



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)



Version courte

Mai 2015, www.vbs.admin.ch



Impressum

Éditeur:
Organisation de projet ERNS 14
16 avril 2015

Destinataire:
Plateforme politique RNS

Mai 2015

Table de matières

Avant-propos	4
Introduction	5
1 Bases	6
2 Organisation du projet / déroulement de l'exercice	7
3 Modules Pandémie	10
4 Module Situation d'urgence – Besoins des cantons	12
5 Module Situation d'urgence – Coordination nationale	15
6 Module partenaire ERNS 14-Armée	20
7 Module partenaire État-major de conduite de la police ERNS 14 (EM cond P ERNS 14)	22
8 Vérification des systèmes d'information et de communication (Module TIC)	24
9 Exercice de conduite stratégique 2009 (ECS 09)	26
10 Réponses aux questions de la plateforme politique du RNS	27
11 Recommandations du directeur d'exercice ERNS 14 à l'adresse de la plateforme politique du RNS	29
Glossaire	35

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'épuise-

ment 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.

Une multitude d'idées et de propositions formulées par les participants ainsi que la diversité des points de vue sont reflétées au travers des conclusions et suggestions. Les données détaillées se trouvent dans le rapport final ERNS 14.

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

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 (COPIL 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.

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

Organisation de la direction du projet

La direction du projet 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.

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.

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.

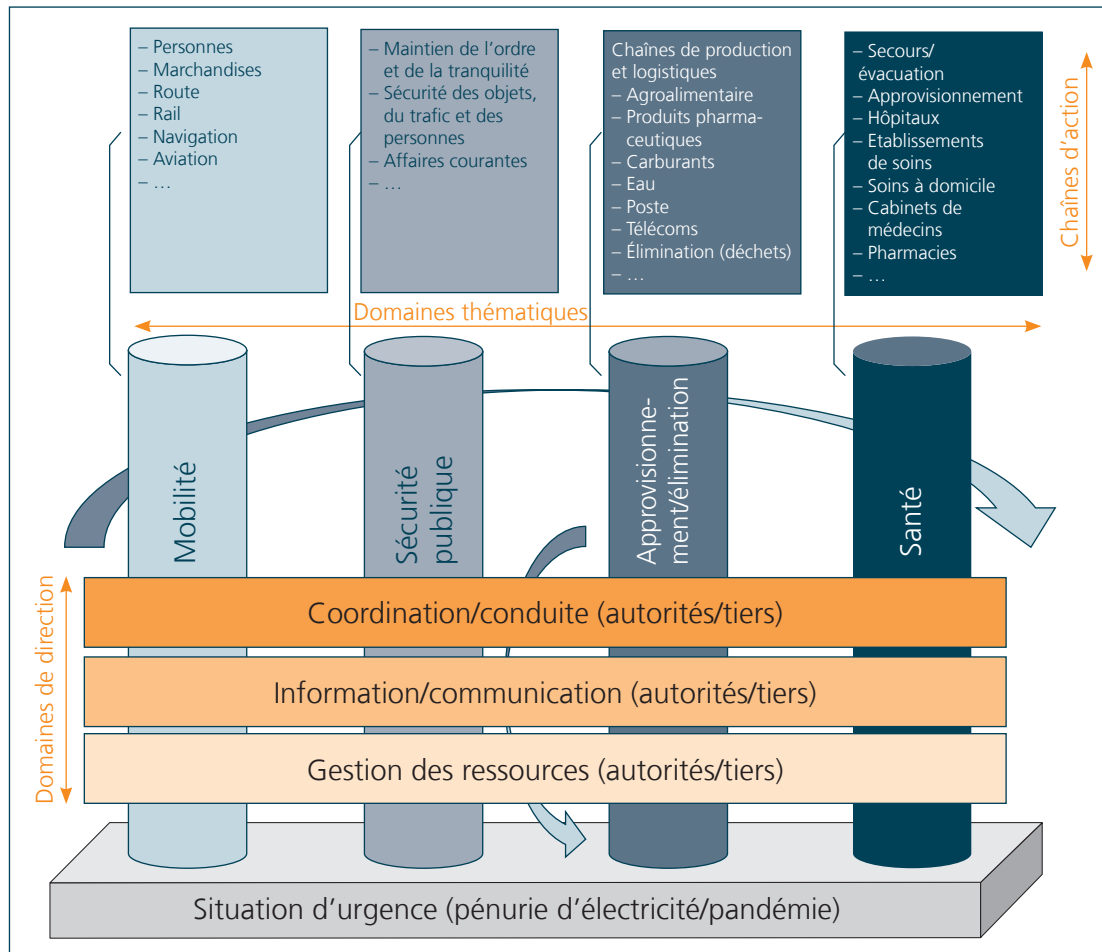
Aucune valeur de référence communément reconnue pour tous les domaines à évaluer n'a été établie. La procédure appliquée par les participants, à la fois professionnelle, méthodologique et orientée solutions, a été évaluée par l'équipe de coaches et d'observateurs/trices.

Leurs observations et leurs impressions personnelles ont été remises à la direction d'exercice, complétant ainsi l'auto-évaluation des participants.

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 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 7 domaines clés ERNS 14

Les domaines de direction traversent tous les domaines thématiques qui sont interdépendants les uns des autres.

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 (OGEI) 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.

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, télécommunications, 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.

Déroulement de l'exercice et emplacements

L'ERNS 14 s'est tenu du 4 au 21 novembre 2014, de manière décentralisée dans les cantons en semaines 1 et 3 et, en semaine 2, à Berne de façon centralisée. Les activités et tâches dans le cadre des modules TIC et Pandémie ont débuté déjà bien avant et ont été en partie poursuivies en novembre.

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 d'exercice ERNS 14 ne commente ces modules que de manière restreinte.

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.

Conclusions de la direction du module

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

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

Les cantons d'une part, le Service sanitaire coordonné (SSC) et l'organe sanitaire de coordination (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 assumer 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;
- 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 1er 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

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.

Résultats sur les aptitudes pour gérer la situation d'urgence

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

... 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.

... 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.

... 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.

... 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.

Synthèse des conclusions 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.

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 (OCCt et EMCC) et des organes de conduite communaux (OCCom), 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

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.

Mais 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. 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.

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).

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

Conclusions intermédiaires de la direction d'exercice ERNS 14

Il ressort des discussions que les concepts techniques de chacun des domaines thématiques doivent être coordonnés entre eux et que la présentation consolidée de la situation et sa quintessence doivent être représentées dans la Présentation électronique de la situation (PES).

En outre, il faudrait étudier et analyser les domaines ci-dessous.

Mobilité

- comment devraient être réglées et satisfaites les exigences des autorités, des exploitants de systèmes (p. ex. Chemins de fer fédéraux), 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.

Sécurité publique

- 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).

Approvisionnement/élimination

- si le concept de gestion de l’approvisionnement électrique et ses bases légales (Ordonnance sur la gestion de l’électricité OGEL) satisfont 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.).

Santé publique

- 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.

Coordination/conduite

- 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) 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 combler des connaissances lacunaires et améliorer leur transfert au sein du RNS.

Information/communication

- 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 Présentation électronique de la situation, 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).

Gestion des ressources

- 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 la 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 la ResMaB;
- si, en situation d’urgence, il ne faudrait pas instaurer un seul canal pour la transmission des requêtes que tous devraient respecter.

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.

Brève enquête sur l'ERNS 14

À 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.

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.

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 à présent.

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 ceux 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 d'exercice ERNS 14 n'a accompagné l'exercice. Par conséquent, la direction d'exercice ERNS 14 ne commente ce module que de manière restreinte.

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 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.

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 états-majors cantonaux de liaison territoriale des régions territoriales 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.

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. 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

Pour que l'engagement de l'armée soit et demeure possible, sa capacité de fonctionnement 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 ERNS 14 ne commente ce module que de manière restreinte.

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'État-major de coordination intercantonal;
- les soumettre au GT OP CCPCS pour décision et les mettre en œuvre de concert avec les OCCT/EMCC.

Conclusions 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 (EMCI) 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 domaines de base de la conduite (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 le rapport d'exercice ERNS 14. Il s'agit d'un rapport technique destiné avant tout à des spécialistes.

Le présent chapitre met surtout les résultats en évidence.

But 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.

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 du Département fédéral des affaires étrangères, 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), Union des amateurs suisses d'ondes courtes (USK), 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. 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 à la Confédération, la situation, les besoins, les estimations et donc les plans d'urgence et les mesures sont très différents.

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 Présentation électronique de la situation (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 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 publique de 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'exercice 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 inter-cantonale 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 que 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/OFFP (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 situation 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'Exercice de conduite stratégique 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'Exercice de conduite stratégique 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.

Glossaire

BCM	Business Continuity Management
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CCPCS	Conférence des commandants des polices cantonales de suisse
CG MPS	Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompier
CRMPCCI	Conférence des responsables cantonaux des affaires militaires, de la protection de la population et de la protection civile
ECS 09	Exercice de conduite stratégique 09
EMCC	État-major cantonal de conduite
EMF ABCN	État-major fédéral pour les événements Atomiques, Biologiques, Chimiques et d'origine Naturelle
ERNS 14-A	ERNS 14-Armée
IKAPOL	Engagements de police intercantonaux
KOMBV-KTV	Réseau de communication de données entre l'Administration fédérale et les cantons.
IPPC	Information de la population par la Confédération en cas de crise
MCC RNS	Mécanisme de consultation et de coordination du Réseau national de sécurité
OFPP	Office fédéral de la protection de la population
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OCCT	Organisation de conduite cantonale
OSANC	Organe sanitaire de coordination
POLYALERT	Système d'alarme suisse (sirènes)
POLYCOM	Radio sécurisée des autorités et organisations chargées du sauvetage et de la sécurité (AOSS).
POLYINFORM	(Radio IPPC) information de la population par la Confédération en cas de crise
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)
SII	Système d'information et d'intervention du SSC
SIKom	Réseau sécurisé de données (aussi appelé SDVN)
SSC	Service sanitaire coordonné
TIC	Technologies de l'information et de la communication

