de la communication est trop peu ciblée sur les parties prenantes (p. ex. population, autorités et offices, concordats et régions, partenaires dans la protection de la population, fournisseurs et prestataires, économie, tiers et régions limitrophes à l'étranger).

- Une cellule communication est décrite dans le Plan suisse de pandémie Influenza. Elle n'existe cependant pas au sein de l'EMF ABCN et elle n'est pas non plus prévue. Par conséquent, les responsables de la communication des OCCT/EMCC n'en connaissent pas non plus l'existence.
- Contrairement aux différents secteurs spécialisés d'un canton (p. ex. santé publique, affaires vétérinaires, transports), la communication n'a pas d'interlocuteur défini ni d'instance à laquelle elle peut s'adresser au sein des organes de crise de la Confédération (p. ex. EMF ABCN).
- Il n'existe pas de voie dédiée formellement établie entre les responsables de la communication des OCCT/EMCC et l'EMF ABCN, respectivement la Chancellerie fédérale.
- La communication sur des événements et la communication des autorités avec la population et les entreprises sont jugées insuffisantes.
- Dans les régions ou les cantons frontaliers, des divergences dans les informations provenant de Suisse et de l'étranger pourraient créer un sentiment d'insécurité.

Conclusions intermédiaires de la direction d'exercice ERNS 14 dans le domaine de l'information et de la communication

D'une manière générale, les participants ont exprimé la volonté et l'intention, d'informer et de communiquer dans le cadre de leurs compétences et possibilités. Toutefois le défi que représente une situation d'urgence et de pénurie exige la coordination entre la Confédération, les cantons et des tiers et entre les forces publiques et privées. Des concepts coordonnés de communication et d'information devraient former le socle d'une telle coordination.

Il ressort des discussions qu'il faut étudier/analyser:

- comment et sur quoi il faudrait, sur la base d'un tel concept, sensibiliser et informer avant une situation d'urgence les autorités, l'administration, les groupes d'intérêt identifiés et le public;
- comment les cantons devraient être représentés par un ou une spécialiste de la communication au sein d'une cellule de communication au plan fédéral (p. ex. dans l'EMF ABCN). Cette question devrait être clarifiée dans le cadre de la constitution d'un tel organe;

- comment il serait possible d'améliorer l'organisation (p. ex. par une structure reposant sur des services spécialisés) et la coordination (p. ex. en créant des possibilités de se concerter) des responsables de la communication entre la Confédération, les cantons et des tiers;
- comment la Conférence suisse d'information des administrations publiques (SIKOV) devrait être associée au groupe de travail Communication de crise Confédération-cantons prévu par la Chancellerie fédérale;
- comment devrait être aménagée une stratégie de communication de crise en situation de pénurie d'électricité afin que la coordination puisse avoir lieu à tous les niveaux politiques, y inclus les parties prenantes et les tiers;
- comment réunir, traiter et diffuser l'information en situation de pénurie d'électricité (notamment à l'aide de la PES, d'une situation intégrale);
- comment dans un concept d'information et de communication (avec ou sans approvisionnement électrique) les descriptifs des tâches, les responsabilités, les attributions et les processus ainsi que la collaboration à tous les niveaux pourraient être simplifiés et harmonisés;
- quels éléments des différents concepts spécifiques relatifs à l'approvisionnement de base en situation d'urgence devraient faire partie de l'information et de la communication (pour la mise en réseau de la mobilité, de la sécurité publique, de l'approvisionnement/élimination, de la santé, de la conduite et de la coordination).

5.3.8 Résultats relatifs au domaine de direction gestion des ressources

Contexte

Les ressources, notamment en personnel, denrées alimentaires, argent liquide et biens divers tels que le carburant, se raréfient rapidement. Toutes les ressources ne sont disponibles que de manière réduite. D'une manière générale, la demande dépasse l'offre.

Points de vue et besoins des participants

Mobilité

Les participants observent que la mobilité est à la fois une ressource et un vecteur qui assume une fonction transversale dans la gestion des ressources. Il faudrait pouvoir maintenir en mode d'urgence un minimum de

transport sur la route, sur le rail, sur l'eau et dans les airs. À cet effet, il est nécessaire de disposer d'un concept des transports qui devra régler d'une part le rationnement, le contingentement et l'ordre de priorité des prestations de transport, d'autre part les infrastructures et les carburants ainsi que la coopération des responsables de systèmes (p.ex. CFF) pour approvisionner aussi bien que possible la société et l'économie. Dans ce contexte, il faudra tenir compte des questions de coûts, de financement et d'indemnisation.

Sécurité publique

Il est probable que les ressources de la police, du corps des gardes-frontières, de la police ferroviaire et des entreprises privées de sécurité ne pourraient assurer la sécurité publique que pendant quelques semaines, même en prenant les mesures appropriées. Une capacité à durer de plusieurs mois ne serait possible qu'avec le soutien subsidiaire de l'armée et de la protection civile.

En situation d'urgence, les corps de police forment des réserves et coopèrent comme ils en ont l'habitude au sein de concordats de police. La coopération avec la Confédération s'effectuerait dans le cadre des engagements de police intercantonaux (IKAPOL). Leurs engagements nationaux seraient coordonnés par l'état-major de coordination intercantonal (EMCI) ou par l'état-major de conduite de la Police (EM cond P) créé à titre d'essai. Il est indispensable pour de tels engagements de disposer d'un modèle de règles d'engagement (Rules of Engagement, Rules of Behaviour).

Les intérêts de la police sont représentés au sein de l'EMF ABCN par l'Office fédéral de la police (fedpol). Ainsi les demandes IKAPOL pour obtenir un appui subsidiaire de l'armée ou de la protection civile parviendraient à la gestion fédérale des ressources (ResMaB) et seraient coordonnées avec les autres requêtes. Les moyens de police cantonaux, du corps des gardes-frontières et de fedpol, de la police ferroviaire et des entreprises privées ne seraient toutefois pas gérés par ResMAB.

Approvisionnement et élimination

Il faudrait d'une manière générale rationner les biens clés (par exemple l'eau, les denrées alimentaires, le fourrage, etc.) et définir et prioriser les infrastructures critiques au sens large (par exemple les systèmes d'épuration, les installations d'incinération des déchets, les systèmes TIC etc.).

La gestion de l'électricité peut certes s'appuyer sur des bases légales et des mesures organisationnelles qui ont déjà été engagées (OSTRAL). Il faudrait toutefois vérifier si celles-ci répondent aux besoins des producteurs, du commerce, des prestataires et des utilisateurs et comment ces différents groupes peuvent utiliser ces bases et ces mesures.

Le véritable défi consiste à rapporter les besoins aux réalités (conditions et possibilités techniques, propriétés physiques de l'électricité). Les milieux politiques, les structures fédéralistes ou encore le principe de subsidiarité devraient impérativement tenir compte de ces réalités.

Seul un mode d'exploitation d'urgence défini dans un cadre national et impliquant par exemple une adaptation des réseaux de distribution, pourrait permettre la réduction du risque d'effet domino, de discrimination ou d'offres de biens et de services présentant des écarts importants d'un canton à l'autre. Il faut en outre contrôler la consommation, la production, l'importation et l'exportation ainsi que les aspects d'indemnisation ou encore les actions en dommages et intérêts. L'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE) joue un rôle crucial dans ce contexte.

Santé

Dans le domaine de la santé publique, il faut une vision d'ensemble des soins médicaux de base et des biens médicaux essentiels compte tenu de la lutte contre la pandémie afin de pouvoir établir des priorités. Il sera alors possible de définir un plan des prestations auxquelles il faudrait renoncer, des offres centralisées et décentralisées, et des mesures permettant d'accroître la capacité à durer des prestataires grâce à une coordination nationale (SSC/OSANC). Ces mesures portent sur le personnel, les moyens, les médicaments et les prestations.

Une coordination nationale efficace doit pouvoir compter sur des informations fiables (présentation de la situation intégrale), sur des bases légales relatives notamment au financements complémentaires ou encore à la responsabilité, ainsi que sur des directives éthiques reconnues et des critères de décision.

Lacunes et déficits

La gestion fédérale des ressources est trop peu connue et/ou comprise. Une stratégie de maîtrise de l'EMF ABCN devrait englober également une stratégie partielle de gestion nationale des ressources. Elle devrait esquisser d'une part l'estimation des besoins, des disponibilités et de l'engagement des ressources au niveau de la Confédération, des cantons et des tiers, d'autre part des critères de hiérarchisation.

Les cantons estiment qu'ils ne sont pas suffisamment associés au processus de gestion nationale des ressources conduit par ResMaB.

A l'heure actuelle, ResMaB n'est pas un processus permanent, uniforme et simple, raison pour laquelle il n'existe pas non plus d'inventaire complet mis à jour des ressources en situation normale.

De l'avis de la majorité des cantons, les interlocuteurs au niveau de la Confédération sont encore trop nombreux et les personnes auxquelles il faut s'adresser n'y sont pas clairement définies. La multiplicité des interlocuteurs génère un sentiment d'insécurité qui n'est pas souhaitable et auquel il faudrait répondre en créant un single point of contact (SPOC) de la Confédération pour les cantons.

D'aucuns objectent que la Centrale d'alarme nationale (CENAL) assume déjà cette fonction de SPOC dans la protection de la population.

Bien que quelques cantons aient réglé dans la loi les possibilités de réquisition, ce type de bases légales n'existe pas partout, ce qui est regretté.

Pour les participants se pose la question de savoir si, dans les conditions données par l'exercice, sans électricité ou en pénurie d'électricité, il est possible de garantir une gestion nationale des ressources et si oui, de quelle manière. Il faut considérer en effet que dans les conditions données, ni l'utilisation sur tout le territoire de la présentation électronique de la situation (PES), ni la connexion permanente sans interruption entre les différents acteurs ne sont possibles.

Conclusions intermédiaires de la direction d'exercice ERNS 14 dans le domaine de la gestion des ressources

D'une manière générale, les participants ont exprimé la volonté et l'intention de gérer les ressources dans le cadre de leurs compétences et possibilités.

Toutefois les défis considérables liés à la situation complexe d'urgence et de pénurie exigent une gestion globale coordonnée des ressources. Elle doit permettre d'analyser la situation ainsi que de saisir les principales ressources de la Confédération, de l'armée, des cantons et des tiers de même que des acteurs publics et privés.

Il ressort des discussions qu'il faut étudier et analyser:

- comment atténuer les réserves internes et externes et les attentes irréalistes à l'égard de la gestion fédérale des ressources (ResMaB);
- comment la gestion fédérale des ressources pourrait s'établir en tant que processus clé et être exploitée efficacement;
- comment faire comprendre, de façon claire et uniforme, la manière dont, via ResMaB, s'effectueraient, en Suisse et à l'étranger, l'acquisition, la préparation et l'attribution de personnel, de matériel et de prestations clés;
- quels critères devraient être définis à l'avance pour élaborer les plans de renoncement de prestations ainsi que la hiérarchisation des moyens et des prestations;
- à quelles exigences techniques un réseau de transmission sûr devrait répondre pour son engagement dans ResMaB;
- si, en situation d'urgence, il ne faudrait pas instaurer un seul canal pour la transmission des requêtes que tous devraient respecter;
- comment la situation consolidée Gestion des ressources ainsi que sa quintessence devrait être représentées dans la situation intégrale qui est transposée dans la PES afin de satisfaire aux exigences particulière d'une situation d'urgence;
- si et comment il faudrait coordonner les différents concepts spécifiques pour former un concept global pour la gestion des ressources en situation d'urgence.

5.3.9 Résultat de l'examen des principes régissant la collaboration entre les cantons et la Confédération en vue de maîtriser des événements extrêmes (mesure IDA NOMEX 17)

Tâche

Les huit principes décrivent les modalités de collaboration dans le cadre du Réseau national de sécurité en cas d'événement extrême. Ils ont été élaborés par un groupe de travail du MCC RNS, révisés par le comité de pilotage et adoptés en 2014 par la plateforme politique.

Dans le cadre du module Situation d'urgence – Coordination nationale, ces principes ont été analysés et discutés par des groupes de travail interdisciplinaires composés de représentants de la Confédération, des cantons et des tiers. Un document réunissant les remarques critiques, les compléments et les propositions de correction a été rédigé à l'issue de ces travaux.

Nous présentons ci-après les constatations des groupes de travail.

Bilan et recommandations des groupes de travail

Globalement, les huit principes énoncés sont en mesure d'améliorer la collaboration entre organisations au sein du RNS. Il est toutefois nécessaire d'y apporter quelques modifications.

Par ailleurs, ces principes devraient être adaptés en permanence aux développements en cours et aux évolutions au sein du RNS. Il faudra tenir compte notamment des éléments suivants:

- la stratégie de protection de la population et de la protection civile 2015+;
- les rôles, tâches et compétences de l'EMF ABCN ou de l'état-major national dont certains ont demandé la création;
- les rôles, tâches et compétences du MCC RNS (plateforme politique, comité de pilotage, comité de pilotage élargi, bureau);
- les conséquences du projet pilote d'IKAPOL - état-major de conduite de la police pour l'ERNS 14;
- les conséquences visant à créer des concordats de protection de la population par analogie avec les concordats de police.

Commentaires et suggestions de la direction d'exercice ERNS 14

Les documents des groupes de travail ont été remis au délégué de la Confédération et des cantons au Réseau national de sécurité. Les conclusions ne doivent pas être considérées comme définitives et exhaustives. Elles devraient être encore approfondies par le comité de pilotage.

5.4 Brève enquête sur l'ERNS 14

Remarques introductives

A la suite de l'ERNS 14, deux questions écrites, volontairement ouvertes, ont été posées à un groupe de représentants du comité de pilotage MCC RNS, de l'état-major fédéral ABCN ainsi qu'à d'autres acteurs directs de l'ERNS 14:

- *Quel est, de votre point de vue, le principal constat issu des préparatifs de l'ERNS 14 et de l'ERNS proprement dit ?*
- *Quelle est, de votre point de vue, la mesure la plus importante qu'il faut prendre ?*

Les réponses qui sont parvenues à ces questions ont été reprises d'une part dans les chapitres concernés et consacrés aux différents domaines (mobilité, approvisionnement/élimination, santé, sécurité publique, coordination/conduite, information/communication, gestion des ressources). Elles ont été d'autre part réunies de manière synthétique ci-après.

Elles confirment d'une manière générale les constats issus des modules Situation d'urgence mais révèlent également la grande diversité des opinions.

Points de vue et besoins des participants à l'enquête

Constats généraux relatifs à l'ERNS 14

La question de savoir si la Suisse serait en mesure de maîtriser simultanément plusieurs événements extrêmes ne devrait même pas se poser. La Suisse doit être capable de le faire. Cette affirmation n'a pas été émise seulement en réponse aux questions écrites mais a aussi été exprimée à plusieurs reprises au cours de l'ERNS 14. En fin de compte, cet exercice a clairement révélé les faiblesses de notre société à l'égard des risques technologiques et a montré à quel point le scénario proposé plongerait notre pays dans une grave crise.

Un aspect réjouissant de l'ERNS 14 est sa contribution à une sensibilisation à la pandémie de grippe et à la pénurie d'électricité. Aussi bien l'État-major fédéral ABCN que l'armée en ont profité. Cette dernière souligne sa volonté de tirer davantage de profits des enseignements issus de l'exercice. Les travaux accomplis et les constats qu'il a été possible de faire sont tellement larges et importants que l'on ne peut pas revenir immédiatement aux affaires courantes.

D'aucuns ont regretté l'espace insuffisant accordé au débat sur la pandémie de grippe et la pénurie d'élec-

tricité dans les discussions au Kursaal, alors qu'en lieu et place il a été énormément question de formes et de structures organisationnelles.

D'un point de vue thématique, il est important de poursuivre rigoureusement le travail sur les compétences et les problèmes identifiés en situation de pénurie d'électricité ainsi que sur leurs retombées.

La résolution de problèmes au sein de sa propre organisation mais également avec d'autres acteurs est une aptitude qu'il faudrait entraîner activement. Pour l'armée également, s'impose la conclusion qu'il ne faut cesser de s'exercer et de s'entraîner, tout en veillant à ne pas rester à la surface des choses.

S'agissant de l'exercice proprement dit, il est souhaitable d'encourager une culture de l'exercice permettant aux personnes qui y prennent part de progresser. Il faut pour cela un rythme d'exercice, une régularité et un agenda d'exercice.

Le prochain Exercice du Réseau national de sécurité devrait être préparé au sein du Département en étroite collaboration avec le groupe spécialisé Instruction et exercice du Réseau national de sécurité. La plateforme politique attribuerait le mandat de projet.

Mobilité

Le transport de personnes et de marchandises afin d'approvisionner la population et l'économie en biens de première nécessité doit pouvoir être assuré.

Sécurité publique

Il manque au sein de la Confédération un organe ayant la légitimité pour coordonner en période de crise tous les acteurs du domaine de la sécurité.

Il convient d'intensifier la collaboration intercantonale pour la maîtrise d'événements impliquant un engagement important de protection de la population.

Approvisionnement/élimination

En raison d'expériences manquantes, il n'a pas été possible de représenter dans leur intégralité les conséquences dramatiques pour la population et pour l'économie d'une interruption partielle de l'approvisionnement électrique sur plusieurs semaines. Pourtant ou précisément à cause de cela, il est essentiel de réfléchir au scénario d'une pénurie d'électricité et de s'y préparer. À ce propos, il faut aussi tenir compte du fait que les mesures de gestion de l'électricité (arrêts) représentent le dernier recours pour éviter un effondrement de l'approvisionnement électrique.

L'électricité constitue LA ressource clé par excellence pour toute activité sociale et économique, une réalité qui n'est pas encore suffisamment présente dans les esprits.

Par ailleurs, le Rapport faisant suite à l'Exercice de conduite stratégique 2009 (ECS 09): préparatifs en vue de la gestion des difficultés d'approvisionnement en électricité dues à une crise élaboré en 2012 présente une première vue d'ensemble des effets d'une pénurie d'électricité. La mise en œuvre des mandats attribués par le Conseil fédéral peine toutefois à avancer.

D'une manière générale, les mesures de la Confédération, plus précisément de l'Approvisionnement économique du pays, spécialement en situation de pénurie d'électricité, ne sont pas suffisamment connues.

L'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (AFAE) souligne qu'il s'attèlera à la réalisation de ses tâches dans ce domaine, avec l'intention de mener et d'intensifier le dialogue avec les organisations et les états-majors de conduite cantonaux (OCCT/EMCC).

En situation normale tout comme en situation de crise, l'économie doit assumer certaines tâches d'approvisionnement. Si l'État ne peut pas se substituer à l'économie dans l'accomplissement de ces tâches, il peut toutefois lui fournir un appui. Il est manifeste qu'il faudrait améliorer la collaboration avec les différents acteurs, en particulier ceux du secteur privé qui jouent un rôle éminent notamment pour l'approvisionnement, les finances et la sécurité. De nouvelles mesures structurelles organisationnelles ne sont toutefois pas nécessaires.

Santé

Dans le secteur de la santé, les effets d'une pénurie d'électricité de longue durée sont peu ou insuffisamment connus. Les préparatifs se limitent à assurer l'approvisionnement électrique des systèmes essentiels en milieu hospitalier lors d'interruptions de courte durée. C'est un aspect qu'il faut absolument souligner car la plupart des domaines du secteur de la santé (y compris la fourniture matérielle de médicaments et de matériel sanitaire) dépendent largement de l'électricité du réseau. Il importe par conséquent de documenter de manière détaillée la situation sur l'ensemble du territoire (compléter le cadastre), d'élaborer des recommandations et de réaliser des formations.

Information et communication

Il est essentiel aujourd'hui d'assurer aussi rapidement que possible la connexion avec les cantons via un réseau sûr de transmission de données et via des personnes de liaison.

Coordination et conduite

Il manque une vue d'ensemble commune car tous les acteurs souffrent d'une vision étroite de la situation. Le Conseil fédéral aurait besoin d'une base complète pour les décisions stratégiques. La Confédération ne dispose pas de structures opérationnelles civiles de conduite de l'engagement à même d'assurer une gestion réussie de la crise.

S'agissant de l'armée, l'organisation et la conduite militaires ont fait leurs preuves. Cet aspect a également été confirmé lors de la collaboration avec les cantons et les états-majors cantonaux de liaison territoriale.

La gestion d'une crise doit dans tous les cas être envisagée en étroite coopération entre la Confédération et les cantons. Ces derniers demandent à être associés à cette gestion, si possible de manière paritaire, au niveau politique et administratif.

Malheureusement les rapports entre les organes de la Confédération et ceux des cantons manquent de clarté et sont entachés de facteurs émotionnels.

En outre la fonction de l'EMF ABCN et sa collaboration avec d'autres acteurs au niveau de la Confédération ainsi qu'avec les cantons devra être établie plus clairement. La collaboration au sein de l'EMF ABCN fonctionne bien.

Il faut lancer le projet Suivi coordonné de la situation et inviter les partenaires (cantons, armée et autres services fédéraux) à y faire valoir leurs points de vue. Il faudra si possible éviter de créer un nouvel organe pour préparer la vision coordonnée de la situation au niveau de la Confédération. Il est essentiel d'améliorer les processus de travail entre les structures existantes (EMF ABCN, MCC RNS, armée, instances politiques) et de clarifier les processus afin de les rendre rapides, adéquats, largement soutenus, pragmatiques (p. ex. au moyen de SPOC cantonaux qui pourraient travailler avec les services fédéraux compétents via un droit de contact et de proposition direct). L'EMF ABCN devrait être abandonné au profit d'un état-major de crise en cas d'événement, doté p. ex. de cellules d'état-major. Un tel état-major d'engagement devrait être relativement restreint et bien formé.

Il faudrait donc réformer l'état-major ABCN, dont les compétences et les tâches devraient être réexaminées et adaptées en se concentrant sur la maîtrise stratégique d'événements ainsi que sur la définition des rapports avec les organisations cantonales de conduite. Les cantons pourraient être associés à l'état-major en fonction des événements. Il reste à déterminer quel organe assurerait la coordination en cas de crise, quelle serait sa composition et de quels moyens il disposerait.

Il faut clarifier les rôles, tâches et compétences du MCC RNS (délégué, comité de pilotage, plateforme politique).

Il faut par ailleurs des règles définissant qui assume quelles tâches en cas de crise et qui est le premier interlocuteur.

Gestion des ressources

Il faut un suivi coordonné de la situation ainsi qu'une gestion consolidée des ressources. Ceci doit être garanti par l'état-major fédéral.

Il faut réaliser le projet de Gestion fédérale des ressources (ResMaB) en y associant les partenaires que sont les cantons, l'armée et d'autres services fédéraux. En plus d'un appui à la conduite, l'armée pourrait fournir des liaisons et apporter un soutien dans les domaines de la sécurité (en cas d'escalade de la situation), de la santé, des transports (terrestres et aériens), de l'approvisionnement et de la présentation de la situation.

À cela s'oppose la crainte que les cantons se voient privés des forces dont ils auraient urgemment besoin et soient ainsi affaiblis en raison des convocations militaires, par exemple dans le domaine de la santé, de la logistique, de la police et des compétences civiles de tout type.

Synthèse des constats de la direction d'exercice ERNS 14 à partir des feedback

- une pénurie d'électricité produirait une grave crise;
- les réflexions sur la problématique d'une pénurie d'électricité doivent être approfondies;
- le retour à la normale ne doit pas se faire sans enseignements ni mesures;
- les questions qui portent sur la conduite en vue de la maîtrise de la crise doivent être clarifiées;
- les conditions favorables et les bases de la planification préventive doivent être établies;
- la coopération entre les différents acteurs doit être approfondie et améliorée;
- il faut dans cet esprit créer une culture d'exercice.

5.5 Conclusions de la direction du module

Remarques générales

Une situation d'urgence complexe placerait en quelques jours notre société face à des défis de taille. La maîtrise d'une telle pénurie d'électricité serait largement déterminée par une approche concertée reposant sur des concepts coordonnés et les planifications préventives qui en découlent. Ceux-ci devraient couvrir tous les domaines thématiques et les domaines de conduite ayant été identifiés comme importants.

Conclusions de la direction d'exercice

Les discussions et les retours des participants font apparaître que le Réseau national de sécurité est considéré comme une structure nécessaire et bien positionnée. Les structures sont jugées appropriées car elles sont souples et peuvent être adaptées de manière modulaire. La plupart des processus sont définis.

Cependant, dans tous les domaines examinés, mis en lumière et discutés dans le cadre des modules Situation d'urgence, des lacunes et des déficits parfois importants dans la conduite et la coordination en réseau et par-delà les différents organes sont apparus.

Bien que les autorités, les organes de conduite, les exploitants d'infrastructures critiques, l'économie et les tiers disposent de règles de base pour différents domaines, comme la mobilité, la sécurité publique, l'approvisionnement et l'élimination, la santé, la coordination et la conduite, l'information et la communication ainsi que la gestion des ressources, ils manquent, parfois totalement, d'analyses de risques conformes à la situation et aux besoins, de même que de mesures contraignantes de planification et de précaution. Tant que l'on ne disposera pas de planifications préventives coordonnées pour la maîtrise d'une pénurie d'électricité, notre société ne sera vraisemblablement pas suffisamment préparée à une telle situation. Dès lors, la faible capacité de résilience de la société ralentirait et rendrait plus difficile la maîtrise d'une situation d'urgence.

Il importe de préserver la société et l'économie de l'effondrement et d'éviter des dommages durables. Les conditions indispensables pour faire face à la crise doivent être créées dès maintenant.

Commentaires et suggestions de la direction d'exercice ERNS 14

Une pénurie d'électricité de longue durée représente pour une société moderne un scénario extrêmement complexe et inquiétant.

Il faudrait donc procéder à un examen général et à une adaptation des planifications préventives en rapport avec une pénurie d'électricité de longue durée. Cela permettrait à la conduite, même si sa propre capacité d'action serait restreinte, de réagir immédiatement et de manière compétente à une situation d'urgence qui interviendrait rapidement.

Il faudrait en particulier:

- sensibiliser les autorités, l'économie et la population à la problématique d'une pénurie d'électricité;
- revoir, respectivement élaborer les analyses de risques;
- revoir les concepts préventifs et pour la maîtrise de la situation, respectivement les élaborer;
- élaborer, à partir des concepts, des directives qui formeront le cadre des planifications préventives;
- examiner, réviser et coordonner entre elles les planifications préventives;
- vérifier les modalités de participation des cantons à la gestion de la crise au plan fédéral et les définir d'un commun accord. Le dialogue politique et opératif devrait être renforcé dans ce contexte;
- adapter les tâches et les processus et, le cas échéant, adapter les structures existantes;
- examiner les concepts d'information, de communication et de formation et, si nécessaire, les adapter;
- analyser et, au besoin, renforcer l'infrastructure TIC (BCM) de certains organes de conduite des autorités et de l'économie, de même que de prestataires.
- ces travaux devraient être coordonnés communément par la Confédération et les cantons.

6 Module partenaire ERNS 14-Armée

Le module ERNS 14-Armée est un exercice interne à l'armée qui repose sur le concept de l'ERNS 14. Celle-ci était toutefois représentée dans le groupe de projet élargi ERNS 14. La responsabilité de l'organisation, de la réalisation et de l'évaluation de l'exercice incombe à la direction d'ERNS 14-Armée. Comme convenu, aucun coach ni observateur de la direction de l'ERNS 14 n'a accompagné l'exercice. Par conséquent, la direction d'ERNS 14 ne commente ce module que de manière restreinte.

Auteurs: direction de l'ERNS 14-Armée; révision rédactionnelle: direction de l'ERNS 14

6.1 Objectifs du module

L'ERNS 14-Armée devait permettre d'évaluer si les processus et produits internes à l'armée possèdent les qualités requises et si la collaboration telle qu'elle a été prévue avec l'État-major fédéral (EMF) ABCN ainsi qu'avec le mécanisme de consultation et de coordination du Réseau national de sécurité (MCC RNS) est utile et efficace.

Par ailleurs, l'exercice devait déboucher sur un énoncé clair des éventuelles lacunes et interfaces qui caractérisent la collaboration entre la Confédération, les cantons et l'armée.

But

L'armée a réalisé l'exercice d'état-major ERNS 14-Armée dans le cadre de l'ERNS 14 et a exercé son rôle de réserve stratégique de la Confédération.

Il s'agissait essentiellement de vérifier si les processus de planification et de conduite de l'armée permettent d'atteindre les objectifs visés et s'ils sont cohérents avec la procédure du RNS. En outre, il fallait porter une appréciation sur la capacité de commandement et d'engagement de l'État-major militaire stratégique (EM mil strat) ainsi que de l'État-major de conduite de l'armée (EM cond A) afin de garantir la marge de manœuvre politique et militaire. Enfin, l'armée devait prouver sa capacité à apprécier correctement la gravité d'une situation d'urgence nationale pour elle-même, à en tirer les bonnes conclusions tout en fournissant les prestations que l'on attend d'elle dans des conditions de conduite rendues plus difficiles.

En outre, la conduite de l'armée voulait savoir si les interventions et améliorations qui avaient été jugées nécessaires à la suite d'exercices précédents avaient été reconnues comme telles par tous, si les travaux correspondants avaient été engagés et si des améliorations étaient visibles. Enfin, l'exercice servait également à réunir des informations sur l'optimisation des processus et des structures en vue du développement de l'armée (DEVA).

Défis

Dans cet exercice, l'armée a dû relever trois défis essentiels: maîtriser la situation alors que l'approvisionnement électrique était irrégulier, que le personnel était affaibli par la pandémie et que ses effectifs étaient donc réduits, rétablir sa marge de manœuvre et, dans le même temps, apporter son soutien aux autorités et à la population civile. Elle a donc dû se pencher de manière approfondie sur ses propres processus de Business Continuity Planning (BCP) et de Business Continuity Management (BCM).

6.2 Méthode, déroulement et participants

Méthode

Le module ERNS 14-Armée a été conçu et réalisé comme un exercice cadre d'état-major. Pour ce faire, une Situation particulière Armée a été développée sur la base de la Situation générale de l'ERNS 14.

L'armée a évalué elle-même ses prestations et rédigé son propre rapport final interne.

Participants

Ont participé à l'exercice le chef de l'Armée et ses subordonnés directs, et essentiellement des membres de l'EM mil strat, de l'EM cond A et des régions territoriales (rég ter) 1 à 4.

Dans la réalité, au moment de l'exercice, l'armée aurait pu mettre à la disposition des autorités civiles quelques 9000 militaires, y compris l'aide au commandement et la logistique nécessaires.

Déroulement

Travaux préparatoires:
Exercice de prise de décision du
14–15 octobre 2014

Journées d'exercice:
4–14 novembre 2014

Évaluation et mise en œuvre:
à partir du 18 novembre 2014

A la faveur d'une étroite collaboration entre eux et de la participation de subordonnés directs du chef de l'Armée, les participants ont élaboré des planifications préventives détaillées, en ont vérifié le caractère approprié lors de l'exercice de prise de décision et les ont mises en œuvre au cours de l'exercice.

6.3 Résultats / Capacité de maîtriser la situation d'urgence

6.3.1 Commandement

L'EM mil strat et l'EM cond A ont pu assurer à tout moment la capacité de commandement et d'engagement.

La mise en œuvre des ordres préalables définie dans le cadre de la planification anticipée garantit la marge de manœuvre de l'armée et a permis aux rég ter de compléter leurs préparatifs. Grâce à des activités de commandement qui avaient fait l'objet d'une instruction et d'exercices, l'armée était prête à s'engager au moment du début de l'exercice. Les quelques 80 demandes d'appui présentées par les cantons ont ainsi pu, en règle générale, être examinées rapidement, dès leur arrivée, être appréciées au moyen d'analyses de faisabilité et présentées au chef du DDPS à l'attention du Conseil fédéral pour décision.

6.3.2 Présentation de la situation

La présentation consolidée de la situation est une condition indispensable à l'appréciation des interventions nécessaires et des différentes actions possibles. L'armée a pu disposer à tout moment d'une vision générale de la situation. La comparaison rigoureuse entre les moyens disponibles et les moyens nécessaires a facilité la planification des actions et l'attribution claire des moyens.

6.3.3 Processus

Sur la base des enseignements tirés d'exercices précédents, des processus avaient été coordonnés par-delà les différents niveaux, puis affinés pour être enfin définis dans des règlements et des outils d'aide à la conduite. De plus, les états-majors avaient été formés à leur mise en œuvre. Les commandants et les chefs responsables ont attaché une importance toute particulière à la continuité entre les différents niveaux. Il est apparu que les processus et les moyens auxiliaires sont pour la plupart complets et conformes

aux exigences pratiques. Le réseau vertical, du niveau stratégique militaire au niveau tactique, en passant par le niveau opérationnel a bien fonctionné. Un potentiel d'amélioration du contenu du flux d'informations provenant du niveau armée vers les régions territoriales a été identifié.

6.3.4 Collaboration et interfaces internes

La collaboration entre l'EM mil strat et l'EM cond A a bien fonctionné dès la phase de préparation. L'intégration des officiers de liaison de la rég ter au sein de l'EM cond A a largement réussi mais doit encore être améliorée au niveau de la conduite et de l'engagement. Il faudra attacher une attention particulière à la synchronisation du rythme de conduite sur tous les niveaux.

6.3.5 Collaboration et interfaces externes

La collaboration des EM cant li ter avec leurs cantons s'est déroulée dans un esprit d'entente et en fonction des objectifs. En règle générale, les personnes se connaissent et savent ce qu'elles peuvent attendre les unes des autres.

Au niveau de la Confédération, les représentants de l'armée ont pu assumer leurs fonctions grâce à une préparation soigneuse par les états-majors supérieurs.

L'évaluation interne de l'armée indiquera si la réglementation actuelle est appropriée ou s'il convient d'y apporter des modifications et si oui, lesquelles.

Le Triangle de politique de sécurité du DDPS, composé du chef (ou de son remplaçant) de la politique de sécurité, du chef de l'État-major stratégique militaire et du chef de l'État-major (ou de son remplaçant) de conduite de l'armée, a bien fonctionné.

6.3.6 Disponibilité

Être prêt à faire face à des changements inattendus et profonds implique de pouvoir disposer rapidement et à un niveau opérationnel de militaires en nombre suffisant et de l'équipement requis en fonction de l'appréciation des risques. Aujourd'hui, cela est difficile en raison de l'absence d'une organisation de mobilisation. Le DEVA entend combler cette lacune. Dans son message aux Chambres fédérales, le Conseil fédéral propose d'améliorer à nouveau la disponibilité pour des engagements à court terme.

L'ERNS 14 a confirmé à quel point il est important de créer les bases pour parvenir à mobiliser l'armée ou des parties d'entre elles dans des délais brefs et en nombre suffisant. Lors de l'exercice, il a été partielle-

ment répondu à cette problématique en allongeant les services comme cela est prévu dans la loi sur l'armée.

L'armée a pu, dans les temps requis, examiner sa planification ainsi que sa conduite des engagements, traiter et évaluer les quelque 80 demandes d'appui qui lui ont été adressées.

Afin que les prestations militaires puissent être fournies efficacement, il est essentiel de déterminer les besoins propres de l'armée pour garantir sa capacité d'engagement et sa capacité à durer, en tenant compte spécialement des planifications éventuelles et préventives en cas de détérioration de la situation, de la disponibilité et de la mobilisation ainsi que de la gestion de la continuité des activités (BCM).

6.3.7 Engagement de moyens/besoins propres

Les préparatifs et les ordres préalables de l'EM cantonal ont créé une base solide pour apprécier les demandes d'appui des cantons. Leurs requêtes ont pu être satisfaites.

Il est apparu ici et là qu'une aide rapide était nécessaire et que les régiments n'ont pas pu l'apporter car elles ne disposent pas de compétences propres pour l'engagement de troupes.

Communication/information

Conformément au scénario de l'exercice, les EM cantonaux étaient un des interlocuteurs pour les requêtes des autorités civiles. Il ressort de l'exercice que l'un des aspects particulièrement favorables à la collaboration est la proximité géographique des EM cantonaux et des organisations cantonales de conduite. Cet avantage n'a pas encore été mis à profit partout mais il devrait devenir la règle. La présence personnelle de commandants de régiments auprès des cantons est également apparue comme bénéfique.

Les processus, les liaisons et les canaux de l'armée ont fonctionné.

6.4 Conclusions de la direction du module partenaire

Lacunes et nécessité d'agir au niveau de la collaboration entre la Confédération et les cantons

Les contacts et les procédures bien établies pour la collaboration entre les organisations cantonales de conduite et les EM cantonaux des régiments sont un aspect

positif qu'il convient de relever. Les processus pour les situations normales ne devraient pas être modifiés.

Il manque en revanche des critères uniformes d'appréciation et de décision pour une hiérarchisation des moyens militaires en situation de concurrence, aussi bien au sein de la Confédération que dans les cantons. Le fait que la Confédération et les cantons ne disposent pas d'une présentation intégrale de la situation est un facteur qui pèse particulièrement lourd dans ce contexte.

Enfin, il faudra examiner le processus de Gestion fédérale des ressources (ResMaB), processus qui n'interviendrait qu'en situation extraordinaire et risque dès lors d'être perçu comme un corps étranger.

Lors de l'ERNS 14, il a été frappant de constater une nouvelle fois que l'armée est avant tout considérée comme un réservoir de ressources pour toutes les autres unités organisationnelles alors que la conscience que c'est en principe le Conseil fédéral qui décide de l'engagement de l'armée est étonnamment faible. Or dans le cadre de la maîtrise d'événements, l'armée peut fournir des prestations, également en personnel, en faveur de l'EMF ABCN pour le suivi de la situation, la vue d'ensemble et la hiérarchisation des requêtes des cantons.

Présentation nationale consolidée de la situation globale

Il est indispensable de disposer d'une présentation nationale consolidée de la situation pour apprécier les interventions nécessaires et les possibilités d'appui aux autorités civiles. Alors que l'armée avait à tout moment une vision générale de ses propres moyens et possibilités, il est apparu que la présentation de la situation globale n'était pas encore à la hauteur des exigences tant des services civils que des services militaires. Les différents moyens techniques de présentation de la situation – civils et militaires – doivent être utilisés de manière à en tirer des synergies et de sorte que tous les acteurs puissent se fonder sur une présentation uniforme de la situation globale.

Besoins propres

L'armée est la plus importante réserve stratégique de la Confédération capable d'assurer sa liberté d'action. Elle intervient lorsqu'en situation d'urgence les moyens des autorités civiles ne suffisent pas à maîtriser la situation. Pour que l'engagement de l'armée soit et demeure possible, sa capacité de fonctionne-

ment doit être garantie dans tous les domaines et sur la durée. Cela signifie que des moyens considérables, par exemple dans le domaine des services sanitaires ou des services de transport, sont dédiés à ses propres besoins et ne peuvent être mis à la disposition des autorités civiles que dans une mesure limitée. L'exercice a néanmoins confirmé que l'armée est en mesure de fournir aux autorités civiles des prestations importantes et parfois exclusives notamment dans les domaines de la transmission, de la sécurité, de la protection des infrastructures critiques ainsi que de la santé et des transports.

Business Continuity Management (BCM)

Dans le domaine BCM, l'exercice a montré que les bases actuelles ne sont pas encore suffisamment solides. Afin de garantir d'une manière générale la capacité de l'armée à fournir des prestations, il faut maintenant transposer les bases et concepts du BCM en ordres précis et en planifications éventuelles et préventives, puis réaliser un examen de ce processus.

Amélioration par rapport aux exercices précédents
Avant que ne débute l'ERNS 14-Armée et en prévision d'engagements de l'armée, les conclusions critiques issues d'exercices précédents avaient été soigneusement analysées et des mesures visant à remédier aux lacunes et aux dysfonctionnements identifiés alors avaient été développées. Ce travail s'est traduit par la révision des bases de la conduite déjà en place et par leur développement. L'instruction à la conduite a été intensifiée en tenant compte de la composante de milice et les structures de commandement ont été simplifiées.

Entraînements réguliers

L'exercice a montré que des entraînements réguliers étaient nécessaires. Dans leurs fonctions respectives, les militaires doivent acquérir la capacité de se sentir rapidement à l'aise dans les processus et dans l'application des moyens de conduite. Afin que la milice puisse dès le début de son engagement compléter efficacement les forces professionnelles de l'armée, les militaires peuvent et doivent assurer une mise à jour permanente de leurs connaissances, en s'informant sur les nouveautés également hors du service. Dans ce contexte, outre la planification et la conduite des engagements, le BCM doit devenir une partie intégrante de chaque exercice.

Commentaires et suggestions de la direction d'exercice ERNS 14

Pour renforcer sa propre résilience, l'armée devrait réaliser des vérifications approfondies des fonctionnalités en son sein, en situation de pénurie d'électricité, et mettre en œuvre les mesures nécessaires.

Pendant l'ERNS 14, l'armée aurait pu mettre à disposition environ 9000 militaires. En cas d'escalade de la crise, il aurait été indispensable de pouvoir convoquer rapidement d'autres corps de troupe. Dans le cadre de l'examen en cours des conclusions issues de l'ERNS 14, il faudrait donc analyser de manière plus approfondie la question de la convocation de parties de formations et unités plus importantes en présence d'une pénurie d'électricité.

Dans ce contexte, il faudra également examiner les craintes exprimées par plusieurs cantons de se voir privés des spécialistes dont ils ont besoin, si ceux-ci étaient convoqués par l'armée.

Pendant l'ERNS 14, environ une centaine de requêtes ont été déposées, ce qui est plutôt modeste. Dans la réalité, le nombre de requêtes serait certainement beaucoup plus important.

7 Module partenaire État-major de conduite de la police ERNS 14 (EM cond P ERNS 14)

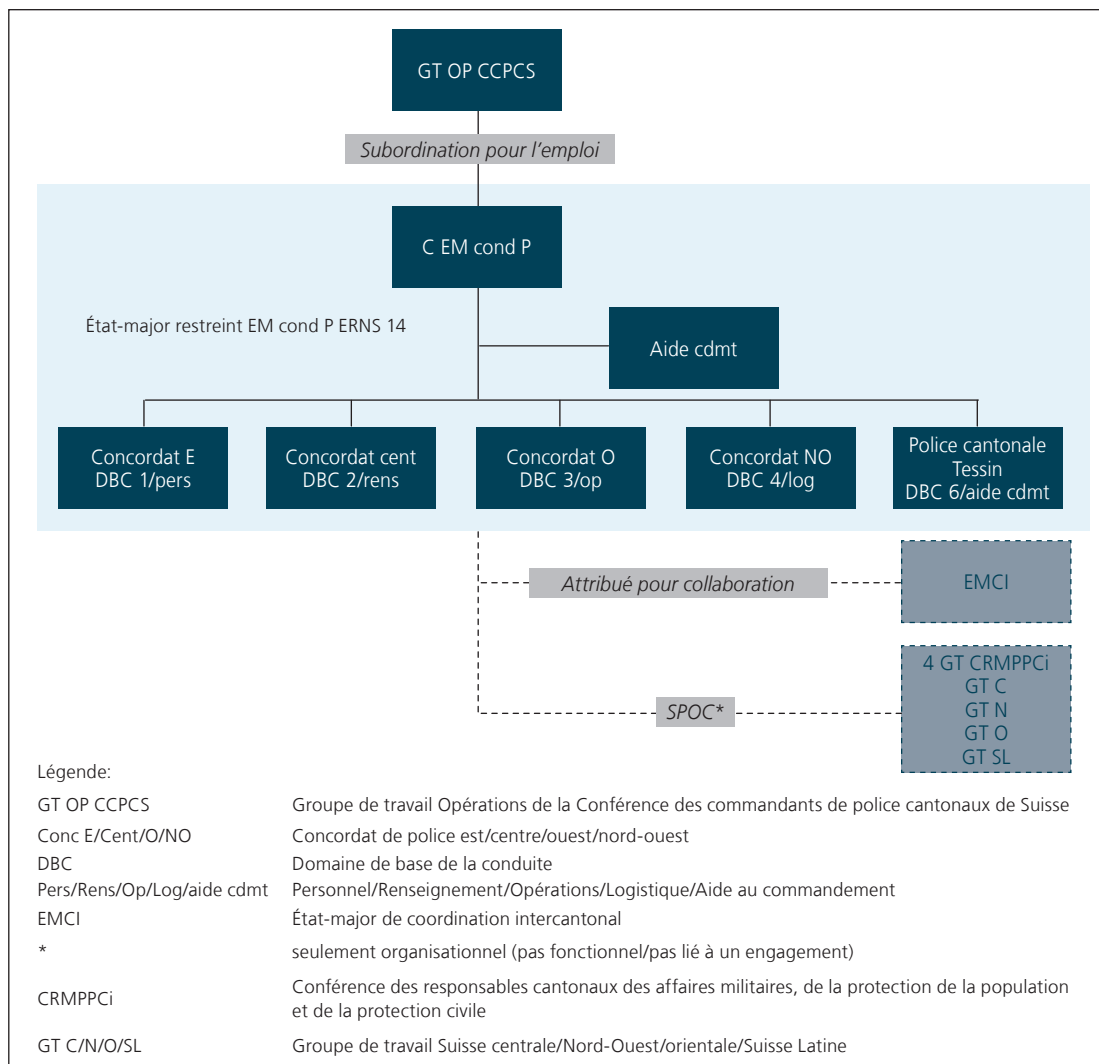
L'EM cond P ERNS 14 est un modèle pilote lancé par le groupe de travail Opérations de la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (GT OP CCPCS) qui n'a pas valeur de précédent. Il est mis en œuvre pour la première fois de manière systématique dans le cadre de l'ERNS 14. Il est reconnu par la direction d'exercice comme un instrument utile à réunir des renseignements supplémentaires dans le domaine de la coopération policière nationale.

Directement subordonné au GT OP CCPCS avant et pendant l'exercice, l'EM cond P ERNS 14 était également responsable du coaching.

Le chef EM cond P ERNS 14 a rédigé à l'attention du GT OP CCPCS un rapport interne que ce dernier évaluera pour partie de manière autonome, pour partie en collaboration avec la Conférence des responsables cantonaux des affaires militaires, de la protection de la population et de la protection civile (CRMPPCi).

L'organisation de projet ERNS 14 a été associée de manière continue aux travaux de l'EM cond P ERNS 14. La direction d'exercice ne commente ce module que de manière restreinte.

Auteur: chef EM cond P ERNS 14; révision rédactionnelle: direction d'exercice ERNS 14



Graphique 3: Organisation et participants EM cond ERNS 14

7.1 Avant-propos

Afin de tester de nouvelles voies de conduite nationale de la police, la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS) a institué un état-major de conduite pour l'exercice du Réseau national de sécurité 2014 (EM cond P ERNS 14).

Cet état-major comprenait un état-major restreint composé d'officiers de police cantonale de toutes les régions du pays ainsi que d'un siège permanent pour le représentant de la Conférence des responsables cantonaux des affaires militaires, de la protection de la population et de la protection civile (CRMPPCi).

Contrairement à l'État-major de coordination inter-cantonal (EMCI), chargé de collaborer avec l'EM cond P ERNS 14, ce dernier était structuré selon des critères non pas territoriaux ou de spécialités, mais de manière fonctionnelle, autrement dit selon des domaines de base de la conduite.

Pendant l'exercice, l'EM cond P ERNS 14 a servi d'interlocuteur aux états-majors cantonaux de conduite (EMCC) et aux organisations de conduite cantonales (OCct) pour les demandes d'appui policier supplémentaire, au cas où les ressources policières disponibles dans le canton ou le concordat n'auraient pas été suffisantes.

Pour l'EM cond P ERNS 14, l'exercice a été une occasion bienvenue de sonder les aspects fondamentaux de la conduite de la police en cas de crise d'ampleur nationale et de documenter de manière systématique les réflexions qui en sont issues à l'attention de la CCPCS afin de poursuivre le développement du concept IKAPOL en vigueur.

Le travail s'est concentré avant tout sur la hiérarchisation des tâches de police, la constitution de réserves et le droit d'urgence.

7.2 Objectifs du module

Concernant les demandes cantonales d'appui policier supplémentaire, la tâche principale de l'EM cond P ERNS 14 a consisté à

- les analyser;
- les comparer aux besoins des OCct/EMCC en y associant l'EMCI;
- les soumettre au GT OP CCPCS pour décision et les mettre en œuvre de concert avec les OCct/EMCC.

7.3 Déroulement

Avant l'exercice

Le mandat définitif du GT OP CCPCS a été confié à l'EM cond P ERNS 14, le 24 février 2014.

Les directives pour l'engagement de l'EM cond P ERNS 14 pendant l'exercice ont été adoptées le 13 mai 2014 par le comité CCPCS.

Ont suivi une séance de lancement, quatre séances de planification et un atelier (dans des compositions différentes mais toujours avec l'État-major restreint EM cond P ERNS 14+/-).

Pendant l'exercice

Du 4 au 11 novembre 2014, l'EM cond P ERNS 14 a géré un poste de commandement (PC) dans les locaux de la police aéroportuaire de Zurich (ZRH).

Ce poste était déjà atteignable avant l'exercice via une adresse électronique afin de permettre la réception d'éventuels documents de planification provenant des OCct/EMCC et d'autres organismes participant à l'ERNS 14.

Le travail d'état-major de l'EM cond P ERNS 14 s'est déroulé au PC ZRH du 4 novembre 2014 à 10h00 jusqu'au 6 novembre 2014 à 12h00 (présence ininterrompue pendant les heures de bureau, joignabilité 24h sur 24).

Il s'agissait d'assurer les liaisons avec les OCct/EMCC, avec le président de la CCPCS et la direction d'exercice ainsi que de traiter les demandes de soutien des OCct/EMCC et de rédiger des documents de conduite et d'engagement.

L'EM cond P ERNS 14 (-) a pris part au module Situation d'urgence – Coordination nationale des 12 et 13 novembre 2014 à Berne (groupe de travail 4: sécurité publique, coopération avec des tiers et aide de l'étranger, engagements subsidiaires de l'armée; groupe de travail 6: conduite et coordination, communication de crise) ainsi qu'à la manifestation de clôture le 21 novembre 2014.

Après l'exercice

Le rapport final au sein de l'EM cond P ERNS 14 a eu lieu le 6 novembre 2014.

Un rapport interne a été remis au président de la CCPCS par le C EM cond P ERNS 14 (réponse au questionnaire selon les directives du GT OP CCPCS à l'EM cond P ERNS 14).

7.4 Résultats

Demandes d'appui

Pendant l'exercice, deux demandes d'appui du concordat de police E ainsi qu'une demande du concordat de police NO ont été formulées.

Dans tous les cas, des moyens de police pour maîtriser la situation dans certains cantons ont été requis.

Prestation

Pour assurer la réussite commune de l'exercice, le C EM cond P ERNS 14 a informé de manière détaillée et avant l'exercice les OCCT/EMCC ainsi que l'EMCI sur le concept, les directives et les bases de planification de l'EM cond P ERNS 14.

Pendant l'exercice, l'EM cond P ERNS 14 a analysé les demandes d'appui adressées par les concordats de police E et NO via les OCCT/EMCC et les a mises en œuvre en étroite collaboration avec le GT OP CCPCS. Dans quelques cas isolés, l'EM cond P ERNS 14 a été contacté directement par la Centrale d'alarme nationale (CENAL).

Fonctionnalité propre (en fonction de la situation)

Structure et processus d'état-major

La structure organisationnelle regroupe un état-major restreint avec des domaines de base de la conduite (DBC), une aide à la conduite pour les questions administratives, une participation de la délégation CRMPPCi et une représentation de l'EMCI pour la collaboration (cf. graphique 3).

Avant l'exercice, des séances de planification se sont tenues et des décisions ont été prises par voie de circulation; des rapports réguliers sur la situation ont eu lieu pendant l'exercice.

Dans l'ensemble, structures et processus ont fait leurs preuves. On peut partir du principe qu'en situation de crise d'ampleur nationale, l'EM cond P ERNS 14 serait absolument fonctionnel et déploierait l'effet souhaité dans l'intérêt d'une conduite de police sur l'ensemble du territoire national.

Efficiences et efficacité de l'aide au commandement

L'accomplissement du mandat a été facilité par

- la décision prise suffisamment à l'avance par l'EM cond P ERNS 14 lui-même, en concordance avec les directives du GT OP CCPCS (une fois qu'il a été établi qu'il n'y aurait pas de situation évolutive en fonction d'éléments fournis par les services de ren-

seignement) de se concentrer uniquement sur les questions essentielles mais de les traiter de manière approfondie et en temps réel;

- l'esprit de camaraderie qui a caractérisé la collaboration au sein de l'EM cond P ERNS 14 (tous des officiers de l'armée ayant une expérience d'état-major, certains avec une formation d'état-major général, à quoi s'est ajouté l'excellent soutien d'assistants de conduite de la police cantonale de Zurich, très bien formés et dont les apports ont été très efficaces);
- la disponibilité de la CRMPPCi à coopérer hors règlements;
- une collaboration facile et fondée sur la confiance avec la direction d'exercice.

Des entretiens téléphoniques réguliers à intervalles de deux heures ont eu lieu avec les personnes de contact de l'EM cond P ERNS 14 dans les cantons (OCCT/EMCC).

La situation était présentée sur une carte physique au PC EM cond P ERNS 14 à l'aéroport de Zurich ainsi que sur la présentation électronique de la situation (PES) de la CENAL. L'EM cond P ERNS 14 y disposait de son propre dossier pour y déposer ses documents, permettant ainsi à d'autres organes de s'informer en ligne sur l'avancement des travaux au sein de l'EM cond P ERNS 14.

Instruments (de conduite) de la coordination (IKAPOL et interdisciplinaire)

L'accord IKAPOL actuel peut aussi servir de base en cas de crise nationale. En réalité on ne peut s'attendre à ce qu'il y en ait un autre au pied levé.

Reste toutefois à vérifier dans quelle mesure cet accord devrait être encore développé pour mieux assurer la maîtrise d'un tel événement.

Capacité à durer

Dans la configuration choisie pour l'exercice, la capacité à durer n'a jamais été concrètement remise en question. En situation d'urgence réelle, il serait toutefois indispensable de disposer d'un plan de relève pour le long terme, reposant sur le principe de la double, voire triple occupation de toutes les fonctions importantes.

Évaluation de la technique et des infrastructures

Information et communication

Le travail a été rendu plus difficile par

- une compréhension encore incertaine du rôle de l'EM cond P ERNS 14;

- l'absence d'une présentation policière de la situation faisant office de référence (PES CENAL ne fournit que la plateforme informatique).

Locaux et équipement

L'EM cond P a besoin d'une installation centrale de commandement (PC avec locaux et infrastructures techniques). Le site de ZRH était approprié pour l'exercice. En cas d'événement réel, cela ne serait que partiellement vrai, notamment pour des raisons d'espaces et d'infrastructures; par ailleurs, selon l'événement et l'évolution de la situation, il faudrait prévoir également des sites de remplacement.

Responsabilités et compétences

Mise en concordance de la stratégie du GT OP CCPCS/EM cond P ERNS 14 avec la Confédération, les cantons et des tiers

La stratégie et l'intention (formulée par l'EM cond P ERNS 14) du GT OP CCPCS quant à la conduite nationale de la police ont été communiquées par écrit deux semaines avant le début de l'exercice à tous les acteurs importants pour l'EM cond P (OCct/EMCC, EMCI, CRMPPCi, CENAL).

Les compétences ont été réglées comme suit:

- Les délégués de la police au sein de l'EMCI clarifiaient le besoin de moyens policiers supplémentaires directement avec leurs corps et les communiquaient aux OCct/EMCC concernés, qui présentaient ensuite une demande de soutien à l'EM cond P ERNS 14. L'EM cond P ERNS 14 analysait ces demandes et proposait une solution au GT OP CCPCS. Après la décision du GT OP CCPCS, la mise en œuvre était assurée par l'EM cond P ERNS 14, via les OCct/EMCC, le cas échéant en y associant encore l'EMCI.
- Dès l'arrivée des demandes d'appui à l'EM cond P ERNS 14, ce dernier en informait la CENAL; la même procédure a été suivie pour les décisions du GT OP CCPCS et leur exécution.
- La CRMPPCi a été informée en continu sur le résultat sans être cependant directement associée au processus de demande d'appui policier.

7.5 Conclusion de la direction du module partenaire

L'EM cond P ERNS 14 considère qu'il y a lieu de prendre des mesures en particulier pour la maîtrise interdisciplinaire des événements par-delà les frontières cantonales. Il faut réussir à l'avenir à accroître

la capacité d'action de la CRMPPCi afin que plusieurs cantons soient en mesure d'assurer la conduite opérationnelle d'engagements de police et de protection de la population sur une longue durée. Une solution possible réside dans la constitution d'un nouvel état-major commun de conduite et de planification pour la maîtrise intercantonale d'événements, sur le modèle de l'état-major de coordination intercantonal ou de l'EM cond P.

Pour la réussite d'un tel projet, il faudrait commencer par veiller à ce que le concept IKAPOL pratiqué actuellement soit compris correctement et interprété de manière uniforme. Par ailleurs, il faudrait réfléchir sans a priori à un concordat de protection de la population, ainsi qu'à l'harmonisation du périmètre des concordats qui présentent une importance pour la sécurité.

État-major de conduite de la police (EM cond P ERNS 14) dans le contexte du Réseau national de sécurité

L'EM cond P se situe dans le prolongement de la démarche mise en pratique actuellement par IKAPOL. Avec cet état-major et l'EMCI, le commandement national de la police dispose sur le plan opérationnel (CCPCS et GT OP CCPCS) d'un outil lui permettant en cas de crise nationale d'assumer efficacement ses responsabilités et de préserver à plus long terme sa capacité d'action.

L'éventail des tâches va de la coordination à la conduite des engagements en passant par la planification des engagements, tout en préservant les compétences des polices cantonales. Cela signifie que ce sont les cantons qui décident et décideront en dernière instance de l'allocation de ressources, en particulier de ressources policières.

Pour une structuration selon les DBC (structure fonctionnelle plutôt que territoriale), il faudrait une formation ciblée des états-majors ainsi qu'un entraînement approprié.

A l'heure actuelle, l'incontestable différence structurelle et organisationnelle fondamentale par rapport à la maîtrise non policière des événements (absence d'un instrument analogue à l'EM cond P du côté de la CRMPPCi) handicape considérablement l'action conjointe qu'il faudrait viser entre les forces de police et celles de la protection de la population.

Le projet pilote EM cond P a contribué à ce que le MCC RNS ait assumé sa fonction en la limitant à juste titre à la consultation et à la coordination, en excluant la conduite des engagements.

Élan donné par l'ERNS 14

L'ERNS 14 a contribué à consolider le projet pilote EM cond P ERNS 14 et à resserrer les liens entre CCPCS et CRMPPCi.

Prochaines étapes

- analyser les documents élaborés par l'EM cond P ERNS 14 pour déterminer s'ils sont utilisables comme bases des planifications prévisionnelles en cas d'engagement;
- rédiger les documents cadres sur la base des projets élaborés par l'EM cond P pendant l'exercice (hiérarchisation des tâches, constitution de réserves, droit d'urgence etc.);
- engager avec la CRMPPCi une réflexion sur un rapprochement fonctionnel (concordat de protection de la population, EMCI protection de la population, ou état-major commun de planification et de conduite CCPCS/CRMPPCi);
- aborder dans la discussion la question de l'harmonisation des périmètres des concordats.

Commentaires et suggestions de la direction d'exercice ERNS 14

L'ERNS 14 a été l'occasion de tester le projet pilote État-major de conduite police.

Avant l'exercice, plusieurs cantons avaient exprimé leurs réserves à l'égard de ce projet pilote. Ils craignaient qu'un précédent ne soit créé et que les cantons ne soient mis devant le fait accompli.

Il faudrait poursuivre, sur la base des expériences de l'ERNS 14, le développement du projet pilote en apportant une réponse aux questions qui demeurent en suspens. Il importe dans ce contexte d'étudier et de traiter tout particulièrement les remarques et les réserves émises par plusieurs cantons.

En outre, les attentes venant de l'EM de conduite de la police quant à un concordat de protection de la population et un organe opérationnel, par exemple au sein de la CRMPPCi, ne sont pas partagées par tous les chefs d'états-majors OCCT/EMCC. Dans la perspective d'une situation d'urgence nationale, de telles divergences de vue devraient être examinées.

Le nombre de demandes et d'offres de prestations lors de l'ERNS 14 ne peut pas être transposé comme valeur d'expérience sur une situation d'urgence réelle.

8 Vérification des systèmes d'information et de communication (Module TIC)

L'importance cruciale des systèmes TIC pour la gestion des crises a été clairement mise en évidence lors de l'ERNS 14. Des liaisons sûres et stables sont indispensables pour la conduite et la gestion dans la crise. Les systèmes TIC examinés auraient été nettement limités dans le cas d'une pénurie de courant durant plusieurs semaines. Ils n'auraient en grande partie pas été en mesure de répondre aux exigences posées.

Remarque préliminaire de la direction d'exercice ERNS 14

Le rapport circonstancié du module vérification des systèmes de communication et d'information (TIC) se trouve dans l'annexe 4. Il s'agit d'un rapport technique destiné avant tout à des spécialistes.

Le présent chapitre met surtout les résultats en évidence.

8.1 Objectifs du module

Le module doit montrer à quel point la technique et les infrastructures de l'aide à la conduite répondent aux exigences posées, dans le cas d'une pénurie de courant de longue durée et une coupure de courant de plusieurs jours.

Le chapitre contribue à répondre à la question quatre de la plateforme politique.

Des systèmes internes à la Confédération ou supra cantonaux, c'est-à-dire reliant plusieurs cantons ou des cantons à la Confédération, ont été examinés dans le cadre du module TIC.

8.2 Résultats

Parmi les systèmes étudiés, seuls remplissent les exigences ceux qui peuvent faire face à une panne de courant ou à une pénurie d'électricité. Ceux-ci sont, dans le domaine de:

La conduite et la communication:

Bernradio, système d'information et de conduite des Forces terrestres (SIC FT), radio d'urgence DFAE, réseau de téléphonie fixe (liquidation en 2016) et POLYCOM.

Alarme et information:

POLYALERT et POLYINFORM (Radio IPPC).

Réseaux et technologies:

Réseau suisse de conduite, réseau de données de la branche de l'électricité (interne), réseau téléphonique de la branche de l'électricité (interne), USKA, SIKom RNS/SDVN (si disponible).

Les systèmes dont la fonctionnalité en cas de crise est limitée ou fortement limitée empêchent ou rendent impossible un flux de données en temps réel, fiable et régulier. Ils limitent de ce fait la conduite, la communication, l'information et l'alarme à chaque niveau et entre les partenaires de manière conséquente.

Ceci vaut également dans le domaine de la mobilité (par exemple la télécommunication des chemins de fer), dans celui du ravitaillement et de l'élimination (par exemple les systèmes bancaires, de crédit, des caisses et des systèmes des carburants et de la logistique), dans celui de la sécurité publique (par exemple en cas de défaillance des numéros de téléphone d'urgence) et enfin, dans celui de la santé (par exemple SII – SSC). Il serait ainsi plus long et plus difficile de maîtriser une crise.

En cas de pénurie prolongée d'électricité, il ne serait pas possible de compter sur ces systèmes. Il serait toutefois possible d'améliorer considérablement la résilience de certains systèmes à l'aide de certaines mesures ciblées et rapidement applicables.

La plupart des systèmes ne possèdent pas suffisamment d'autonomie pour satisfaire aux exigences lors d'une situation d'urgence prolongée. Ils sont prévus pour supporter une panne de courant de plusieurs minutes ou heures et ne seraient de ce fait pas capables de supporter des défaillances répétées de plusieurs heures durant des semaines, que ce soit avant ou après l'entrée en vigueur de l'Ordonnance sur la gestion de l'électricité (OGEL). Les batteries de secours peinent également à répondre aux exigences en cas de pénurie prolongée d'électricité, notamment à cause des temps de recharge trop courts.

Des plans d'urgence pour l'approvisionnement (par exemple de carburant pour les groupes électrogènes de secours) comprenant la priorisation des systèmes TIC en cas de pénurie de courant, n'existent souvent pas encore. Plus l'autonomie d'un système est basse, plus l'existence d'un concept pour le ravitaillement est importante.

La disponibilité et la fonctionnalité des systèmes TIC peut autant être la cause que la solution de la crise. Il convient également de considérer que dans les cantons examinés ainsi qu'à la Confédération, la situation, les besoins, les estimations et donc les plans d'urgence et les mesures sont très différents.

8.3 Recommandations de la direction du module

La résilience des systèmes devrait être augmentée. Par ailleurs, il convient de chercher des alternatives pour la transmission de données importantes par des systèmes sécurisés. Par exemple: les données de SAP_PGI, de Swisstopo et la duplication des données de la PES et du SII-SSC sur le SIC FT

De manière générale, il est important que chaque maillon d'une chaîne ait la même résistance. Les serveurs, les stations de base, les réseaux de transport et les terminaux devraient de ce fait disposer d'une alimentation électrique qui leur permette de garantir leur fonctionnement pendant une durée similaire en cas de crise (exemples: POLYCOM, POLYINFORM, Swissphone, KOMBV-KTV, Réseau GSM et téléphone satellitaire).

Plusieurs cantons ont exprimé la volonté de voir naître un réseau national sécurisé et il convient d'y donner suite (exemples: SIKom RNS et acheminement dynamique des données aux centrales d'engagement).

Commentaires et suggestions de la direction d'exercice ERNS 14

Afin d'améliorer la résilience des systèmes importants en cas de crise il conviendrait:

- d'identifier les systèmes importants dont il serait possible d'augmenter la résilience avec des moyens relativement simples et bon marché et de les renforcer;
- d'identifier les systèmes comportant une faible autonomie, de les répertorier et de les prioriser afin de définir un plan préventif de ravitaillement.

9 Exercice de conduite stratégique 2009 (ECS 09)

L'Exercice de conduite stratégique 2009 (ECS 09) avait pour objet les préparatifs en vue de la gestion des difficultés d'approvisionnement en électricité dues à une crise. Il abordait de ce fait des thèmes semblables à ceux de l'ERNS 14. Les enseignements décrits dans le rapport ESC 09 de la Chancellerie fédérale relèvent dès lors de la même pertinence pour l'ERNS 14. En particulier, sont concernés quatre arrêtés du Conseil fédéral et douze mesures/recommandations du Rapport faisant suite à l'Exercice de conduite stratégique 2009 (ECS 09) du Département fédéral de l'économie de 2012. Le tableau ci-dessous en donne un résumé.

Décisions
En collaboration avec les différents départements et la Chancellerie fédérale pour leurs domaines politiques respectifs, le DFE est chargé d'analyser les répercussions d'une pénurie d'électricité, de présenter ses conclusions au Conseil fédéral d'ici au milieu de l'année 2011 et, dans la mesure du possible, de formuler des propositions.
En collaboration avec le DETEC, le DFE est mandaté pour clarifier les points en suspens du memorandum of understanding du 10 mai 2010 établi par l'OFAE et l'OFEN, puis d'élaborer jusqu'à fin 2010 un projet de consultation ou d'audition.
La ChF édicte en collaboration avec les départements une directive sur la planification de la continuité des activités (BCP) dans l'éventualité d'une situation de pénurie de courant. Les départements veillent à ce que leurs planifications de la continuité des activités couvrent l'éventualité d'une situation de pénurie de courant et informent le Conseil fédéral jusqu'au milieu de 2011 de l'état d'avancement des travaux.
La ChF soumet au Conseil fédéral jusqu'à la mi-2011 des propositions d'amélioration: de l'assistance en matière technique et managériale sous forme d'état-major du Conseil fédéral, et du management interdépartemental de crise, dans le cadre des compétences de la ChF, conformément aux directives du Conseil fédéral du 24 octobre 2007.
Mesures/recommandations (rapport de suivi)
Détermination du degré et des conditions d'approvisionnement adéquats en cas de pénurie d'électricité: DFE (OFAE)
Dispositif de crise relatif à l'approvisionnement en argent liquide et au trafic électronique de paiements: DFF
Mesures de sensibilisation des milieux de la santé/hôpitaux: DFI (OFSP) et DFE (OFAE)
Enquête sur la capacité d'action des polices cantonales: Recommandation à la CCDJP
Stratégie de crise de l'AFD: DFF (AFD)
Capacité de résistance des télécommunications: DETEC (OFCOM) et DFE (OFAE)
Préservation du trafic individuel et des transports publics au sol: DETEC (OFT, ASTRA) et DFE (OFAE)
Disponibilité de l'aviation civile: DETEC (OFAC) et DFE (OFAE)
Préservation de POLYCOM: DDPS (OFPP)
Sensibilisation de l'industrie alimentaire et des détenteurs d'animaux
Mesures à prendre à la douane et à la protection des frontières (concernant les TIC); le DFF est chargé de faire des propositions
Mesures à prendre pour garantir les contacts internationaux de la Confédération

Tableau 4: arrêté fédéral du 18 juin 2010; rapport d'évaluation ECS 09, y compris le rapport de suivi du 27 juin 2012

Commentaires et suggestions de la direction d'exercice ERNS 14

Dans le cadre du suivi général de l'ERNS 14, les décisions de l'ECS 09 ainsi que l'état de leur mise en œuvre doivent être pris en compte.

Le stade de la mise en œuvre est inconnu. Il n'appartenait pas à la direction d'ERNS 14 de le vérifier.

Les constatations, suggestions et recommandations que l'on peut tirer de l'ERNS 14 concordent largement avec celles de l'ECS 09 et avec les recommandations formulées dans le rapport final.

D'une part, il est réjouissant de voir que les constatations faites à l'époque sont désormais également confirmées par les cantons et les tiers. Mais il apparaît aussi clairement combien il est important et urgent de procéder à la mise en œuvre des mesures. La sensibilisation faite dans le cadre de l'ERNS 14 devrait y contribuer.

10 Réponses aux questions de la plateforme politique du RNS

Remarque préliminaire

Même en présence des conclusions de l'ERNS 14, il n'est pas possible de répondre de manière définitive aux questions.

Il n'existe pas d'événement réel pouvant être comparé à la situation d'urgence qui a fait l'objet de l'exercice. Beaucoup de choses n'étaient pas mesurables dans l'ERNS 14. Là où des critères et des indicateurs étaient difficiles à définir, l'évaluation s'est faite à partir d'études scientifiques ainsi que d'hypothèses et de suppositions élaborées avec des spécialistes.

Des procédures et des structures ont pu être analysées et des redondances ont été en partie identifiées. Des thèmes et des problèmes connus depuis longtemps mais jamais encore vraiment abordés ont pu être intégrés et soulevés.

L'ERNS 14 doit permettre de vérifier et de documenter de manière simple et efficace si...

... le Réseau national de sécurité (RNS) peut maîtriser simultanément deux à trois grands événements (situations d'urgence, crises ou catastrophes) d'importance nationale et, dans ce contexte, coordonner efficacement un appui international;

Même avec des structures bien rodées, la gestion de tels événements reste un immense défi à relever, compte tenu de l'engagement de tous les moyens disponibles et de la collaboration étroite de tous les partenaires et de la population.

D'une manière générale, le Réseau national de sécurité (RNS) pourrait très bien maîtriser simultanément de tels événements d'importance nationale. Il doit être en mesure de le faire, la question étant de savoir avec quel niveau de qualité et dans quel délai ! A cet égard, d'importantes mesures de préparation ont été prises par la Confédération, les cantons et les tiers.

Le RNS englobe les organisations nécessaires pour cela. Ses partenaires disposent en outre des compétences et des moyens requis. Il pourrait également demander l'aide internationale et coordonner l'intervention de celle-ci.

Toutefois, les structures et procédures nécessaires pour la coordination nationale sont en partie encore trop peu développées, connues et rodées. On se concentre souvent beaucoup sur son domaine propre, ce qui est positif, mais cette attitude peut faire perdre quelque peu la vue d'ensemble.

Dans la gestion des crises, les relations informelles qui fonctionnent exceptionnellement bien à tous les niveaux pourraient s'avérer très importantes. En outre,

on pourrait certainement pallier beaucoup de problèmes avec un peu d'improvisation et de sens de l'organisation.

... il existe des lacunes à combler dans la collaboration entre la Confédération et les cantons pour maîtriser des situations de crise de grande ampleur;

Fondamentalement, la collaboration semble réglée pour ce qui est du partage des compétences et des responsabilités communes. On relève toutefois certaines lacunes, d'une part, dans la collaboration intercantonale et, d'autre part, dans la collaboration entre les cantons et les instances fédérales. Des lacunes dans les connaissances, des niveaux d'information variables, des attentes et des perceptions très diverses sont à l'origine d'imprécisions et de malentendus. Il y a des mesures à prendre pour que les cantons soient pris en considération comme il le faudrait dans le dialogue politique et surtout dans le dialogue opérationnel.

Les lacunes et la nécessité de prendre des dispositions sont reconnues pour l'image de la situation, la présentation électronique de la situation, la gestion fédérale des ressources et un système de communication sécurisé.

... le mécanisme de consultation et de coordination du Réseau national de sécurité (MCC RNS), l'État-major fédéral ABCN (EMF ABCN) et d'autres organes de la Confédération, des cantons et de tiers sont fonctionnels et en mesure d'accomplir leurs tâches;

Considéré dans son ensemble, le RNS a fait ses preuves: il s'est montré absolument indispensable et s'est généralement révélé adapté à sa fonction en ce qui concerne la gestion d'une crise multiple à l'échelon national.

Globalement, la plupart des organes auraient été fonctionnels et auraient pu accomplir leurs tâches. Des possibilités d'optimisation sont identifiées, des adaptations sont çà et là également indiquées. Plus les différentes tâches et compétences sont définies avec clarté et plus les procédures sont rodées, plus ces entités et organes pourraient fonctionner à satisfaction. En même temps, les situations de crise imposent de savoir faire preuve de souplesse et d'innovation.

Dans les cantons, il apparaît clairement que les structures et les procédures sont majoritairement fonctionnelles. Mais, souvent, la capacité à durer sur plusieurs semaines ou mois a été considérée comme critique. Des changements ont été envisagés, voire même mis en place pendant l'ERNS 14.

... les systèmes techniques et les infrastructures de l'aide à la conduite sont à la hauteur des exigences;

Les analyses et les tests menés dans le cadre de l'ERNS 14 et en préparation de celui-ci ont permis d'avoir une bonne vue d'ensemble à l'échelon national. Dans l'ensemble, les exigences pourraient être satisfaites, du moins dans de larges domaines. Des lacunes et des faiblesses ont déjà souvent été identifiées au quotidien, lors d'engagements et lors d'exercices. Des mesures visant à améliorer la situation ont en partie déjà été mises en place, sont sur le point de l'être ou sont planifiées.

Quoi qu'il en soit, l'ERNS 14 a montré qu'en cas de panne de courant ou de situation de pénurie de courant prolongée, le fonctionnement de nombreux systèmes est remis en question et les exigences ne peuvent pas ou plus être satisfaites sans autre.

L'urgence de pouvoir disposer d'un système de communication à large bande uniforme et capable de résister à toute situation de crise a été largement et unanimement reconnue. Des mesures concernant ce point ont toutefois été prises.

... les responsabilités pour décider des mesures, engager des moyens, informer et communiquer en cas de crise sont définies et efficaces.

Dans l'ensemble, les responsabilités sont établies et en général adaptées à l'objectif poursuivi. Il existe encore dans la communication certaines carences qui empêchent de relever également les défis d'une situation de pénurie de courant.

Un certain nombre de cantons souhaitent que la Confédération édicte des prescriptions adaptées à la situation pour des événements régionaux mais surtout nationaux et, suivant les cas, prenne en charge les tâches de coordination. Toutefois, les avis sur le rôle de la Confédération varient.

Il manque aussi des stratégies de gestion et des dispositions de prévention ainsi que des mesures pour le cas d'une situation de pénurie de courant appelée à se prolonger. L'intégration de toutes les parties importantes du RNS, notamment des privés, n'est pas encore suffisamment réalisée.

11 Recommandations du directeur d'exercice ERNS 14 à l'adresse de la plateforme politique du RNS

Les recommandations ci-dessous se fondent sur une multitude d'observations, constats et enseignements réunis avant, pendant et après l'Exercice du Réseau national de sécurité 2014 (ERNS 14), puis vérifiés, discutés et mis en concordance au cours de discussions avec de nombreux experts et personnes clés.

Recommandation 1: Réseau national de sécurité

Situation

L'ERNS 14 a démontré qu'il existe une forte attente d'un dialogue indispensable tant sur le plan politique qu'opérationnel et que ce dialogue exige des procédures claires et des organes désignés qui ne sont pas encore complètement en place.

Le dialogue politique doit être mené dans le cadre de la plateforme politique du RNS. Les discussions entre les quatre membres d'exécutifs sur des sujets qui présentent une importance pour le RNS sont déjà bien rôdées. Toutefois, en amont de l'ERNS 14 et pendant celui-ci, la question de savoir si et de quelle manière d'autres membres d'un exécutif devraient participer au dialogue politique n'était pas toujours claire.

Sous la direction du Délégué, le comité de pilotage élabore l'agenda de politique de sécurité conformément aux exigences de la plateforme politique du RNS et mandate des groupes de travail pour une durée déterminée. Il n'intervient cependant pas sur les questions opérationnelles de gestion de la crise. Il est ressorti de l'ERNS 14 que la collaboration avec d'autres organes n'était pas clairement définie et était donc sujette à interprétation.

Recommandation

Il faudrait maintenir la plateforme politique du RNS sous sa forme actuelle et régler d'une part les modalités selon lesquelles d'autres conseillers fédéraux, conseillers d'État ou représentants de conférences gouvernementales cantonales peuvent y prendre part au cas par cas, dans le respect de la parité et, d'autre part, comment les intentions de la plateforme politique du RNS peuvent être transposées en décisions du Conseil fédéral, des gouvernements cantonaux ou des conférences gouvernementales cantonales.

Il faut également conserver le comité de pilotage tout en réexaminant la fonction, les tâches et la composition et, si nécessaire, en les adaptant. Il devrait être possible d'élargir ce comité en fonction des situations, là aussi en respectant le principe de la parité.

Pour accroître l'efficacité du RNS, faire en sorte qu'il soit mieux compris et mieux accepté, il convient de déterminer et de communiquer les tâches et les fonctions de même que les procédures et les structures au sein du mécanisme de coordination et de consultation du RNS (MCC RNS). Ce travail devra tenir dûment compte des structures et des organes déjà en place (p. ex. EMF ABCN) et des évolutions en cours (p. ex. rapport sur la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+).

Recommandation 2: État-major fédéral ABCN

Situation

L'État-major fédéral ABCN intervient pour coordonner les activités de la Confédération en cas d'événement ABCN de portée nationale. Il importe surtout d'assurer un dialogue opérationnel entre les cantons, au sein de l'État-major fédéral ABCN, entre l'État-major fédéral ABCN et les organes cantonaux de conduite ainsi qu'avec des tiers. L'ERNS 14 a révélé que ce dialogue présente encore certaines insuffisances et lacunes et que les conceptions et les attentes à cet égard sont les plus diverses. Ces aspects devront être définis plus clairement et expliqués. Il faudra se pencher en priorité sur les questions internes à l'État-major ABCN, sa sphère de compétence par rapport aux autres organes et sur la collaboration avec les cantons.

Recommandation

Il faut examiner et poursuivre le développement de l'État-major ABCN, qu'il s'agisse de son mandat, de sa fonction, de sa structure, de sa composition et de sa désignation. Il convient de clarifier le lien avec les cantons et de revoir leur représentation au sein de l'État-major fédéral pour l'améliorer. Il faut clarifier et définir les interfaces avec d'autres états-majors, organes et tiers. L'État-major fédéral doit pouvoir agir de manière souple, être composé et intervenir en fonction des événements.

Recommandation 3: Information et communication

Situation

Si l'importance de l'information et de la communication est incontestée, des malentendus et des désaccords surgissent cependant régulièrement en raison des conceptions et des attentes différentes à cet égard, et parfois aussi en raison d'une connaissance superficielle des compétences et des procédures qui régissent la communication de la Confédération, des cantons et de tiers.

La nécessité d'améliorer la concordance (contenus et échéances) des informations et de la communication au sein et entre les différents niveaux de l'État ainsi qu'avec des tiers a été reconnue. En vue de cette optimisation, la Chancellerie fédérale a prévu en 2015 un atelier avec les cantons et entend constituer un groupe de travail Communication de crise Confédération-cantons.

Des systèmes TIC les plus divers sont utilisés pour l'information et la communication. Les analyses des systèmes ont montré que ceux-ci ne seraient que partiellement utilisables en cas de pénurie d'électricité, ce qui rend difficile la communication entre la Confédération et les cantons, entre les cantons mais aussi avec la population et l'économie.

Recommandation

Il faut mettre en œuvre les mesures prévues par la Chancellerie fédérale, telles que l'atelier avec les cantons et la constitution d'un groupe de travail Communication de crise Confédération-cantons.

Il faudra dans ce contexte prêter une attention particulière aux difficultés qui affectent la communication en cas de pénurie d'électricité.

Recommandation 4: Suivi coordonné de la situation et présentation électronique de la situation

Situation

Les participants ont souvent exprimé le besoin d'une présentation consolidée de la situation. L'actuel suivi coordonné de la situation avec les deux centres de situation qui se coordonnent et se complètent, à savoir le CASS/OFPP (Centre d'annonce et de suivi de la situation, domaine Dangers) et le CFS/SRC (Centre fédéral de situation, domaine Menace), est approprié. La Centrale nationale d'alarme (CENAL) garantit l'échange d'informations entre la Confédération et les cantons et prépare une présentation de la situation relative à la protection de la population, tandis que le Service de renseignements de la Confédération (SRC) est chargé de la présentation de la situa-

tion du point de vue de la sécurité. Ils assument ensemble la responsabilité de la présentation de la situation globale.

Si l'on entend à l'avenir disposer d'une présentation de la situation nationale à tous les niveaux, il faut que les cantons soient directement intégrés à la situation globale. La présentation intégrale de la situation doit être rendue accessible à tous les partenaires du RNS en fonction de leurs besoins.

Recommandation

Il faut poursuivre le développement des mesures visant à assurer un niveau égal de connaissances et une représentation de la situation globale au moyen d'une présentation électronique de la situation (PES) commune. Il est important de clarifier encore le flux d'informations via les voies professionnelles et les voies techniques entre les offices de la Confédération et les cantons, et définir à cet effet la procédure et les processus. La situation globale peut être valorisée davantage en présentant la situation infrastructures critiques avec encore plus de contenus (densification) et de clarté (visualisation). Toute solution technique doit permettre de récolter, de traiter et de diffuser les informations également en situation de pénurie d'électricité.

Recommandation 5: Gestion fédérale des ressources

Situation

En situation d'urgence, il devrait être possible au plan fédéral de recenser, de gérer, de hiérarchiser et, sous réserve de l'approbation par le Conseil fédéral, d'attribuer ne seraient-ce que les ressources essentielles, nationales et internationales, de même que les moyens civils et militaires. La Gestion fédérale des ressources est un instrument approprié, dont le rapport final SEISMO 12 recommande la mise en œuvre, pour coordonner l'utilisation des ressources. Celle-ci sera introduite d'ici à fin 2016 sous la houlette de l'État-major fédéral ABCN. À ce jour, la Gestion fédérale des ressources est toutefois encore trop peu comprise et trop peu acceptée. C'est pourquoi les processus prévus n'ont pu être testés que partiellement lors de l'ERNS 14, en dépit de la large concertation réalisée durant la phase de préparation. Il faut dès lors considérer d'un œil critique les affirmations et les constats à ce propos.

Recommandation

La Gestion fédérale des ressources doit être simple, les processus et les compétences décisionnelles doivent être présentés de manière transparente et se

fonder sur des structures et processus existants. Il faut tenir compte à cet égard de la tension qui existe entre une délégation précoce et complète de compétences décisionnelles (procédure plus rapide et acceptation moindre) et des décisions sur les questions délicates à prendre au plus haut niveau politique (procédure plus lente et acceptation plus importante). Il faut clarifier et régler avec les cantons et avec l'armée les questions en suspens, éventuellement aussi la question du caractère légal contraignant.

La Gestion fédérale des ressources doit être mise en œuvre d'ici à la fin 2016, faire l'objet de tests pratiques dans de nouveaux exercices et être utilisée dès 2017 comme processus standard.

Recommandation 6: Sensibilisation à la vulnérabilité de la société

Situation

L'ERNS 14 a fait apparaître à quel point les effets, les interdépendances et les défis qui vont de pair avec une situation d'urgence complexe sont sous-estimés, en particulier dans la phase initiale. Il a cependant déjà notablement contribué à la sensibilisation de nombreux acteurs.

Recommandation

Il faut sensibiliser encore davantage les autorités, les administrations, l'économie et la population, tant au niveau de la Confédération que des cantons, à la vulnérabilité de la société face à des crises affectant l'approvisionnement en biens de première nécessité. Il importe également d'insister sur le thème de la pénurie d'électricité.

Recommandation 7: Business Continuity Management (BCM)

Situation

L'ERNS 14 a révélé les lacunes qui affectent différents domaines du Business Continuity Management et dont une partie avait déjà été constatée lors de l'ECS 09. Ce sont aussi bien des lacunes prévisibles touchant le personnel (par exemple la capacité à durer pendant une pandémie de grippe) que des problèmes relatifs aux infrastructures.

Recommandation

Les partenaires au sein du RNS doivent absolument prêter toute l'attention requise au Business Continuity Management, réaliser les analyses qui y sont assorties et engager les mesures nécessaires.

Recommandation 8: Secteur de la santé/pandémie

Situation

Les effets d'une pénurie d'électricité de longue durée dans le secteur de la santé ne sont pas suffisamment connus. Dans la plupart des cas, des institutions du secteur de la santé ne sont en mesure de maîtriser que de brèves pannes d'électricité. L'OFSP et le Service sanitaire coordonné en ont conscience et font avancer, en dialogue avec les cantons, les mesures dont la mise en œuvre a débuté.

Il est possible de venir à bout d'une pandémie avec des pertes plus ou moins importantes. Les exigences que cela représente pour le Business Continuity Management tendent toutefois à être sous-estimées. Décrites dans le Plan suisse de pandémie Influenza 2013, les compétences des partenaires sont en principe claires mais ne sont pas encore perçues comme telles par tout le monde.

Recommandation

Dans une situation d'urgence, la collaboration entre l'OFSP et le Service sanitaire coordonné pour apporter un soutien au secteur cantonal de la santé est décisive. Il faut donc examiner comment l'améliorer et la rendre encore plus efficace.

Pour se préparer à une pandémie, il convient d'appliquer les stratégies et les mesures définies par le Plan suisse de pandémie Influenza 2013, les mettre en concordance et les vérifier. En cas de pandémie, ces stratégies et mesures doivent être mises en œuvre sans être remises en cause sur le fond. Il faut par ailleurs procéder aux révisions prévues.

Recommandation 9: Approvisionnement en électricité

Situation

L'ERNS 14 fait apparaître qu'une pénurie d'électricité de longue durée restreindrait fortement et dans certains cas compromettrait l'approvisionnement de base après quelques jours seulement.

Une réflexion aussi lucide qu'approfondie sur la pénurie d'électricité a permis aux responsables de mieux comprendre les multiples facettes et l'ampleur de cette problématique et de mieux en saisir les conséquences.

La Confédération/OFAE, de concert avec l'économie et des offices cantonaux, a déjà engagé des préparatifs importants et pris des mesures préventives. À lui seul, un contingentement imposé aux gros consommateurs requiert des préparatifs très étendus dont la mise en place se déploie sur plusieurs années.

Les mesures prévues et planifiées à cet égard sont souvent insuffisamment connues. La nécessité de remédier à cette situation est admise. C'est un domaine dans lequel il faudra désormais parfois s'écarter de la logique actuelle fondée sur le principe d'aller chercher l'information.

Certains cantons sont déjà en train de chercher des solutions pour être mieux préparés à une pénurie d'électricité, à ses retombées et à ses conséquences pour la société, l'économie, l'administration et les autorités. Mais cela ne peut se faire efficacement qu'au travers d'un échange étroit avec toutes les parties prenantes de la Confédération, des cantons et de l'économie ainsi qu'avec les exploitants d'infrastructures critiques.

Recommandation

Avec les milieux économiques, la Confédération et les cantons doivent montrer quelles sont les mesures déjà prévues pour garantir l'approvisionnement électrique et informer sur les retombées et les conséquences attendues de telles mesures. Il faudrait par ailleurs examiner pour les améliorer les démarches et les mesures entreprises jusqu'à présent.

Recommandation 10: Approvisionnement en denrées alimentaires et en biens de première nécessité

Situation

Le constat de la connaissance insuffisante des planifications préventives en matière d'approvisionnement électrique est également valable pour l'approvisionnement en denrées alimentaires. Les représentants des exécutifs ainsi que des organes cantonaux de conduite ont été sensibilisés à la dépendance des chaînes d'approvisionnement (du producteur au détaillant) à l'égard de l'électricité et des limites du système de flux tendus. Là aussi, les cantons sont en train de chercher des solutions adaptées pour mieux se préparer à une éventuelle situation d'urgence.

Recommandation

La Confédération, les cantons et l'économie doivent informer davantage sur les principales mesures déjà planifiées, sur les domaines dans lesquels il faut encore intervenir, sur la manière dont les cantons et la population pourraient mieux se préparer à une situation d'urgence.

Recommandation 11: Technologies de l'information et de la communication TIC

Situation

L'inquiétude suscitée par la crainte de ne pouvoir disposer d'une communication sûre a fait l'objet de nombreuses discussions. D'une manière générale tous les participants soutiennent la revendication d'un système de communication à large bande, résistant aux crises, protégé contre toute interception et couvrant l'intégralité du territoire. Il s'agit sans aucun doute d'une étape décisive pour la conduite en cas de crise et pour améliorer la résilience.

Recommandation

Il faut créer un réseau de données sûr englobant les offices de la Confédération et des cantons ainsi que des tiers reconnus comme essentiels à la sécurité et à l'approvisionnement du pays.

Recommandation 12: Infrastructures critiques

Situation

Les exploitants d'infrastructures critiques fournissent des produits et des prestations essentielles à la société, à l'économie et à l'État. Celui-ci a donc intérêt à éviter l'interruption de ces services et, au cas où une interruption serait inévitable, à en limiter autant que possible les éventuels effets. Dans le cadre de leurs activités entrepreneuriales, ce sont en principe les exploitants qui sont responsables du fonctionnement et de la protection de leurs infrastructures. Grâce à différentes mesures, notamment l'approvisionnement économique du pays et dans le cadre de la stratégie de protection des infrastructures critiques (PIC), ils bénéficient toutefois d'un appui préventif (p. ex. recommandations PIC). Ils peuvent également recevoir un appui subsidiaire en cas d'événement, si leurs propres ressources sont épuisées ou si des mesures sont ordonnées par les autorités. Suite à l'ERNS 14, il est permis de supposer qu'une pénurie d'électricité de longue durée aurait des conséquences énormes et se traduirait donc également par des demandes d'aide aux autorités.

Recommandation

L'inventaire PIC doit être utilisé pour les différents travaux de planification, préventifs et liés à des engagements (plans d'arrêt et d'exploitation, gestion des ressources etc.). Il convient de vérifier les aspects juridiques relatifs aux demandes d'appui subsidiaire formulées par des exploitants d'infrastructures critiques. Il faudra également examiner les points de contact au niveau de la Confédération et des cantons ainsi que les procédures à suivre pour présenter des requêtes.

Recommandation 13: Collaboration entre les cantons

Situation

La collaboration intercantonale des corps de police est réglée par IKAPOL. Les procédures et les structures ont été testées, elles ont fait leurs preuves et font l'objet d'un développement ponctuel. Il n'y a pas de coopération comparable de cette ampleur chez les autres partenaires de la protection de la population.

Recommandation

La CG MPS doit faire examiner les besoins, les possibilités et les limites de la collaboration intercantonale dans le domaine de la protection de la population et informer la plateforme politique du RNS sur les résultats et la suite des opérations.

Recommandation 14: Collaboration internationale

Situation

La question de la collaboration internationale, y compris les prestations d'aide, n'a été traitée que de manière marginale durant l'ERNS 14. Il faudrait toutefois approfondir l'analyse des problèmes qui surgiraient pour la capitale fédérale et les cantons frontaliers. S'y ajoutent les questions relatives à la collaboration avec les pays voisins pendant la crise ainsi que d'éventuelles prétentions en dommages et intérêts à l'égard de la Suisse.

Recommandation

Les offices compétents de la Confédération et des cantons concernés devraient, dans le cadre de leurs planifications préventives, engager une réflexion approfondie sur la collaboration internationale pendant une pénurie d'électricité de longue durée et identifier les mesures à prendre.

Recommandation 15: Transfert de connaissances et exercices du Réseau national de sécurité

Situation

Il est apparu avant et pendant l'ERNS 14 que les structures, les tâches, les compétences, les bases légales ainsi que les concepts et les planifications n'étaient pas toujours connus ou ne l'étaient que trop peu. Cette situation a provoqué des malentendus, suscité de l'insécurité et parfois des réserves. Il faut éviter qu'une telle situation puisse se reproduire à l'avenir. La Confédération et les cantons sont en général confrontés à la maîtrise d'événements locaux, qui touchent tout au plus plusieurs cantons, mais ne sont

pas appelés à relever les défis d'une crise nationale. L'ERNS 14 a révélé que les points faibles de la gestion nationale de crise ne deviennent visibles que lorsque des acteurs de la sécurité de la Confédération et des cantons s'exercent en même temps avec un scénario commun.

Recommandation

Il faudrait rendre plus accessible et faire connaître de manière plus efficace les connaissances réunies et les préparatifs importants réalisés par la Confédération, les cantons et des tiers.

Grâce aux exercices du Réseau national de sécurité, les partenaires du RNS ont la possibilité de se confronter simultanément à un, voire à plusieurs problèmes. De tels exercices devraient avoir lieu tous les quatre ans afin de disposer de suffisamment de temps entre deux exercices pour combler les lacunes dans les connaissances et mettre en œuvre les améliorations décidées. Les exercices du Réseau national de sécurité devraient faire partie d'un concept global des grands exercices avec un horizon de planification de 8 ans.

Une équipe restreinte permanente du RNS est nécessaire pour suivre la transposition des enseignements tirés des exercices passés et pour concevoir et préparer de futurs exercices.

Recommandation 16: Mise en œuvre des mesures, monitoring et reporting

Situation

Toutes ces démarches impliquent une coopération sans a priori et constructive entre l'ensemble des partenaires au sein du RNS. L'accompagnement, le pilotage et le monitoring de la mise en œuvre des mesures décidées peuvent être attribués à la ligne, plus précisément à un office qui dispose des connaissances, des expériences et des ressources en personnel nécessaires.

Recommandation

Il faut confier les tâches d'accompagnement, pilotage, monitoring et reporting au Département de la défense, de la protection de la population et des sports. Les mesures issues des exercices passés, en particulier l'ECS 09, doivent être prises en compte. Dans ce contexte les différentes compétences et sensibilités devront être abordées avec toute la prudence nécessaire.

Le Conseil fédéral et la plateforme politique du RNS devront être informés régulièrement, au moins une fois par an, de l'état d'avancement des travaux.

Références bibliographiques

- ABCN-Referenzszenarien, 2013, LABOR SPIEZ BABS
- Aide-mémoire KATAPLAN-Analyse des dangers et mesures de précaution, Octobre 2008, OFPP
- Auswirkungen des Hitzesommers 2003 auf die Gewässer Dokumentation, 2004, Schriftenreihe Umwelt Hr. 369 Gewässerschutz, PLANAT
- Bedarf an Einsätzen von Zivildienstleistenden bei Katastrophen und Notlagen, Schlussbericht, 6. Dezember 2013, Ernst Basler + Partner
- Bedürfnisse der Bevölkerung nach Information zur persönlichen Vorsorge, Schlussbericht, 29.09.2011, econcept, Im Auftrag des Bundesamts für Bevölkerungsschutz BABS
- Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010, Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen vom 2. März 2012
- Bericht über die Strategische Führungsübung 2009 (SFU 09), Bern, Mai 2010, BK
- Chaos, Ordnung und Machbarkeitswahn, Gerhard Schwarz, 30.10.2010, NZZ
- CRN Report, Factsheet Examining Resilience: A concept to improve societal security and technical safety, June 2009, CRN CSS ETH Zurich, Commissioned by the Federal Office for Civil Protection (FOCP)
- Dann schalten Hacker die Lichter aus. Joshua Pennell. 2010, Zeit Online (www.zeit.de/digital/internet/2010-04/smartgrid-strom-hacker)
- Die Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz, Bericht des Bundesrates vom 24. September 2009
- Der Schutz Kritischer Infrastrukturen und die Aussenpolitik der Schweiz, September 2004, Zentrum für Internationale Sicherheitspolitik des EDA
- Eierlauf Kritische Infrastrukturen neu betrachtet, Christiane Schulzki-Haddouti, Report Kritische Infrastrukturen, 2011, c't Heft 4
- Erdbebensicherheit der elektrischen Energieverteilung in der Schweiz, 1. Zwischenbericht im Auftrag BAFU; 2009, RÉSONANCE Ingénieurs-Conseils SA
- Folgebericht zur Strategischen Führungsübung 2009 (SFU 09): Vorbereitungen auf krisenbedingte Versorgungsengpässe im Strombereich, Bern, 27. Juni 2012, EVD
- Gefährdung und Verletzbarkeit moderner Gesellschaften – am Beispiel eines grossräumigen Ausfalls der Stromversorgung, TA-Projekt, November 2010, Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim deutschen Bundestag TAB
- Global Risks 2014, Ninth Edition, 2014, World Economic Forum
- Handbuch KOVE, Koordination des Verkehrswesens im Ereignisfall, Ausgabe Februar 2010, BAV
- Handbuch zur Verwaltungsvereinbarung über die interkantonalen Polizeieinsätze, IKAPOL-Behelf, vom Vorstand der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) genehmigt am 14.12.2006
- Hochwasser 2000 – Les crues 2000, Ereignisanalyse / Fallbeispiele – Analyse des événements / Cas exemplaires, Berichte des BWG, Serie Wasser – Rapports de l'OFEG, Série Eaux – Rapporti dell'UFAEG, Serie Acque, Nr. 2 – Bern 2002
- Katalog möglicher Gefährdungen, Grundlage für Gefährdungsanalysen, 2013, BABS
- Katastrophen und Notlagen Schweiz, Risikobericht 2012, BABS
- Konzeptstudie, Gefährdung und Verletzbarkeit moderner Gesellschaften – am Beispiel eines grossräumigen Ausfalls der Stromversorgung, Basel, 20.05.2009, Prognos AG
- Krisenmanagement Stromausfall, Kurzfassung, Krisenmanagement bei einer grossflächigen Unterbrechung der Stromversorgung am Beispiel Baden-Württemberg, 2010, Innenministerium Baden-Württemberg Stuttgart und Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) Bonn

- Liberalismus oder Staatsintervention. Die Geschichte der Versorgungspolitik im Schweizer Bundesstaat. Maurice Cottier, 2014, Verlag NZZ Zürich
- Méthode KATAPLAN, BABS
- Musternotfallplan Stromausfall, Handlungsempfehlungen zur Vorbereitung auf einen flächendeckenden und langanhaltenden Stromausfall, 01.04.2014, Regierungspräsidium Karlsruhe
- Plötzlich Blackout, Vorbereitung auf einen europaweiten Stromausfall, 2014, Resilienz Netzwerk Österreich, www.ploetzlichblackout.at / www.resilienznetzwerk.at / www.sysfor.org
- 3RG Report. Trendanalyse Bevölkerungsschutz 2025, Chancen und Herausforderungen aus den Bereichen Umwelt, Technologie und Gesellschaft, Zürich 2014, CSS ETH Zürich im Auftrag des BABS
- Schlussbericht Kritikalität der Teilspektoren, Programm Schutz Kritischer Infrastrukturen, 2009, BABS
- Schriften zur Zukunft der Öffentlichen Sicherheit. Das Udenkbare denken, 2012, Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit D
- SEISMO 12: Schlussbericht Teil 1, 2012, BABS
- SEISMO 12: Schlussbericht Teil 3 Wahrnehmungen zum Lageverbund, 2012, BABS
- Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+, Bericht des Bundesrates vom 9. Mai 2012
- Szenario eines grossflächigen und lang anhaltenden Stromausfalls in Berlin, BMBF TankNotStrom, Berlin, Oktober 2011, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, Bundesministerium für Bildung und Forschung
- Überprüfung der Notfallschutzmassnahmen in der Schweiz, Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe IDA NOMEX, 2012
- Understanding Crowd Behaviours: A Guide for Readers, 2009, The Cabinet Office Emergency Planning College UK, (www.cabinetoffice.gov.uk/ukresilience)
- Understanding Crowd Behaviours: Guidance and Lessons Identified, 2009, The Cabinet Office Emergency Planning College UK, (www.cabinetoffice.gov.uk/ukresilience)
- Vereinbarung über die interkantonalen Polizeieinsätze (IKAPOL), 6. April 2006, KKJPD
- Verkehrsmanagement Schweiz (VM-CH), Technische Applikationen, 2010, Amstein + Walthert
- Was bei einem Blackout geschieht, Folgen eines langandauernden und grossräumigen Stromausfalls, 2011, Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag TAB

Annexes

Annexe 1 - Glossaire ERNS 14

AFD	Administration fédérale des douanes
All IP Swisscom	Communication et information uniquement au travers du réseau IP
AOSS	Autorités et organisations chargées du sauvetage et de la sécurité
AVP	Approvisionnement en vaccins en cas de pandémie
BAC	Base d'aide au commandement de l'armée
BCM	Business Continuity Management
BCP	Business Continuity Planning
C4ISTAR	Command and Control, Communication, Computers, Information, Intelligence, Surveillance, Target Acquisition, Reconnaissance
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CCPCS	Conférence des commandants des polices cantonales de suisse
CENAL	Centrale nationale d'alarme
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
CGE	Conduite de la guerre électronique
CG MPS	Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers
ChF	Chancellerie fédérale
COFIL RNS	Comité de pilotage du RNS
COSIAP	Conférence suisse de l'information dans les administrations publiques
CRMPPCi	Conférence des responsables cantonaux des affaires militaires, de la protection de la population et de la protection civile
CRTT	Computer Resources Technology Transition
CTE	Coordination des transports en cas d'événement
DAB+	Digital Audio Broadcasting
DBC	Domaine de base de conduite
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DEVA	Développement de l'armée
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie (nouveau le DEFR)
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
DGD	Direction générale des douanes
ECS 09	Exercice de la conduite stratégique
EMCC	État-major cantonal de conduite
EM cant li ter	État-major cantonal de liaison territoriale
EMCI	État-major de coordination intercantonal
EM cond A	État-major de conduite de l'Armée
EM cond P ERNS 14	État-major de conduite de la police pour l'ERNS 14
EMF ABCN	État-major fédéral pour les événements Atomiques, Biologiques, Chimiques et d'origine Naturelle
EM mil strat	État-major militaire-stratégique
ERNS 14	Exercice du Réseau national de sécurité 2014
ERNS 14-A	ERNS 14-Armée

fedpol	Office fédéral de la police
GCN	Grid Control Network
GEVER	Système de gestion électronique des affaires de la Confédération
GIN	Plate-forme d'information commune sur les dangers naturels
GSM / GSM-R	Global System for Mobile
GT OP	Groupe de travail Opérations CCPCS
IC	Infrastructures critiques
IDA NOMEX	Groupe de travail interdépartemental chargé d'examiner les mesures de protection de la population en cas de situation d'urgence suite à des événements extrêmes survenant en Suisse
IGDM	Partie militaire de l'Infrastructure Federale des Geodonnées IFG et plateforme de service GeolInfo DDPS
IKAPOL	Engagements de police intercantonaux
IP	Internet Protocol
IPCC	Information de la population par la Confédération en situation de crise avec la radio
ISDN	Integrated Services Digital Network
IT	Informatique et télécommunication
ITC	Installation de télécommunication
KATAPLAN	Analyse cantonale des dangers et préparation aux situations d'urgence
KOMBV-KTV	Réseau de communication de données entre l'Administration fédérale et les cantons.
LTE	Long Term Evolution
MCC RNS	Mécanismes de consultation et de coordination du Réseau national de sécurité
MDM	Mobile Device Management System
MEMO	Medienmonitoring
NEMP	Nuclear Electromagnetic pulse
OCCom	Organe de conduite communal
OCct	Organisation de conduite cantonale
OFCom	Office fédéral de la communication
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFAE	Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFPP	Office fédéral de la protection de la population
OFROU	Office fédéral des routes
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFT	Office fédéral des transports
OGEl	Ordonnance sur la gestion de l'électricité
OSANC	Organe sanitaire de coordination
OSI	Open System Interconnection
OUC	Onde ultra-courte
PC	Poste de commandement
PES	Présentation électronique de la situation
PIC	Protection des infrastructures critiques
POLYALERT	Système d'alarme suisse (sirènes)
POLYCALL	L'OFPP a lancé des études sur la mobilisation des AOSS sous le nom.

POLYCOM	Radio sécurisée des autorités et organisations chargées du sauvetage et de la sécurité (AOSS)
POLYDATA	Réseau sécurisé de données (SIKom RNS)
POLYINFORM	(Radio IPPC) information de la population par la Confédération en cas de crise
PSTN	Public Switched Telephone Network
RAPOLSEC 2010	Rapport sur la politique de sécurité 2010
Rég ter	Région territoriale
ResMab	Gestion des ressources au niveau fédéral
RNS	Réseau national de sécurité
SAP	Fabricant de logiciels (Systèmes, applications et produits dans le traitement de données)
SAP ERP	SAP Enterprise Resource Planning (Software)
SDVN	Réseau sécurisé de données (aussi appelé SIKom RNS)
SG	Secrétariat Général
SIC FT	Système de conduite et d'information des Forces terrestres
SII	Système d'information et d'intervention du SSC
SIKom RNS	Réseau sécurisé de données (aussi appelé SDVN)
SLA	Service Level Agreements
SOPA	Cellule spéciale pandémie
SPOC	Single Point of Contact
SRC	Service de renseignement de la Confédération
SSC	Service sanitaire coordonné
SSR	Société suisse de radiodiffusion et télévision
TCP/IP	Transmission Control Protocol/Internet Protocol
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TDM	Time-division multiplexing
UCC	Unified Communication & Collaboration
UIC	Union International de Chemin de Fer
USKA	Union des amateurs suisses d'ondes courtes
VoIP	Voice over Internet Protocol
VSdA	Voice Systeme der Armee
VULPUS	Système de commutation de messages
ZRH	Locaux de la police aéroportuaire de Zurich

Annexe 2 – Relations publiques et retombées médiatiques

Les membres de la direction du projet ERNS 14 ont informé les groupes de référence *partenaires au sein* du RNS, *leaders d'opinion externes* (médias, organisations, politiques) ainsi que *public en général* du déroulement de l'ERNS 14 pendant toute la durée du projet. Ils ont apporté leur soutien à tous les organes qui ont pris part à l'exercice (Confédération, cantons, villes) ainsi qu'aux directions de module qui ont assumé elles-mêmes leur travail de communication et de relations publiques.

Outre la communication avec les participants à l'exercice (contacts personnels, manifestations, mailings, site Web, newsletter Info ERNS 14), la direction du projet a assumé également des tâches de relations publiques: conférences de presse, informations individuelles à des journalistes intéressés, exposés sur l'ERNS 14 en Suisse et à l'étranger, entretiens avec des politiques (membres de législatifs et d'exécutifs), visites et contacts personnels (notamment auprès d'entreprises privées, services de la Confédération et experts), accueil de spécialistes venus de l'étranger pendant l'exercice etc.

Les médias ont surtout rendu compte des trois principales manifestations de l'ERNS 14 (manifestation d'ouverture et d'information, module Situation d'urgence – Coordination nationale et manifestation de clôture) ainsi que de la conférence de presse qui s'est tenue au centre de presse du Palais fédéral. La direction du projet ERNS 14 a organisé lors de ces manifestations la possibilité pour les professionnels des médias de s'informer et de réaliser des interviews.

En dépit de sa couverture médiatique, l'ERNS est passé pratiquement inaperçu du grand public. Pourtant plusieurs activités s'adressaient à un large public (certains participants à l'exercice ont, par exemple, utilisé le dépliant de l'OFAG «Des provisions ... providentielles» ou le guide de l'OFAG «Pour ne pas broyer du noir... lors d'une panne de courant» afin de mieux sensibiliser la population à la problématique). S'y sont ajoutés le communiqué de l'Agence télégraphique suisse (ATS) lors de la manifestation de clôture ainsi que les articles et sujets dans les médias sur les provisions domestiques de secours. Il n'y a cependant pas eu de véritable campagne de sensibilisation à large échelle sur le scénario d'une pénurie d'électricité de longue durée et sur notre dépendance à l'égard des systèmes. Une telle campagne pourrait se dérouler dans le sillage des travaux consécutifs de mise en œuvre au sein de la Confédération, des cantons et des communes (sur le modèle des campagnes de prévention sur des sujets comme l'alcool ou le sida). L'échange qui s'est établi pendant l'ERNS 14 entre les responsables de la communication de divers services de la Confédération, des cantons et des villes pourrait être intensifié.

L'écho de l'ERNS14 et son accueil favorable par le public mais surtout par les politiques et tous les services des différents niveaux et domaines participant à l'exercice n'ont été rendus possibles que par l'engagement et la motivation extraordinaires de tous les acteurs impliqués. Une communication transparente et constructive a contribué de manière décisive au succès de l'ERNS 14 et a été l'occasion d'un très riche échange d'expériences et de connaissances.

Annexe 3 – Résultats de l'examen de la mise en œuvre des principes régissant la collaboration entre les cantons et la Confédération en vue de maîtriser des événements extrêmes (mesure IDA NOMEX 17)

Principes de collaboration entre la Confédération et les cantons en cas d'événement extrême (mesure 17 IDA NOMEX)

1. Répartition des compétences

Lorsqu'il s'agit de maîtriser les conséquences d'un événement extrême, la compétence revient en principe aux communes et aux cantons. La Confédération n'assume la conduite de cette gestion que si les cantons le demandent ou si la loi le prévoit.

La coordination intercantonale doit être renforcée afin d'inciter les cantons à mieux prendre en compte les intérêts supracantonaux.

Les tâches de coordination entre cantons et Confédération doivent être confiées à des organes de décision et de coordination paritaires, par exemple le mécanisme de consultation et de coordination du Réseau national de sécurité (MCC RNS) ou d'autres organes comparables.

Dans la mesure où leurs propres moyens ont tous été mis à contribution, les exploitants d'infrastructures critiques d'importance cantonale peuvent demander une aide subsidiaire au canton d'implantation de l'infrastructure.

Dans la mesure où leurs propres moyens ont tous été mis à contribution, les exploitants d'infrastructures critiques d'importance nationale peuvent demander une aide subsidiaire à la Confédération.

2. Répartition des tâches et responsabilités entre la Confédération et les cantons en cas d'événements extrêmes

La gestion des crises est, à l'échelon cantonal, l'affaire du gouvernement cantonal et des organisations cantonales de conduite. Au niveau supracantonal, elle revient à un organe de coordination intercantonal. Sur le plan fédéral, le Conseil fédéral désigne en son sein un représentant qui assume la gestion de crise. L'État-major fédéral ABCN assiste et conseille le Conseil fédéral en cas de crise liée à un événement du type ABCN survenu ou pouvant survenir en Suisse ou à l'étranger.

Le mécanisme de consultation et de coordination du Réseau national de sécurité peut, en cas d'événement extrême et après décision de la plateforme politique, apporter une aide subsidiaire.

3. Communication de conduite et présentation intégrale de la situation

A des fins de coordination et d'information, la Confédération, les cantons en collaboration avec les exploitants d'infrastructures critiques mettent en place et exploitent un système d'information et de conduite indépendant et sécurisé. La Confédération met à disposition des cantons un outil de présentation électronique de la situation (PES).

La Centrale nationale d'alarme (CENAL) assure l'échange d'information entre cantons et Confédération. Elle est responsable d'établir la situation pour l'aspect protection de la population. Le Service de renseignement de la Confédération (SRC) est, lui, compétent pour l'aspect sécurité. La CENAL et le SRC sont responsables d'établir de concert la situation générale.

4. Communication en cas de crise

La compétence pour la communication en cas de crise revient à l'organisation responsable de l'engagement.

5. Gestion nationale des ressources

Les cantons s'entraident mutuellement dans le cadre d'une coordination intercantonale. Lorsque leurs moyens ne suffisent plus, ils adressent à la Confédération une demande d'appui. Dans toute la mesure du possible, cette demande sera formulée, après concertation, par l'ensemble des cantons concernés. L'engagement des ressources encore disponibles ou l'acquisition des moyens supplémentaires requis se fait selon les priorités définies par l'autorité politique.

6. Coopération avec des tiers et aide extérieure

La Confédération et les cantons peuvent faire appel à des partenaires privés ou à des organisations étrangères pour solliciter des ressources ou prestations d'aide. Les cantons coopèrent avec les régions limitrophes des pays voisins dans le cadre des accords passés et de leurs compétences. La coopération avec l'étranger est régie par les traités internationaux, les conventions et les directives en la matière.

7. Formation et exercices du Réseau national de sécurité

Les processus et tâches définies pour la maîtrise d'événements extrêmes impliquent de la formation et des exercices, en particulier pour les échelons stratégiques et opérationnels. Les exercices sont planifiés, sur un cycle de plusieurs années, d'entente avec tous les partenaires du Réseau national de sécurité. Il sera tenu compte de l'aspect temporel, de la disponibilité des ressources, et des objectifs à atteindre.

8. Engagement subsidiaire de l'armée

Le principe de subsidiarité régit les engagements de l'armée. Ainsi, les ressources de l'armée ne peuvent être mises à contribution sur demande des autorités civiles, que lorsque celles-ci ne peuvent plus assumer leurs tâches faute de personnel, de matériel ou de temps. L'engagement de l'armée ne pourra se faire qu'après épuisement des moyens à l'échelon cantonal et supracantonal. La responsabilité de l'engagement reste auprès des autorités civiles.

Par ailleurs, les principes définis en septembre 2006 par la plateforme politique DDPS-CCDJP s'appliquent.

Points de vue et besoins des groupes de travail

1. Répartition des compétences entre la Confédération et les cantons

Dans une situation de crise prenant une ampleur nationale, la Confédération devrait pouvoir assumer automatiquement la direction des opérations, ce qui requiert un organe de conduite opérationnelle en contact direct avec les cantons. Il faudrait dans ce contexte clarifier et régler les mécanismes de transfert automatique des compétences cantonales à la Confédération, dans le respect des bases constitutionnelles et légales, mais sans créer de nouvelles structures politiques ni de nouveaux organes inter-cantonaux ou encore des organes fédéraux chargés de la conduite.

A cet effet, l'interopérabilité pourrait par ailleurs être améliorée par une instruction nationale standardisée des organes de conduite cantonaux et communaux, par le recours à des scénarios unifiés pour la formation ainsi que par l'harmonisation des moyens d'intervention.

2. Répartition des tâches et responsabilités entre la Confédération et les cantons en cas d'événements extrêmes

La gestion nationale des crises devrait être adaptée à chaque situation et les organes responsables composés en fonction de ces situations. La survenance d'une crise n'impliquerait donc aucune modification ni des responsabilités ni des compétences.

Le partenariat entre la Confédération et l'économie devrait être intensifié. Par des mesures organisationnelles, les contacts entre les états-majors de crise, leurs exécutifs et des tiers devraient être approfondis et un accès rapide aux moyens d'intervention devrait être garanti.

3. Communication de conduite et présentation intégrale de la situation

La Confédération devrait nommer pour les cantons un interlocuteur qui la représenterait. Cet organe fédéral chargé de la conduite interviendrait à chaque catastrophe et situation d'urgence, ce qui assurerait une présence et une action plus uniformes et plus simples de la Confédération. Les régions territoriales et leurs états-majors de liaison territoriaux cantonaux devraient continuer d'accomplir leurs tâches et missions actuelles.

La plateforme politique doit être maintenue à titre d'organe de consultation et non de conduite. Le comité de pilotage du Réseau national de sécurité (COPIL RNS) devrait faire l'objet d'un examen et à l'avenir être élargi en fonction des situations et des besoins. Le COPIL élargi pourrait être supprimé. La Confédération devrait établir une communication sûre et résistante aux crises entre la Confédération, les cantons et les principaux exploitants de systèmes. Elle devrait assumer les coûts d'investissement tandis que les cantons devraient participer aux coûts d'exploitation. Pour la saisie, l'évaluation, la présentation et l'échange d'informations, la Confédération devrait créer les bases d'un suivi coordonné de la situation au plan national. Y prendraient part, outre la Confédération, les cantons, les communes ainsi que d'autres partenaires du RNS et les exploitants de systèmes.

4. Communication en cas de crise

Un concept de communication en cas de crise devrait contribuer à clarifier les questions relatives au type d'événement, à la responsabilité des engagements et à l'indispensable coordination de la communication. Indépendamment de cela, il faudrait appliquer les principes reconnus de la communication (comme claire, exacte, rapide, adaptée au groupe-cible etc.). Il va de soi qu'en situation d'urgence une communication active et des informations aisément compréhensibles jusqu'au niveau des communes sont déterminantes pour la maîtrise de la situation.

En cas de crise, c'est la personne la plus crédible et digne de confiance qui devrait être au premier plan. Il s'agit d'une décision politique à prendre en fonction de la situation et qui incombe donc à l'exécutif.

5. Gestion nationale des ressources

Afin que la gestion des ressources fonctionne, il faudrait clarifier et définir la/les procédure(s) de proposition. Pour simplifier les choses, il ne devrait y avoir qu'un canal, des communes aux cantons, et des cantons à la Confédération.

La consolidation de la gestion des ressources en cas de crise n'exige pas d'organe intercantonal.

La gestion nationale des ressources doit devenir encore plus transparente. Dans une situation concrète, la composition de l'État-major fédéral ABCN doit être clairement visible.

Il est en outre impératif, pour une collaboration efficace, de disposer de canaux sûrs et si possible communs vers tous les organes qui ont des besoins.

6. Coopération avec des tiers et aide extérieure

Il faut d'une manière générale vérifier quelles sont les conséquences, les lacunes mais également les synergies qui résultent de la répartition des tâches et des compétences entre les autorités, l'administration et les entreprises privées, par exemple pour le maintien du calme et de l'ordre.

Les accords bilatéraux avec des pays voisins et les accords des cantons frontaliers relatifs à l'aide transfrontalière de voisinage devraient être soumis à un réexamen.

Il faudrait clarifier les questions portant sur la coordination des activités de conduite entre les cantons, de même qu'avec la Confédération et l'étranger, ainsi que les questions touchant la coopération avec de nombreux partenaires différents (p. ex. privés, armée, étranger) en tenant compte des aspects politiques, juridiques et financiers en jeu.

7. Formation et exercices du Réseau national de sécurité

Il faudrait si possible associer tous les niveaux à la formation et aux exercices du RNS, ce qui implique d'intensifier les relations entre la Confédération, les cantons (y compris les administrations) et les tiers. Cela requiert d'autre part de créer un service central, au sens d'un centre de compétences Formation et exercices.

Un tel centre de compétences devrait également garantir la continuité dans la conduite de la formation de même que le recours à des spécialistes et le suivi des exercices. C'est ainsi que, dans l'intention également de disposer d'un agenda commun de formation et d'exercice, il serait possible de construire et de vérifier les capacités de manière plus ciblée, plus efficace, plus uniforme et plus économique. Par ailleurs, les personnes directement concernées ainsi que la population devraient être sensibilisées aux thématiques qui font l'objet des exercices.

8. Engagements subsidiaires de l'armée

Il faudrait demander à l'armée non pas des moyens mais des prestations dont l'attribution devrait être étudiée s'il y avait concurrence entre des prestations requises des forces de défense policières et non policières de lutte contre la menace.

Il est indispensable de disposer de règles d'engagement et de comportement; celles-ci devront être définies de concert avec l'armée par la CCDJP et la CG MPS.

Il faudrait viser une opérabilité aussi grande que possible sans préparation ou avec une préparation minimale. Une instruction standardisée (processus, méthodes, comportements standards, notions tactiques, présentation de la situation etc.) faciliterait la réalisation d'un tel objectif.

Le groupe de travail CCPCS Doctrine/instruction devrait approfondir encore ces aspects avec des représentants de la Sécurité militaire.

Annexe 4 – Rapport sur le module vérification des systèmes d'information et de communication (TIC)

L'importance cruciale des systèmes TIC pour la gestion des crises, ainsi que leur priorité, ont été clairement mises en évidence lors de l'ERNS 14. Des liaisons sûres et stables sont indispensables pour la conduite et la gestion dans la crise. Les systèmes TIC examinés auraient été nettement limités dans le cas d'une pénurie de courant durant plusieurs semaines. Ils n'auraient en grande partie pas été en mesure de répondre aux exigences posées.

1.1 Objectifs du module

Le module doit montrer à quel point la technique et les infrastructures de l'aide à la conduite répondent aux exigences posées, dans le cas d'une pénurie de courant de longue durée et une coupure de courant de plusieurs jours.

Le chapitre contribue à répondre à la question quatre de la plateforme politique.

Des systèmes internes à la Confédération ou supra cantonaux, c'est-à-dire reliant plusieurs cantons ou des cantons à la Confédération, ont été examinés dans le cadre du module TIC. Les résultats les plus importants sont présentés dans les chapitres 1.3 à 1.6. Les résultats provenant d'analyses des systèmes cantonaux ne font pas partie du rapport final ERNS 14, pour des raisons de confidentialité. Ils sont disponibles auprès des cantons respectifs.

1.2 Méthode / Participants / Déroulement

Méthode

Après avoir obtenu une vue d'ensemble, des systèmes primordiaux ont été choisis pour l'analyse approfondie.

Les constatations sur leur fonctionnement au regard d'une crise ont été élaborées de la manière suivante:

Préparation:

- Acquisition des données de base par le groupe de travail TIC-ERNS 14, des spécialistes et des experts;
- Interviews avec des exploitants;
- Définition des vérifications à effectuer, en coordination avec les cantons;
- Catégorisation par types: systèmes de conduite et de communication, systèmes d'alarme et d'infor-

mation, réseaux et technologies, à chaque fois au niveau fédéral ou supra cantonal.

Collecte d'informations:

- Examen des systèmes sur la base de documents et de schémas;
- Vérifications techniques sur place et tests pratiques (avant et pendant l'exercice) avec du personnel d'exploitation au besoin.

Évaluation:

- Description des forces, les faiblesses et les interdépendances (inventaires cantonaux);
- Harmonisation des résultats dans des séances et des séminaires.

Les informations s'appuient sur les connaissances des cantons participants, du groupe de travail TIC et de tiers. Les résultats donnent une bonne vue d'ensemble mais laissent toutefois une marge d'appréciation à cause de la participation volontaire, des informations parfois lacunaires et d'autres paramètres

Participants

Groupe de travail TIC ERNS 14:

- Base d'aide au commandement
Poste de commandement
- Base d'aide au commandement
Systèmes de communication et techniques
- OFPP
Protection des infrastructures critiques
- OFPP
Infrastructure / Systèmes télématiques
- OFPP
Systèmes de conduite, d'engagement et d'alarme
- OFPP
Infrastructure / Radio IPPC
- OFCOM
Services de télécommunication
- OFIT
Sécurité TIC
- OFAE
Bureau TIC
- Swisscom
Security
- USKA
Direction

Les cantons suivants ont participé au module TIC:

AI, AR, BL, BE (Pol cant), FR, GE, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SZ, TG, VD, ZG, ZH.

Des cantons supplémentaires ont participé à certaines manifestations.

Déroulement

Travaux préparatifs:

Novembre 2013–mai 2014

Séminaire TIC 1:

29/30 octobre 2013

Tests pratiques:

Avant et pendant l'ERNS 14

Analyse des systèmes:

Décembre 2013 - mai 2014

Séminaire TIC 2:

10 juin 2014

Compléments d'analyse et tests:

Juin–septembre 2014

Workshop TIC (groupe de travail TIC):

6 Octobre 2014

Évaluation du module TIC:

Octobre–Novembre 2014

1.3 Conclusions générales

Les systèmes examinés peuvent être définis notamment par les caractéristiques suivantes:

- Indépendant, comprend des groupes électrogènes de secours (par exemple dans les installations souterraines);
- Dépendant de groupes électrogènes de secours (installations mobiles)
- Remarque: Le fonctionnement des groupes électrogènes de secours dépend de l'approvisionnement en carburant. Un système est uniquement prêt à être engagé lorsque l'approvisionnement électrique est garanti (dépend également du carburant, de l'état technique de l'appareil, de la réserve de lubrifiants et de pièces de rechange sur place, du personnel de maintenance et de leurs connaissances);
- Dépendant du réseau mobile;
- Dépendant du réseau IP (p.ex. internet).

Il est important de souligner que pour garantir la disponibilité d'un système, une bonne organisation et la planification des processus (Business Continuity Management, BCM) revêtent autant d'importance que la technique et les infrastructures.

Les systèmes sont décrits dans les chapitres 1.4 à 1.6. Étant donné le nombre de systèmes au niveau de la Confédération et des cantons et vu la compacité de ce document, seule une vue d'ensemble sommaire des résultats a pu être reproduite ici.

Par ailleurs, la disponibilité des systèmes dépend de facteurs les plus variés qui ne sont pas toujours connus, par exemple les défaillances intermittentes, les surcharges, le vieillissement des composants, des incompatibilités, le manque de redondances, une maintenance insuffisante, le déficit de connaissances des utilisateurs, le manque de personnel et la pénurie de carburant.

Les systèmes critiques en temps de crise sont définis dans les trois parties suivantes sous le titre résultats. Ils sont disposés par ordre alphabétique et selon leur niveau (fédéral ou supra cantonal). Enfin, ils sont classés selon leur fiabilité en cas de crise.

Cette évaluation est valable de manière générale lors de toute pénurie prolongée d'électricité ou pendant une panne de courant de plusieurs jours.

La colonne de droite du tableau montre notamment les forces et les faiblesses (+/-) des systèmes respectifs.

Lorsque les conditions sont difficiles, il est particulièrement important que les systèmes critiques en temps de crise soient en état de fonctionner. Ceci implique que ces systèmes doivent rester autonomes en cas de crise, approvisionnés avec du courant (éventuellement à l'aide de groupes électrogènes) et ne doivent pas dépendre d'autres systèmes. Si des systèmes critiques ne sont plus disponibles, des alternatives doivent être trouvées pour reprendre leurs fonctionnalités par d'autres processus et/ou il convient de trouver un moyen pour rétablir les systèmes déficients.

1.4 Systèmes de conduite et de communication

Besoins / Exigences

La maîtrise d'un événement nécessite une conduite efficace et efficiente, composée notamment de prises de décision, d'ententes et de la gestion des ressources. Or, cette conduite requiert des informations actualisées et permanentes à tous les niveaux, ainsi que les systèmes qui permettent d'envoyer et de recevoir ces dernières.

Résultats

Les résultats figurent dans les chapitres 1.4.1 à 1.4.3.

1.4.1 Fonctionnalité peu limitée par une crise

Niveau fédéral	
<p>Bernradio Radio côtière de la flotte navale suisse.</p>	<p>Caractéristiques (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + Système de communication par courriel, indépendant de l'étranger; + Serveur d'envoi et de réception relativement neuf; + Engagé en permanence (manuel de mise en œuvre disponible); - Atteignabilité dépendante de la couverture des ondes HF et de la météo. <p>Indications: Les émetteurs, les serveurs et les récepteurs de Bernradio ont été remis à neuf il-y a peu.</p> <p>Recommandations: ---</p>
<p>SIC FT Système de conduite et d'information des Forces terrestres.</p>	<p>Caractéristiques (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + Réseau d'acquisition, de gestion et de représentation d'informations; + Diffusion rapide, automatique et sécurisée de données; + Évolutif; + Dépendant d'une alimentation électrique continue (batteries, groupe électrogène); - Restriction dans la portée et le débit des éléments mobiles. <p>Indications: Tous les emplacements permanents de SIC FT seront branchés au réseau fin 2015.</p> <p>Recommandations: En cas de défaillance du réseau IP (p.ex. Internet) il conviendrait de répliquer les données de la PES et du SIC SSC dans le SIC FT afin d'en garantir la transmission.</p>
<p>Radio d'urgence DFAE Réseau ondes courtes pour la communication globale avec le réseau des représentations en cas d'urgence ou de crise.</p>	<p>Caractéristiques (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + Réseau de communication indépendant d'autres réseaux terrestres ou de liaisons satellitaires, servant à la transmission globale de messages courts (quelques pages A4); + Stations de taille et de poids réduits (portable); + Couverture de tout le réseau des représentations du DFAE; + Conçu spécialement pour les situations d'urgence et de crise; - Dépend du «dernier km» en ondes courtes et peut ainsi être brouillé; - Pour obtenir une liaison sécurisée dans le domaine ondes courtes il faut des antennes relativement importantes (env. 5m). <p>Indications: La phase I HERMES (Initialisation) fut close en automne 2014. La phase II (concept) approuvée. L'appel d'offres aura lieu dans le courant de 2015 et l'introduction des premiers systèmes est prévue dès mi-2016.</p> <p>Recommandations: Nous recommandons de soutenir le processus d'acquisition.</p>

Niveau supra cantonal	
<p>Réseau de téléphonie fixe Système téléphonique actuel de Swisscom et des autres opérateurs. Non basé sur un réseau IP.</p>	<p>Caractéristiques (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + Chaque appel d'urgence est enregistré et atteint le destinataire; + Plusieurs redondances, assurées à des emplacements différents; - Dépendant d'un approvisionnement continu de courant. <p>Indications:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les raccordements conventionnels (RNIS et le raccordement analogique RTPC) sont actuellement hors service. Des possibilités de migration seront offertes dès mi-2015; - De nouveaux services seront définis dans l'ordonnance sur les services de télécommunication vers mi-2016; - Le réseau fixe conventionnel de Swisscom est basé sur la technologie TDM (RNIS et raccordement analogique). Selon Swisscom, ce réseau sera mis hors service fin 2017. Les services qui l'utilisent seront migrés sur un réseau IP. Restent garantis: - Les appels d'urgence et l'acheminement des appels d'urgence vers les centrales d'intervention; - L'offre des services de base sous la surveillance de l'OFCOM; - L'offre des services de base sera redéfinie dès 2018. <p>Recommandations:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Il convient d'éviter de procéder à de nouveaux raccordements sur ce réseau, de vérifier des alternatives et de trouver des solutions avec l'opérateur pour satisfaire aux nouvelles exigences concernant l'autonomie énergétique; - Le service téléphonique est basé dorénavant sur la technologie IP et est tributaire du raccordement à bande large. La disponibilité sera analogue aux autres services internet et le service sera donc à déconseiller pour une des applications sécurisées.
<p>POLYCOM Radio sécurisée des autorités et organisations chargées du sauvetage et de la sécurité (AOSS).</p>	<p>Caractéristiques (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + Système de communication fiable et sûr (anti-écoutes) pour les AOSS; + Construction des réseaux au sein d'une topologie en anneaux; + Raccordement des stations de base et des commutateurs par des chemins redondants; + Au moins 72 heures d'autonomie des réseaux partiels sans raccordement au réseau électrique public; - Dépend de l'approvisionnement électrique (après 72 h); - Autonomie de 6 à 8 heures par batterie (station de base et terminal). <p>Indications:</p> <p>---</p> <p>Recommandations:</p> <ul style="list-style-type: none"> - POLYCOM est parfaitement indiqué pour une situation d'urgence. Il est possible de l'utiliser en réseau étendu, mais aussi en réseau local et en mode «Walkie-Talkie» (mode direct). Il convient de prévoir un agrégat pour recharger les batteries; - La Protection civile suisse détient suffisamment de batteries, de chargeurs et de groupes électrogènes pour assurer une utilisation continue. Il serait bienvenu de vérifier la situation auprès des autres groupes d'utilisateurs.

1.4.2 Fonctionnalité fortement limitée par une crise

Niveau fédéral	
<p>KOMBV-KTV Réseau de communication de données entre l'Administration fédérale et les cantons.</p>	<p>Caractéristiques (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + Raccordement redondant (tous les cantons) et disponibilité très élevée; + Autarcique (Le réseau Swisscom, IP ou autres n'est pas nécessaire; + Autonomie importante (signal de la Confédération au moins 1 semaine, signal des cantons dépendant de l'endroit mais peu de jours); - Dépendant d'un approvisionnement électrique continu (batteries, groupe électrogène); - Pas tous les emplacements sont équipés de groupes électrogènes, la capacité actuelle est encore restreinte; - La maintenance est partiellement externalisée (éventuellement KOMBV-KTV, OFIT). <p>Indications: Le KOMBV-KTV est au-devant d'un nouveau cycle d'utilisation. Swisscom a remporté la commande pour les constituants du réseau, le cryptage des données (Layer 2) ainsi que pour les services associés (Service Level Agreements SLA). Un recours contre l'attribution de la commande est toutefois pendante auprès du tribunal administratif fédéral et la mise en œuvre est provisoirement suspendue.</p> <p>Recommandations: Il conviendrait d'éclaircir trois points:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Comment chaque composant sera-t-il approvisionné avec de l'électricité ? – Les contrats des fournisseurs du Layer-2-règlent-ils la disponibilité minimale du système ainsi que les prestations ? – Y-a-t-il des synergies avec le projet «Sichere Kommunikation SVS» (SIKom RNS) ? Le KOMBV-KTV pourrait être relié au réseau qui y est prévu.
<p>Cartes nationales suisses/ Swisstopo Offre online de l'Office fédéral de topographie swisstopo.</p>	<p>Caractéristiques (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + Bases indispensables pour la planification et les prises de décision; + Actualisations régulières; + Accès au travers de la page web de l'administration cantonale ou au travers de Swisstopo; - Dépendant d'un approvisionnement électrique continu (batteries, groupe électrogène); - Dépendant de services externes parfois sis à l'étranger (cloud, service web swisstopo, service web de l'administration cantonale, liaison avec les centres de calcul); - Le stockage local des données cartographiques doit être fait avant la crise. <p>Indications: Le système fait partie d'un projet en cours avec le domaine de la Défense. Celui-ci assurera la réplication de certaines données géographiques pour des systèmes militaires (projet MGD1) à l'horizon 2017-2018.</p> <p>Recommandations:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Le stockage de données cartographiques pour des situations de crise doit être planifié avant la crise. Par exemple, www.map.geo.admin.ch devrait être recopié sur intranet; – La faisabilité et l'opportunité d'une transmission des données par SIKom RNS est à vérifier; – La réplication de certaines infrastructures cartographiques fédérales auprès des états-majors de crise et de la CENAL doit être assurée en collaboration avec swisstopo.

<p>UCC Unified Communication & Collaboration; Successeur du réseau de téléphonie fixe de l'administration fédérale, basé sur IP et opératif dès 2016.</p>	<p>Caractéristiques (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + Frais de connexion réduits (en comparaison avec le système de téléphonie actuel) grâce à une nouvelle technologie et une infrastructure réduite; - Dépendant d'un approvisionnement électrique continu (batteries, groupe électrogène); - La redondance garantie par un réseau téléphonique séparé du réseau internet disparaît avec UCC (si internet ne fonctionne pas, le téléphone (IP) ne fonctionne pas non-plus). <p>Indications:</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'intégration de UCC dans l'administration fédérale devrait être terminée fin 2015; - UCC permet non seulement de téléphoner mais aussi de partager des documents et de prendre part à des conférences. <p>Recommandations:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Il convient de vérifier le fonctionnement de la communication en cas de panne de courant et quelle est la charge du réseau; - En prévision de situations particulières et extraordinaires, les organisations importantes en cas de crise doivent être reliées par un réseau sécurisé, par exemple SIKom RNS.
<p>Niveau supra cantonal</p>	
<p>Fax Le téléfax permet de transmettre des documents imprimés au travers du réseau téléphonique fixe.</p>	<p>Caractéristiques (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + La redondance assurée par la présence de plusieurs exploitants (Orange, Swisscom, Sunrise, Cablecom et autres) est encore possible tant que les réseaux téléphoniques utilisent encore des procédés de codage de la parole traditionnels (bons canaux vocaux); + Transfert de l'information directement sur support papier; - Nécessité d'avoir une liaison téléphonique de haute qualité; - Nécessité d'avoir un réseau fixe; - Dépendant d'un approvisionnement électrique continu (batteries, groupe électrogène). <p>Indications:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les raccordements au réseau conventionnels (RNIS et le raccordement analogique RTPC) sont encore disponibles; - Des offres pour la migration seront disponibles dès mi-2015; - Le téléfax ne sera plus supporté par les réseaux futurs. <p>Recommandations:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Il convient d'éviter de procéder à de nouveaux raccordements sur ce réseau, de vérifier des alternatives et de trouver des solutions avec l'opérateur pour satisfaire aux nouvelles exigences concernant l'autonomie énergétique; - Le service téléphonique est basé dorénavant sur la technologie IP et est tributaire du raccordement à bande large. La disponibilité sera analogue aux autres services internet et le service sera donc à déconseiller pour une des applications sécurisées.

<p>Communication par téléphone satellitaire Vocale ou données.</p>	<p>Caractéristiques (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + Permet une communication vocale satellitaire, indépendante de l'infrastructure terrestre; + Selon l'appareil, la communication est également possible sans courant du secteur (fonctionnement sur batteries d'une capacité de 160 heures en stand-by et 8 heures de conversation); + En utilisant des systèmes de plusieurs fournisseurs, il est possible d'accroître la fiabilité et la disponibilité; - Frais d'acquisition, d'abonnement et de communication relativement importants; - Courant nécessaire pour la recharge des batteries; - Nécessité d'une infrastructure terrestre pour atteindre un téléphone fixe ou GSM; - Surcharge des capacités du réseau satellitaire. <p>Indications: ---</p> <p>Recommandations: Le téléphone satellitaire est particulièrement indiqué en cas de panne de courant ou de pénurie d'électricité mais le réseau satellitaire est vite surchargé. Les terminaux peuvent être rechargés sur le réseau, dans la voiture avec un adaptateur, avec un power-pack (batterie de secours) ou avec des panneaux solaires. Les accessoires devraient toutefois être acquis avant la crise.</p>
---	---

1.4.3 Fonctionnalité très fortement limitée par une crise

Niveau supra cantonal	
<p>Réseau mobile Réseau de téléphonie mobile des trois fournisseurs suisses (toutes les technologies, y-compris LTE, Long Term Evolution).</p>	<p>Caractéristiques (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + Il existe trois réseaux mobiles indépendants, appartenant à trois entreprises et un grand nombre de fournisseurs de services mobiles; + Très connu, simple et utilisable par presque tout un chacun; + Sur le réseau de Swisscom il est possible de prioriser certains utilisateurs; + Des plans d'urgence et de BCM sont disponibles auprès de chaque fournisseur; + Mode de communication éprouvé et répandu, la résilience est adaptée aux standards économiques actuels; - Risque de surcharge en cas d'événement; - L'établissement de la connexion n'est pas toujours possible; - Nécessite du courant; - L'augmentation de la complexité et des domaines d'engagement (p.ex. transfert de données) entraîne une dépendance énergétique croissante; - L'autonomie du réseau Swisscom oscille entre 50 minutes et 4 heures. <p>Indications: Le groupe de travail «communication sans fil à large bande» (télématique AOSS) a pour but de relier les autorités au travers du LTE. Une décision de la CCDJP est attendue pour novembre 2015.</p> <p>Recommandations:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mise en réseau des différents opérateurs (itinérance nationale) afin d'optimiser l'atteignabilité pour la conduite et la population; - Beaucoup de processus nécessitent la communication mobile (transmission d'alarmes...). Les réseaux de communications mobiles sont toutefois mal protégés contre une interruption de courant. S'il est souhaité d'utiliser ces réseaux en cas de crise il convient d'en renforcer la résilience électrique.

1.5 Systèmes d'information et d'alarme

Besoins / Exigences

Pour atteindre une alarme et une information efficaces en cas de crise, il est nécessaire de disposer d'un réseau pouvant transmettre des données sans interruption, de manière fiable, sans délai, rapide, régulière et spécifique au public-cible, et ceci entre tous les niveaux (Confédération, cantons).

Pour alarmer et informer il faut pouvoir émettre et recevoir.

Résultats

Les résultats sont présentés dans les chapitres 1.5.1 – 1.5.3).

1.5.1 Fonctionnalité peu limitée par une crise

Niveau fédéral	
<p>POLYINFORM (Radio IPPC) information de la population par la Confédération en cas de crise.</p>	<p>Caractéristiques (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + Les puissances de fonctionnement et d'émission correspondent aux exigences: 85% de la population est atteignable jusqu'au deuxième sous-sol et dans les abris et peut ainsi recevoir les informations de la Confédération par radio OUC (plus de 11 millions d'appareils en fonction, dont les radios des voitures); + Système complètement indépendant basant sur le réseau de conduite suisse de la Base d'aide au commandement (BAC); + Studios et infrastructure d'émission protégés NEMP; + Fonctionne également dans les situations extraordinaires; + Desserte militarizable (CGE 46); + Synergies existantes avec les infrastructures de la SRG SSR idée suisse (transmission des informations par DAB+ dans les situations normale et particulière possible). - Les signaux radio ne peuvent être reçus que par des appareils OUC en cas de panne ou de pénurie de courant. Ces appareils (à piles ou à génératrice à manivelle incorporée) vont devenir de plus en plus rares dans les ménages, remplacés par des appareils reliés au câble ou DAB+; - Les systèmes OUC analogiques vont être remplacés à moyen ou long terme par le DAB+. Dès 2019 nous assisterons à une diminution de l'offre analogique. Une suppression de ces systèmes dès 2014 est envisageable. <p>Indications: L'OFPP envisage des scénarios de migration sur de nouveaux vecteurs pour transmettre l'information. Ces derniers pourraient être disponibles pour l'information de la population par la Confédération dès 2024 et tiendraient compte des développements technologiques, ainsi que de ceux des habitudes de la population et des scénarios d'engagement de l'IPPC, comme la menace et la vulnérabilité.</p> <p>Recommandations:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Renforcer les capacités de réception, par exemple en distribuant des radios OUC à piles ou à génératrice à manivelle incorporée, ainsi que des piles); – Sensibiliser la population, par exemple en informant sur l'existence de l'IPPC, son fonctionnement, ses fréquences, le contenu des émissions, etc; – Surveiller le développement des développements technologiques et de comportement de la population.

Niveau supra cantonal	
POLYALERT Système d'alarme suisse (sirènes).	Caractéristiques (+/-): <ul style="list-style-type: none">+ Système complètement indépendant basant sur le réseau de conduite suisse de la Base d'aide au commandement (BAC) et sur POLYCOM (OFPP);+ En plus de la commande à distance, chaque sirène peut également être déclenchée manuellement sur place;+ Les sirènes possèdent une alimentation électrique de secours pour une durée d'utilisation limitée;- POLYCOM est nécessaire pour un déclenchement centralisé à distance;- L'autonomie exigée de 72 heures n'est pas encore atteinte partout. Indications: <p>L'installation du système dans tous les cantons, environ 5'400 sirènes, sera terminée fin 2015.</p> Recommandations: <ul style="list-style-type: none">- Nous recommandons d'équiper les stations de base POLYCOM et les sirènes POLYALERT avec des génératrices là où cet équipement manque encore;- Nous recommandons de garantir la disponibilité du déclenchement à distance, basant sur POLYCOM et le Réseau suisse de conduite, par exemple par la Base d'aide au commandement.

1.5.2 Fonctionnalité fortement limitée par une crise

Niveau fédéral	
<p>Système SAP-Défense, Applications et produits dans le traitement de données du DDPS.</p>	<p>Caractéristiques (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + Le serveur SAP a une autonomie électrique de plusieurs semaines; - La transmission des données se fait par un réseau IP et nécessite une alimentation continue en électricité; - Pas de redondance. <p>Indications:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Service décentralisé dans les différents emplacements de l'administration et dans les centres logistiques de l'armée. Le système peut y être utilisé aussi longtemps que le réseau et l'approvisionnement électrique local le permettent. - Si le système SAP-PGI (progiciel de gestion intégré) sis dans les sites décentralisés, n'est pas disponible, les transactions nécessaires pour la distribution de matériel devront être traitées manuellement, pour autant que cela soit possible, puis saisies ultérieurement dans le système. - Les processus de ravitaillement et d'évacuation (en particulier pour les carburants) ainsi que la maintenance ne peuvent être que très partiellement exécutés à la main. - Les acquisitions et les transactions financières subséquentes ainsi que les paiements, tels que les salaires, ne peuvent pas être effectués pendant une panne de courant. - Le domaine de la Pharmacie de l'armée, qui dépend de SAP au vu de la complexité du réseau, ne serait plus soutenu par le système. <p>Recommandations:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nous recommandons la création de groupes de travail dont la tâche serait la détermination des processus essentiels et des installations-clé ainsi que la proposition de variantes pour améliorer la situation au sein des Départements, par exemple par l'acquisition de groupes électrogènes. - Proposition de processus-clé: Distribution du matériel nécessaire pour venir à bout de la crise, distribution de médicaments d'urgence et de matériel par la Pharmacie de l'armée.

Niveau supra cantonal	
<p>PES Présentation électronique de la situation de la Centrale nationale d'alarme.</p>	<p>Caractéristiques (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + Plateforme sécurisée reconnue, servant à l'échange d'informations au sein du Réseau national de sécurité (RNS); + Permet l'échange rapide d'informations entre les autorités de la Confédération et des cantons dans le domaine de la protection de la population, de la sécurité intérieure et extérieure ainsi que parmi les exploitants d'infrastructures critiques dans le domaine privé; + Représentation actuelle, globale et claire de la situation spécifique à un événement donné; + Accès redondants par Internet, le réseau de la Confédération et d'autres moyens; + Serveur à haute disponibilité équipé d'alimentation sans interruption et de secours à l'intérieur d'une installation de conduite protégée; - Conditions pour un fonctionnement optimal: Les partenaires doivent pouvoir utiliser leurs installations TIC également en cas de panne de courant. <p>Indications:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desservi par des professionnels engageables en tout temps en moins d'une heure; - Service informatique de piquet permanent pour l'entretien et les interventions directes dans le système; - Le système actuel est soumis à un programme de modernisation qui sera terminé en 2016. <p>Recommandations:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sur le plan législatif et organisationnel: Introduire des contraintes uniformes dans le domaine BCM pour la Confédération et tous les partenaires du RNS avec des contrôles réguliers; <p>Autres mesures à vérifier:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Transmission des données par le réseau SIKom RNS / SDVN; - Transmission des données par le SIC-FT.
<p>GIN Plate-forme d'information commune sur les dangers naturels.</p>	<p>Caractéristiques (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + Redondant; + Indépendant d'un système d'exploitation donné; - Dépendant du réseau IP (Internet); - Dépendant d'un approvisionnement électrique continu (batteries, groupe électrogène). <p>Indications:</p> <p>---</p> <p>Recommandations:</p> <p>La Plate-forme d'information commune sur les dangers naturels n'est disponible pour l'instant que sur Internet, ce qui réduit sa résilience en cas de crise. Une communication sécurisée pour les AOSS, comme SIKom RNS, améliorerait considérablement la résilience du système en cas de pénurie ou de panne de courant. Il convient donc de vérifier une transmission des données par SIKom RNS.</p>

<p>SII-SSC Système d'information et d'intervention du Service sanitaire coordonné.</p>	<p>Caractéristiques (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + Redondant (l'accès se fait par tout terminal du réseau administratif (KOMBV) ou par un accès crypté à Internet; + Fonctionne en permanence (géré par la BAC); + Des accords de coopération existent avec 15 cantons, y-compris le partage de frais (5 ct. Par habitant); + Équipé d'un système d'alarme indépendant; + Permet la collaboration avec des hôpitaux, par exemple au travers du portail de collaboration; + Il est envisageable de prévoir une copie des données sur le SIC FT au travers d'un stick USB; - Seulement disponible auprès des cantons bilingues et alémaniques. Les autres cantons ne sont pas reliés sur le SII-SSC; - Dépendant du réseau IP (Internet); - Dépendant d'un approvisionnement électrique continu (batteries, groupe électrogène). <p>Indications:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Il serait utile de pouvoir charger les données manuellement sur le SIC FT, en cas de panne du réseau IP, afin d'en assurer la transmission; – Ces aspects seront étudiés au sein de la cellule SIC (échange permanent entre les systèmes-clé) dans le cadre des activités «Fit for Mission 2015». Cette cellule est incorporée à l'EM cond A et règle les processus Centre de compétence C4ISTAR – Forces terrestres. Les conclusions figureront dans le concept d'engagement SIC FT. Des séances de travail doivent encore avoir lieu pour régler ce domaine; – En cas de décision positive, les frais seront répartis entre Confédération et cantons, selon une clé de répartition à définir; – Le raccordement des cantons francophones est suspendu dans l'attente du rapport vaudois sur l'utilisation du SII-SSC pendant AIR 14. Le délai est mi-2015. <p>Recommandations: Si possible raccorder tous les cantons; Vérifier une transmission des données via SIKom RNS.</p>
<p>Sismographe de gestion Système de conduite et d'information de la Chancellerie fédérale.</p>	<p>Caractéristiques (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + Permet une vue d'ensemble au niveau national; - Nécessite un réseau IP (Internet, Intranet); - Dépendant d'un approvisionnement électrique continu (batteries, groupe électrogène). <p>Indications: Il n'est actuellement pas prévu de remplacer le système.</p> <p>Recommandations: Étant donné que ce système sert à soutenir l'état-major de crise de la Chancellerie fédérale et non le Conseil fédéral, et qu'il se trouve dans l'aile ouest du Palais fédéral, bien approvisionné en électricité, il n'est pas nécessaire d'en optimiser la résilience. La situation serait différente si ce système venait à être engagé dans un domaine plus large.</p>

<p>VULPUS Système protégé servant à transmettre des messages entre les autorités civiles et militaires de la Confédération et des cantons.</p>	<p>Caractéristiques (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + Communication intercantonale sécurisée remplissant les exigences techniques les plus élevées; + Est utilisé par les instances militaires et les corps cantonaux de police dans le travail journalier; - Nécessite le réseau Swisscom; - Raccordé seulement partiellement à des réseaux à approvisionnement électrique continu; - Technique obsolète, pas de remplacement avant 2020. <p>Indications:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le système VULPUS télématique atteindra la fin de la durée de vie vers 2016. L'État-major de l'armée a mandaté armasuisse pour montrer les options stratégiques afin de maintenir les fonctionnalités de ce système à l'avenir; - En conséquence, le système actuel a été soumis à un programme de modernisation qui sera terminé en 2022. La transmission résistante à la crise fait partie de ce programme; - L'OFPP a initialisé un projet qui prévoit notamment le remplacement de VULPUS télématique avec un Réseau sécurisé de données, ou SIKom RNS, et POLYDATA; - L'effort principal se porte en ce moment sur le réseau sécurisé de données (SIKom RNS). En effet, l'intérêt général des parties prenantes va dans la mise sur pied d'un réseau résistant aux crises; - POLYDATA comprend les services de télécommunication que l'OFPP aimerait incorporer au nouveau réseau sécurisé de données (SIKom RNS). Il convient de vérifier s'il n'a pas déjà eu lieu dans le projet militaire Systèmes vocaux de l'armée (Voice System der Armee, VSdA). <p>Recommandations: ---</p>
---	--

1.5.3 Fonctionnalité très fortement limitée par une crise

Niveau fédéral	
<p>GEVER Gestion électronique des affaires de la Confédération.</p>	<p>Caractéristiques (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + Système de gestion et d'archivage de l'administration fédérale; - Nécessite un réseau IP; - Nécessite des terminaux approvisionnés en électricité. <p>Indications:</p> <ul style="list-style-type: none"> – La Chancellerie fédérale doit évaluer deux produits GEVER standard sur la base d'un appel d'offres lancé selon les règles de l'OMC. La décision d'acquisition devrait être prise mi-2015; – Le début de l'introduction des nouvelles solutions dans l'ensemble de l'Administration fédérale GEVER est planifiée pour mi-2016. Il est dès lors possible que le SG DDPS remplace son système iGEKO, de l'entreprise ABF SA, par un autre produit GEVER; – Les systèmes GEVER seront exploités par plusieurs fournisseurs de prestations (BAC, OFIT). Les utilisateurs, Secrétariats généraux et reste de l'Administration fédérale, sont tributaires du fonctionnement de ce système. Il faut s'attendre à ce que les dispositions nécessaires (courant ininterrompu) soient prises. Les bénéficiaires des prestations, comme le SG DDPS, se posent toutefois des questions sur la fonctionnalité du système en général. Sont concernés en premier abord les terminaux informatiques des postes de travail. Si ceux-ci devaient cesser de fonctionner en cas de crise, il faudrait retourner à la gestion manuelle (sur papier) des affaires. <p>Recommandations:</p> <p>La gestion manuelle devrait être exercée afin de pouvoir l'utiliser le cas échéant.</p>
Niveau supra cantonal	
<p>Swissphone Paging-Netz Telepage®Wireless Réseau pour alarmer les AOSS.</p>	<p>Caractéristiques (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + Réseau redondant et autonome; + Disponibilité extrêmement élevée; - Seulement disponible comme pager; - L'autonomie du réseau est identique à celui de Swisscom; autonomie d'émission: environ 2 heures, autonomie réception environ 50 jours par pile AA; - Actuellement l'autonomie électrique est insuffisante. <p>Indications:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Contrats existants avec plusieurs AOSS; – La plupart des cantons vérifient la faisabilité avec l'entreprise Swissphone; – L'OFPP a lancé des études sur la mobilisation des AOSS sous le nom de POLYCALL. Les besoins actuels y sont répertoriés et il y est analysé quelles technologies et plateformes déjà en service pourraient être utilisées. Concernés sont POLYCOM, Swisscom, Orange et Sunrise mais aussi Swissphone. <p>Recommandations:</p> <p>Il conviendrait que Swissphone et ses partenaires (Confédération, cantons, exploitants des infrastructures critiques) clarifient la faisabilité et les coûts d'une extension de l'autonomie.</p>

1.6 Réseaux et technologies

Besoins / Exigences

Les réseaux et les technologies ouverts ou fermés ainsi que leur exploitation et leur fonctionnement dans le domaine privé ou public revêtent une grande importance. Ils sont indispensables pour maîtriser une situation et pour le fonctionnement de la société, de l'économie, de l'administration ainsi que pour conduire, pour communiquer, informer et alarmer. Ils exigent des infrastructures intactes, par exemple pour l'utilisation, la sécurisation, le maintien ou le redémarrage.

SIKom RNS: Réseau sécurisé permettant de transmettre les services d'informations et de communication disponibles pour soutenir la coopération des partenaires du Réseau national de sécurité. Ce réseau de transport devrait pouvoir un jour relier les sites importants de la Confédération, des cantons et des exploitants des infrastructures critiques.

Internet: Pour qu'une information puisse être envoyée par internet, les stations de départ et d'arrivée, y-compris les modems, doivent être alimentées en courant. De plus, au moins un cheminement doit être alimenté, (réseau y compris serveurs⁹). Un serveur envoie un paquet d'informations tant qu'il n'a pas reçu de quittance de réception du serveur suivant. En cas de pénurie de courant, ce processus peut durer très longtemps.

Protocole Internet (IP): IP est un protocole très répandu pour les réseaux informatiques. Il forme la base d'Internet. Il est l'implémentation de la couche d'Internet du modèle TCP/IP, respectivement la couche réseau, en anglais «Network Layer» du modèle OSI. IP est un protocole sans connexion, c'est-à-dire qu'il n'est pas un état auprès du partenaire de communication.

Résultats

Les résultats sont présentés dans les chapitres 1.6.1 – 1.6.3.

1.6.1 Fonctionnalité peu limitée par une crise

Niveau fédéral	
<p>Réseau suisse de conduite Réseau de conduite de l'armée et, dans le futur, des organisations civiles ayant des missions sécuritaires.</p>	<p>Caractéristiques (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + Desserte de l'utilisateur à partir de la dorsale (réseau principal); + Dans le futur (concept SIKom RNS) utilisation commune possible des infrastructures par l'armée, les AOSS et les exploitants des infrastructures critiques en cas de crise; + Liaisons redondantes; + Le Réseau suisse de conduite est un réseau indépendant des fournisseurs (provider) civils et est auto-suffisant sur le plan énergétique en cas de crise et de catastrophe; - Pas totalement protégé contre des attaques cyber. Une optimisation est planifiée dans la stratégie partielle TIC 2012-2025 de la Défense. <p>Indications:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le réseau suisse de conduite est conçu pour fonctionner dans toutes les situations. Certains sites doivent toutefois encore augmenter leur niveau sécuritaire à cause des besoins des utilisateurs; - Le support n'est assuré que 11 heures les jours ouvrables et uniquement pendant quelques semaines par année. Plusieurs utilisateurs demandent un support continu. Les ressources doivent encore être octroyées. <p>Recommandations:</p> <p>Une extension dans le cadre de SIKom RNS serait à vérifier. Les études actuelles sont favorables à cette première. Une décision formelle au niveau du RNS manque encore.</p>
Niveau supra cantonal	
<p>Réseau de données de la branche de l'électricité (interne) Système interne Swissgrid.</p>	<p>Caractéristiques (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + L'autonomie est de 48 heures; + Construction redondante; + Dans le futur (concept SIKom) éventuelle utilisation conjointe des infrastructures existantes en temps de crise; - Pas encore disponible sur tout le territoire. <p>Indications:</p> <p>Le «Grid Control Network TELECOM SERVICES (GCN)» est en construction.</p> <p>Recommandations:</p> <p>Une transmission des données par SIKom RNS devrait être vérifiée.</p>

<p>Réseau téléphonique de la branche de l'électricité (interne)</p> <p>Sert en premier lieu à reconstruire le réseau après une coupure éventuelle. Relie les centrales de conduite des partenaires du réseau et Swissgrid.</p>	<p>Caractéristiques (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + Totalement autonome; + Redondant; + Autonomie: deux jours; - Indépendant des autres réseaux (Liaison prévue avec SIKom RNS). <p>Indications:</p> <p>---</p> <p>Recommandations:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ce réseau est résilient mais pas important pour les autorités en cas de crise car il ne dessert que les partenaires de la branche de l'électricité; - Une extension dans le cadre de SIKom RNS serait à vérifier. Les études actuelles sont favorables à cette première. Une décision formelle au niveau du RNS manque encore.
<p>USKA</p> <p>Union des amateurs suisses d'ondes courtes.</p>	<p>Caractéristiques (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + L'OFCOM BAKOM surveille les fréquences utilisées par les radioamateurs; + Les radioamateurs doivent passer les examens de radiocommunication de l'OFCOM; + Le réseau peut fonctionner en mode autonome ou en tant que relais et peut transmettre des messages oraux; + Haute densité d'utilisateurs: 4'000 radioamateurs répartis sur toute la Suisse; - Pratiquement inconnu auprès d'utilisateurs potentiels; - Le cryptage doit être fait offline. <p>Indications:</p> <p>Des négociations sur des conventions qui règlent les engagements, l'organisation et la collaboration sont en cours avec plusieurs cantons.</p> <p>Recommandations:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les processus doivent être planifiés avant la crise. S'il est décidé de considérer l'USKA comme un partenaire en cas de crise, son statut devrait devenir officiel (contrôle de sécurité de personnes, définition des droits et des devoirs...); - L'USKA peut rendre de bons services en cas d'urgence. Pour cela il faudrait toutefois que l'organisation soit mieux connue. Une collaboration plus étroite au «front» (cantons, communes, tiers) devrait être encouragée.

Fonctionnalité fortement limitée par une crise

Niveau fédéral	
<p>MDM OFIT / BAC Mobile Device Management System de l'OFIT et de la BAC (Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication/ Base d'aide au commandement).</p>	<p>Caractéristiques (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + Accès sécurisé grâce à une authentification (mot de passe pour le terminal, mot de passe Exchange pour la synchronisation et International Mobile Station Equipment Identity); - N'autorise que l'accès à des informations et non au réseau; - Vol de données moyennant un cheval de Troie; - Administration par des tiers; - Dépendant de KOMBV pour la synchronisation. <p>Indications: ---</p> <p>Recommandations: ---</p>
Niveau supra cantonal	
<p>All IP Swisscom Communication et information uniquement au travers du réseau IP (Inter-/Intranet).</p>	<p>Caractéristiques (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + Disponibilité très élevée grâce à une connexion au travers de structures redondantes; + Il existe un «Business Continuity Plan» pour les sites les plus importants; - All IP supprime la redondance entre le réseau téléphonique et le réseau Internet (IP). En conséquence, si le réseau IP ne fonctionne plus, le téléphone fixe ne fonctionne pas non-plus. <p>Indications: Sauf accord particulier seuls les services standard sont disponibles; Le projet UCC traite cette problématique au sein de la Confédération.</p> <p>Recommandations:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les besoins de la Confédération, des cantons et des communes devraient être traités avant la crise avec les exploitants; - La situation dans les cantons devrait être vérifiée en détail et des solutions pour les processus critiques devraient être élaborées sur le plan cantonal ou régional. Ces solutions devraient être négociées directement entre les cantons et les exploitants. La Confédération en devrait ici jouer qu'un rôle de médiateur ou de coordinateur.

<p>Acheminement dynamique des données Centrales d'engagement des AOSS. Ce système permet une redirection automatique des appels vers le destinataire optimal.</p>	<p>Caractéristiques (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + Redirection des appels de détresse vers le destinataire optimal; + En cas de besoin, possibilité de rediriger les appels manuellement; + Redirection automatique en cas de panne locale ou de surcharge; + Possibilité de programmer des règles particulières pour la redirection en cas d'événements planifiables ou non; - N'autorise que l'accès à des informations et non au réseau; - Pas encore introduit dans tous les cantons; - Dépendant d'un approvisionnement électrique continu (batteries, groupe électrogène). <p>Indications:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La plateforme de l'acheminement statique et dynamique des données fût mise en service le 19.11.2014. Le Roll out pour toute la Suisse se termina le 10.12.2014; - L'essai pilote du système a été initialisé dans les cantons de la Suisse centrale lors de la mise en service de l'acheminement statique et dynamique centralisé des données. <p>Recommandations: L'introduction de l'acheminement statique et dynamique des données devrait être poursuivie. Des projets existants dans les cantons suivants: AG, BE, SG, SO, ZH et dans tous les corps de la Suisse centrale à l'exception de Lucerne.</p>
<p>Réseau de données CFF/BLS (Réseau des Chemins de fer fédéraux et du chemin de fer Berne-Lötschberg-Simplon).</p>	<p>Caractéristiques (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + Est composé d'un réseau de transfert très performant et mis à jour régulièrement. Une révision des équipements de transfert de données est prévue entre 2016 et 2019; + Le réseau de transfert est basé sur le réseau suisse des CFF, qui est également mis à disposition de tiers (réseau universitaire avec l'exploitant Switch, OFI, OFIT, etc.); + Le fonctionnement et la surveillance sont assurés avec du personnel CFF. Ces services sont également proposés à des tiers. <p>Indications: Suite à de nouvelles exigences et à la fin de vie des équipements de transfert existants, les CFF renouvelleront le réseau de données entre 2016 et 2019.</p> <p>Recommandations: Une extension dans le cadre de SIKom RNS serait à vérifier. Les études actuelles sont favorables à cette première. Une décision formelle au niveau du RNS manque encore.</p>

<p>Réseau de téléphonie CFF/BLS (Réseau téléphonique des Chemins de fer fédéraux et du chemin de fer Berne-Lötschberg-Simplon.)</p>	<p>Caractéristiques (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + Connexion à divers réseaux de téléphonie disponible, par exemple par l'installation de télécommunication (ITC) ferroviaire, au réseau GSM du train (GSM-R), à Swissgrid (Société nationale suisse pour l'exploitation du réseau), à l'Union Internationale du Chemin de fer (UIC) ainsi qu'au réseau de télécommunications public (RTPC, Réseaux Téléphoniques Publics Commutés); + À l'interne des CFF, la plupart des installations seront remplacées par un système VoIP. Les systèmes sont équipés de courant sans interruption; - Pas relié aux réseaux gouvernementaux (prévu avec SIKom RNS). <p>Indications: Cette plateforme sera remplacée sous peu par un système VoIP. Cette communication passe par le réseau IP redondant des CFF, majoritairement relié par le réseau fibre optique interne; Une extension dans le cadre de SIKom RNS serait à vérifier. Les études actuelles sont favorables à cette première. Une décision formelle au niveau du RNS manque encore.</p>
<p>Réseaux sociaux Tels que Facebook, Twitter, LinkedIn, etc.</p>	<p>Caractéristiques (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + Il est possible en très peu de temps d'atteindre un grand nombre d'utilisateurs sur la planète entière. Le contrôle des informations en circulation revêt une grande importance pour éviter des dommages collatéraux; - Difficile de valider et de contrôler (contenu, propagation); - Faible protection des données. <p>Indications: Diverses organisations exercent aujourd'hui une surveillance des médias. La Chancellerie fédérale est aujourd'hui active, tout comme le DFI, le DFJP, le DFF, le DEFR et le DETEC, au sein du comité sur la surveillance des médias (Betriebsauss Medienmonitoring, MEMO). Plusieurs cantons ont des services responsables pour cette surveillance.</p> <p>Recommandations: La coordination de la surveillance et le triage des informations devrait être centralisé, au moins en ce qui concerne la Confédération.</p>

<p>Moteurs de recherche</p>	<p>Caractéristiques (+/-):</p> <ul style="list-style-type: none"> + Les moteurs de recherche permettent d'évaluer les demandes des utilisateurs pratiquement en temps réel. Cette analyse est surtout importante lors de l'arrivée de la crise (augmentation du temps de pré-alerte); - Faible protection des données. <p>Indications:</p> <p>Aucun accord connu en Suisse entre l'administration et les exploitants de moteurs de recherche.</p> <p>Recommandations:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nous recommandons de vérifier si, et dans quelle mesure, la Confédération devrait avoir un rôle prépondérant dans un tel cas; - Une analyse commune et un partenariat avec les exploitants dignes de confiance devraient être encouragés; - La faisabilité et d'éventuelles mesures concrètes devraient être vérifiées et analysées, par exemple dans le cadre du RNS.
------------------------------------	---

1.6.3 Fonctionnalité très fortement limitée par une crise

1.7 Conclusions de la direction du module

L'énergie déployée et le temps nécessaire pour maîtriser une pénurie de courant de longue durée, ou une panne de courant de plusieurs jours, dépendent fortement du fonctionnement des systèmes de conduite, de communication, d'information et d'alarme, ainsi que des réseaux et des technologies.

Parmi les systèmes étudiés, seuls remplissent les exigences ceux qui peuvent faire face à une panne de courant ou à une pénurie d'électricité. Ceux-ci sont, dans le domaine de:

La conduite et la communication

Bernradio, SIC FT, radio d'urgence DFAE, réseau de téléphonie fixe (liquidation en 2016) et POLYCOM.

Alarme et information:

POLYALERT et POLYINFORM (Radio IPPC).

Réseaux et technologies:

Réseau suisse de conduite, réseau de données de la branche de l'électricité (interne), réseau téléphonique de la branche de l'électricité (interne), USKA, SIKom RNS/SDVN (si disponible).

Les systèmes dont la fonctionnalité en cas de crise est limitée ou fortement limitée empêchent ou rendent impossible un flux de données en temps réel, fiable

et régulier. Ils limitent de ce fait la conduite, la communication, l'information et l'alarme à chaque niveau et entre les partenaires de manière conséquente.

Ceci vaut également dans le domaine de la mobilité (par exemple la télécommunication des chemins de fer), dans celui du ravitaillement et de l'évacuation (par exemple les systèmes bancaires, de crédit, des caisses et des systèmes des carburants et de la logistique), dans celui de la sécurité publique (par exemple en cas de défaillance des numéros de téléphone d'urgence) et enfin, dans celui de la santé (par exemple SII – SSC). Il serait ainsi plus long et plus difficile de maîtriser une crise.

En cas de pénurie prolongée d'électricité, il ne serait pas possible de compter sur ces systèmes. Il serait toutefois possible d'améliorer considérablement la résilience de certains systèmes à l'aide de certaines mesures ciblées et rapidement applicables.

La plupart des systèmes ne possèdent pas suffisamment d'autonomie pour satisfaire aux exigences lors d'une situation d'urgence prolongée. Ils sont prévus pour supporter une panne de courant de plusieurs minutes ou heures et ne seraient de ce fait pas capables de supporter une défaillance de plusieurs semaines, que ce soit avant ou après l'entrée en vigueur de l'Ordonnance sur l'approvisionnement en électricité (OApEl). Les batteries de secours peinent également à répondre aux exigences en cas de pénurie

prolongée d'électricité, notamment à cause des temps de recharge trop courts.

Des plans d'urgence pour l'approvisionnement (par exemple de carburant pour les groupes électrogènes de secours) comprenant la priorisation des systèmes TIC en cas de pénurie de courant, n'existent souvent pas encore. Plus l'autonomie d'un système est basse, plus l'existence d'un concept pour le ravitaillement est importante.

La disponibilité et la fonctionnalité des systèmes TIC peut autant être la cause que la solution de la crise. Il convient également de considérer que dans les cantons examinés ainsi que dans la Confédération, la situation, les besoins, les estimations et donc les plans d'urgence et les mesures sont très distincts.

Commentaire/Suggestion de la Direction de l'ERNS 14

Afin d'améliorer la résilience des systèmes importants en cas de crise il conviendrait:

- d'identifier les systèmes importants dont il serait possible d'augmenter la résilience avec des moyens relativement simples et bon marché et de les renforcer;
- d'identifier les systèmes comportant une faible autonomie électrique, de les répertorier et de les prioriser afin de définir un plan préventif de ravitaillement.

