

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

Réf. : 24_COU_5713

Lausanne, le 9 octobre 2024

Réponse à la consultation fédérale sur le système national mobile de communication sécurisée (CMS)

Madame la Présidente de la Confédération,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud vous remercie de l'avoir associé à la consultation citée, qui a retenu toute son attention.

Pour les autorités cantonales vaudoises, la mise en œuvre dans les délais du réseau CMS est une priorité afin de remplacer le réseau radio Polycom d'ici la fin de sa durée de vie annoncée pour 2035.

Dans le cas contraire, les prestations de sauvetage et de sécurité publique pourraient être compromises, voire remises en question. Au vu des expériences vécues dans d'autres grands projets IT ou d'infrastructures, la complexité et la durée d'un tel projet devraient d'ailleurs suggérer une variante permettant la prolongation de la durée de vie de Polycom de quelques années au-delà de 2035.

Terre d'innovation et de diversification économique par excellence, le Canton de Vaud suit de près les développements en lien avec les nouvelles technologies. Les communications mobiles sécurisées représentent un enjeu majeur, pour les entreprises comme pour l'Etat. Bien plus qu'un réseau de télécommunications, c'est d'ailleurs potentiellement d'un réseau satellitaire dont la Suisse aurait besoin. Et les compétences existent dans le domaine, notamment dans notre canton, et ne demandent qu'à être développées davantage encore. Si le projet tel que présenté pose encore beaucoup de questions, que ce soit en termes de (répartition des) coûts ou d'options technologiques, le Conseil d'Etat vaudois le voit aussi comme une opportunité et un formidable accélérateur pour le monde tant académique qu'industriel.

Incertitudes liées à la complexité, aux enjeux et à la durée du projet

La complexité, les enjeux technologiques et surtout la durée de ce projet induisent une forte propension à l'incertitude dans les montants formulés qui composent le budget total de 2.9 milliards de CHF. Les évolutions technologiques, les incertitudes géopolitiques ou réglementaires pourraient impacter de manière significative les dépenses d'investissement (développement, acquisition) ou les coûts récurrents (exploitation, entretien), même si ces montants ont été budgétés avec une marge d'erreur (Rapport explicatif, chapitres 2.2.2 et 2.2.3).

Le fait que des clarifications concernant la gouvernance, la technologie ou la réglementation aient lieu pendant et après la présente consultation laisse penser qu'une phase de conception financée par un crédit d'étude serait une approche permettant de limiter les incertitudes et les risques financiers du projet.

Remise en question de l'utilisation de la clé TIP

L'incertitude liée à la complexité, aux enjeux technologiques et à la durée du projet amène à penser que s'engager aujourd'hui à financer un pourcentage de telles dépenses dans les 20 à 25 prochaines années n'est pas raisonnablement défendable. En outre, la capacité des cantons à contribuer à ce projet, le manque de clarifications, l'utilisation prévue de ce réseau par un grand nombre d'entités fédérales (Rapport explicatif, chapitre 1.1), sa mise en œuvre dans un contexte fédéral de protection de la population ainsi que les effets inéquitables entre cantons liés à la structure de cette clé TIP nous empêchent de préavisier favorablement son utilisation pour le financement du projet.

Mode de financement

Le réseau CMS ne peut plus être subdivisé en réseaux partiels cantonaux comme l'était Polycom, et doit être vu comme un réseau national complexe utilisé par de très nombreux acteurs. Sa mise en œuvre, son exploitation et son financement ne pourront pas être traités de manière séparée dans chaque canton et doivent être centralisés au sein d'une organisation. En termes de financement, celle-ci doit pouvoir s'appuyer sur un fonds alimenté par les parties intéressées. Nous nous opposons au modèle de financement proposé dans le projet soumis et sollicitons un modèle basé sur le financement de services par les utilisateurs (modèle utilisateur-payeur) plutôt que le financement d'infrastructures, de cycle de vie des équipements et de coûts d'exploitation par la Confédération, les cantons, la Principauté du Liechtenstein et les exploitants d'infrastructures critiques. Toutes ces parties investiraient ainsi dans un fonds que les futurs paiements des abonnements des utilisateurs permettraient d'amortir.

Il nous importe toutefois que la question du financement ne retarde pas ou ne compromette pas la réalisation de CMS. Comme évoqué plus haut, le financement d'un crédit d'étude par la Confédération nous semble être une mesure d'urgence qui ne remet pas en cause les délais. Les demandes de crédit cantonaux pourront ensuite être établies sur la base d'un budget plus plausible, d'une gouvernance clarifiée et d'un mode de financement défini.

Structures et détails des coûts dans les demandes de budget

Nos processus cantonaux de demande de crédit impliquent de connaître la structure des coûts, la part d'acquisition de matériel, de logiciels/licences, de constructions, de mandats, que ce soit en termes d'investissement, de cycle de vie des équipements et de coûts pérennes. Le manque d'informations à ce sujet dans la planification budgétaire est aujourd'hui un frein.

De même, il ne peut être établi si les cantons fourniront des prestations pour le compte de CMS et quel en est le financement. Ces mécanismes seront clarifiés dans le cadre des réflexions sur la gouvernance mais induisent un manque de vision à l'heure de cette consultation.

Modèle de gouvernance

Il est précisé dans le rapport mis en consultation que la forme sous laquelle le projet CMS sera concrètement mis en œuvre doit encore être clarifiée (Rapport explicatif, chapitre 2.1). A ce titre, il est regrettable que des ateliers pour affiner la gouvernance soient organisés (par TIP) durant la phase de consultation, et non pas avant celle-ci. Les résultats de ces ateliers ne pourront ainsi pas être pris en compte dans les prises de position des différentes parties intéressées. Les discussions sur la gouvernance doivent également porter sur le modèle d'exploitation futur du réseau CMS. Dans tous les cas, nous formulons le vœu que la gouvernance puisse être encore discutée par la suite.

Dans tous les cas, il est indispensable de définir rapidement des structures organisationnelles claires et compréhensibles, avec des rôles, responsabilités et canaux de communication clairement établis entre tous les étages et parties prenantes à cette gouvernance. La mise en place de ces structures ne doit pas constituer un frein au projet.

Le fait de confier la direction du projet CMS à une organisation de type société anonyme semble être l'option qui réunit le plus d'avantages pour un projet d'une telle ampleur. Elle permet notamment une flexibilité entrepreneuriale qu'empêchent les processus des administrations publiques. Une société anonyme permet également d'éloigner (mais non pas de séparer) les responsabilités entrepreneuriales et politiques, mais surtout de concentrer ses ressources sur l'atteinte des objectifs du projet.

La composition du conseil d'administration et des organes de contrôle stratégiques et opérationnels doivent être représentatives des parties intéressées, et en particulier les organes représentant les différentes organisations faïtières de polices, sanitaires, de pompiers, de protection civile, etc., au niveau cantonal et fédéral. S'agissant d'une problématique globale de protection de la population, le rôle de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) doit être central.

Selon le chapitre 1.1 du rapport explicatif, le réseau CMS revêt « une grande importance pour nombre d'offices et de services de la Confédération. Il paraît indispensable que ces entités soient intéressées à la gouvernance et au financement du projet, et que la clé de répartition utilisée soit indexée sur ces potentiels utilisateurs.

Rôles et responsabilités des cantons

Les évolutions technologiques et les cycles de vie plus courts (3 à 5 ans) pourraient potentiellement avoir des impacts en termes de ressources humaines. La marge de risque liée aux coûts pérennes a notamment été relevée pour cette raison (Rapport explicatif, chapitre 2.2.1). Les cantons devant pourvoir eux-mêmes aux ressources nécessaires (Rapport explicatif, chapitre 4.2.2), il est indispensable que les rôles et responsabilités des parties prenantes et notamment des cantons puissent être établies. Dans tous les cas, des mutualisations entre services nationaux, cantonaux ou intercantonaux pourraient permettre une simplification et une optimisation en termes de coûts et de processus d'exploitation.

Obligation d'utiliser et de déployer le réseau CMS

De manière générale, un tel investissement ne peut être considéré comme raisonnable que si l'ensemble des autorités et organisations chargées du sauvetage et de la sécurité (AOSS) aux niveaux cantonal et fédéral, de même que les propriétaires d'infrastructures critiques et les tiers concernés utilisent ou du moins participent au financement de CMS. Afin de s'en assurer et de limiter les risques liés aux processus démocratiques et à la liberté d'entreprise, il convient d'examiner si et comment une base juridique peut être établie concernant l'utilisation obligatoire de CMS.

Les sites à forte fréquentation intérieure (ex : centres commerciaux) nécessitent une communication fiable lors d'interventions d'AOSS. À l'heure actuelle, les obligations relatives à la couverture radio intérieure (indoor) diffèrent d'un canton à l'autre. Une base juridique doit être examinée afin d'imposer et d'uniformiser la couverture intérieure des sites à forte fréquentation. Ces exigences pourraient être intégrées dans les prescriptions de protection incendie de l'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie (AEAI).

Services accessibles à l'ensemble de la population

Bien que le réseau CMS soit destiné uniquement aux AOSS (art. 20 al. 1 LPPCi) et que la consultation n'intègre pas de mise à jour des bases légales dans ce sens, nous regrettons le fait que ce réseau n'ait pas été envisagé pour des services à la population en mode dégradé ou en cas d'urgence.

Il s'agit notamment d'acheminer les appels d'urgence de la population en cas de perturbation des réseaux mobiles commerciaux. Dans ce sens, le réseau Polycom est utilisé depuis quelques années pour les appels d'urgence dans les PRU (points de rencontre d'urgence) de plusieurs cantons. Moyennant une priorisation de l'utilisation du réseau pour les AOSS et au même titre que l'obligation qui est faite aux opérateurs publics, CMS doit permettre à toute la population de passer un appel d'urgence en cas de panne chez l'un ou l'autres des opérateurs de réseaux mobiles.

Il s'agit également d'envoyer des alertes, mises en garde ou consignes de comportement à la population ou d'alarmer des organisations de milice. Le rapport ne fait pas état de l'intégration au réseau CMS du système d'alarme à la population. Les 5'000 sirènes fixes sont aujourd'hui déclenchées via le réseau Polycom/Polyalert et CMS devra probablement être le vecteur d'un système d'alarme dans le futur.

Ces fonctionnalités au bénéfice de la population permettraient d'exploiter le potentiel de synergies et offrir des plus-values supplémentaires en faveur des AOSS et de la population. Vu les bases légales en vigueur, les charges inhérentes à la partie « alarme » devraient être financées par la Confédération.

De manière générale, il paraît important que le réseau CMS puisse à minima fournir les mêmes services que Polycom et qu'il puisse être configuré de manière à permettre des communications interservices, intercantionales, entre les cantons et la Confédération ainsi qu'avec les pays frontaliers.

Facilitation des démarches administratives pour les mises à l'enquête

Dans la mesure où la variante technologique choisie implique la construction ou la modification d'un grand nombre de sites ou d'antennes de télécommunication, il est absolument indispensable d'envisager une simplification de la législation et réglementation en vigueur en intégrant un régime particulier au bénéfice des activités de sauvetage et de sécurité. Il paraît illusoire de vouloir construire ou modifier plusieurs centaines de sites ou d'antennes CMS en quelques années.

Utilisation de terminaux non-proprétaires et de standards ouverts du marché

Dans l'optique d'un cycle de vie du réseau Polycom qui se terminerait aux alentours de 2035, il a été annoncé que les terminaux actuels ne seraient pas disponibles jusqu'à cette échéance. De ce fait, il est absolument indispensable qu'Airbus mette à disposition un successeur au terminal actuel qui soit un terminal hybride « Polycom/CMS » afin de pouvoir opérer une migration vers ce nouveau réseau qui durera plusieurs années et minimiser les impacts financiers. En outre, il est indispensable que CMS soit compatible avec des technologies non-proprétaires et répondant aux standards ouverts du marché. Cela permettra l'interopérabilité des terminaux avec d'autres technologies, et également de s'affranchir de la position monopolistique de l'industrie que subit depuis de nombreuses années la communauté Polycom.

Résilience du réseau

Les risques de pénurie, de panne d'électricité et de panne des réseaux mobiles sont cités comme « des dangers à prendre en considération lors de la conception du niveau de sécurité et de la disponibilité » du réseau CMS (rapport explicatif, ch. 2.3). Alors qu'une autonomie de 72 heures est planifiée pour les émetteurs, il paraît important qu'un plan de continuité existe pour maintenir des communications entre AOSS sur une durée plus longue. Même si ce plan implique un fonctionnement en mode dégradé. Les exercices 2014 et 2019 du Réseau national de sécurité (ERNS) ont en effet démontré la nécessité de disposer d'une alimentation électrique autonome de deux semaines. Il convient également de garantir que la stratégie qui sera mise en place pour assurer l'autonomie du réseau ne soit pas que théorique. A ce titre, l'expérience des instances cantonales vaudoises dans le cadre de la mise en œuvre du plan « blackout » Polycom et des exercices annuels multipartenaires a permis d'en tirer de nombreux enseignements.

Cybersécurité

Pour terminer, il semble particulièrement important qu'une attention particulière soit accordée à la sécurité des données et des communications dans le cadre du projet CMS. Ce d'autant plus que les informations transmises peuvent être des données personnelles ou médicales, ou en lien avec la sécurité du territoire ou des personnes. Dans ce contexte, les enjeux en termes de cybersécurité sont très importants.

Nous vous prions de croire, Madame la Présidente de la Confédération, à l'assurance de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Christelle Luisier Brodard

LE CHANCELIER



Michel Staffoni

Copie

- OAE