



Exercice du Réseau national de sécurité 2019

Rapport final



Novembre 2020

Version abrégée



Impressum

Éditeur :
Direction d'exercice ERNS 19
Kasernenstrasse 19/21
3003 Berne

Destinataire :
Plateforme politique du RNS

Novembre 2020

1	Avant-propos	4
2	Renouer avec une culture de l'exercice général	5
3	Références du projet et de l'exercice	6
4	Résultats des sous-projets	8
4.1	Protection de la population	8
4.2	Police	9
4.3	Armée.....	11
4.4	Communication de crise	12
5	Dimension de politique extérieure	14
6	Bilan de la mise en œuvre des recommandations de l'ERNS 14	15
7	Appréciation globale du directeur d'exercice	15
8	Récapitulatif des recommandations de l'ERNS 19	19
	Liste des abréviations.....	28

1 Avant-propos

Soudain, tout est bouleversé... Une situation extraordinaire peut toucher la Suisse et sa population de manière inopinée, qu'il s'agisse d'un séisme, d'une interruption de courant prolongée, d'une menace terroriste persistante, d'une cyberattaque d'ampleur ou, tel qu'à l'heure actuelle, d'une pandémie. Notre quotidien se voit alors perturbé dans des proportions aussi importantes qu'imprévisibles, tandis que les processus habituels ne sont plus à la hauteur des exigences.

Les exercices de crise et les planifications préventives visent à montrer aussi clairement que possible qu'en situation extraordinaire, notre quotidien change du tout au tout. Ils visent à permettre aux divers échelons de l'État et organes de crise d'assumer leurs responsabilités et d'accomplir leurs missions dans des conditions difficiles. Grâce à son scénario d'escalade terroriste, l'ERNS 19 a contribué à cet objectif à bien des égards. Les participants se sont prêtés à l'exercice, en ont tiré parti pour se préparer à la situation exceptionnelle qui est décrite, et ainsi renforcer leur capacité de résistance dans la perspective d'une telle menace.

Les autorités et responsables réunis au sein du Réseau national de sécurité doivent s'exercer régulièrement aux situations critiques en vue d'identifier les lacunes en matière de prévoyance comme de structures et de processus, mais aussi de les traiter et de les combler à l'issue de la crise. Un manque de préparation et de pratique en prévision d'une crise entraîne des erreurs qui auraient pu être évitées et des dommages inutiles allant jusqu'à la perte de vies humaines.

L'organisation de crise doit être prête afin d'être disponible immédiatement, tandis que la gestion des crises doit être en mesure d'agir rapidement et stratégiquement afin de ne pas être dépassée par les événements. Les principaux défis consistent à coordonner la multitude d'acteurs à tous les échelons de l'État et dans tous les secteurs touchés, ainsi qu'à communiquer avec la population et les médias. Ces interactions avec de nombreux partenaires au cours d'une situation extraordinaire sont inhabituelles et doivent par conséquent être exercées régulièrement. À l'échelon politique, nous nous pencherons sur la question de savoir comment rendre ces interactions encore plus réalistes lors d'un prochain exercice, puisque sans implication réelle du gouvernement fédéral et des gouvernements cantonaux, les bénéfices en termes de connaissances se limitent pour l'essentiel à l'échelon opérationnel.

Néanmoins, il est également important de sensibiliser la population aux crises. Une communication transparente quant aux problématiques rencontrées lors d'un exercice de grande ampleur permet à la société de mieux les appréhender en cas de crise et de comprendre les instructions des autorités. L'implication du grand public et sa disposition à contribuer à la résolution du problème constituent un facteur déterminant dans une société libérale comme la nôtre pour venir à bout des crises. La pandémie actuelle illustre justement ce principe de manière saisissante. Le travail médiatique intensif réalisé par la direction de l'ERNS 19 était par conséquent aussi essentiel que pertinent.

Je tiens à adresser tous mes remerciements à celles et ceux qui, dans le cadre de l'ERNS 19, ont contribué à soumettre notre système de sécurité à un test de résistance riche en enseignements. Le présent rapport final en expose les leçons et les conséquences. Il s'agit désormais de les mettre en œuvre au cours des prochaines années, d'optimiser dans les organes que les processus, de mettre à jour les planifications, de constituer ou de compléter des réserves – et bientôt de s'exercer à nouveau.

Urs Hofmann, conseiller d'État
Président de la plateforme politique du RNS

2 Renouer avec une culture de l'exercice général

Par le passé, des exercices nationaux de grande ampleur étaient régulièrement organisés dans le cadre de la défense générale afin de tester les performances globales du système de politique de sécurité. Cette culture de l'exercice s'est estompée après la fin de la guerre froide. L'exercice de conduite stratégique de 1992 fut le dernier exercice général réunissant la Confédération et les cantons. À partir de 1997, la Chancellerie fédérale a organisé des exercices de conduite stratégique, mais ceux-ci étaient concentrés à l'échelon fédéral, soit le Conseil fédéral et les départements fédéraux / leurs organes de crise.

Dans son rapport sur la politique de sécurité 2010, le Conseil fédéral annonçait que la Suisse, comme d'autres pays, allait à nouveau régulièrement organiser des exercices généraux complexes. Les attaques terroristes comme l'attentat au gaz sarin à Tokyo en mars 1995 ou la série d'attentats contre les États-Unis en septembre 2001, les grandes catastrophes naturelles, les cyberattaques stratégiques contre des infrastructures étatiques ou encore les pandémies graves mettent au défi les États et leurs sociétés. Les responsables de la conduite doivent être préparés mentalement et techniquement à de telles situations. Il s'agit de tester la collaboration entre les organes de conduite de la Confédération et des cantons avec la participation de partenaires civils et de l'armée. Les enseignements de ces exercices doivent contribuer à optimiser davantage le Réseau national de sécurité. Pour organiser de tels exercices, la Confédération et les cantons créent des directions conjointes de projet et d'exercice.

Réunissant la Confédération et les cantons, le premier exercice du Réseau national de sécurité a été organisé en 2014, soit 22 ans après le dernier exercice de ce type. Son scénario portait sur une pénurie d'électricité de longue durée à laquelle se superposait une pandémie de grippe. Rassemblant les sept départements de la Confédération, l'ensemble des cantons, de même que des exploitants d'infrastructures critiques, l'exercice a livré de précieux enseignements quant au fonctionnement et au développement du Réseau national de sécurité et de la gestion nationale des crises.

La Confédération comme les cantons avaient approuvé une recommandation du rapport final de l'ERNS 14 selon laquelle d'autres ERNS devaient être organisés tous les quatre à cinq ans. Les participants s'étaient en outre accordés sur la création d'une équipe de base ERNS permanente chargée de suivre la mise en œuvre des enseignements des précédents exercices du Réseau national de sécurité, ainsi que de concevoir et de préparer de futurs ERNS. En application de cette recommandation, la plateforme politique du RNS a ordonné l'organisation de l'ERNS 19 en novembre 2015.

3 Références du projet et de l'exercice

Objectifs

L'ERNS 19 visait à évaluer et documenter

- la manière dont la Suisse peut maîtriser une menace terroriste persistante, et les aspects critiques en la matière ;
- la manière dont collaborent les organes de gestion des crises de la Confédération, des cantons et de tiers, et s'ils coordonnent leurs mesures selon une stratégie de maîtrise commune ;
- si ces organes sont rapidement opérationnels et capables de durer, et s'ils disposent d'un tableau de la situation consolidé et à jour ;
- si les planifications préventives « Terrorisme » actuelles sont suffisantes ;
- si la communication de crise de la Confédération, des cantons et des tiers est coordonnée ;
- la manière dont les recommandations du rapport final de l'ERNS 14 ont été mises en œuvre.

Partant de ces objectifs généraux, des objectifs spécifiques ont été élaborés en collaboration avec les responsables des sous-projets.

Organisation de la direction du projet

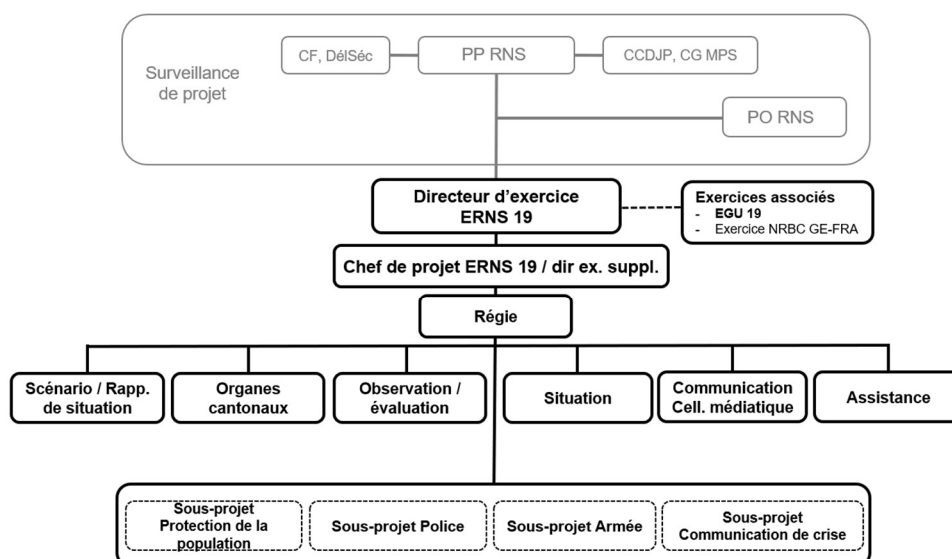
Les ERNS sont des projets menés conjointement par la Confédération et les cantons. Cette configuration se reflète dans l'organigramme de l'ERNS 19.

L'instance supérieure de surveillance de l'ERNS se compose du Conseil fédéral du côté de la Confédération, et des deux conférences CCDJP et CG MPS du côté des cantons.

La parité Confédération-cantons se retrouve également dans les sous-projets de l'ERNS 19 :

- les cantons ont mené les sous-projets Protection de la population et Police,
- tandis que la Confédération a mené les sous-projets Armée et Communication de crise.

Le degré élevé d'autonomie dont disposaient les sous-projets a largement contribué à faire accepter l'ERNS par les participants. La police, les organisations de la protection de la population et l'armée ont ainsi pu s'organiser elles-mêmes dans les domaines qui les concernaient.



Participants

À quelques exceptions près, l'exercice a réuni tous les acteurs de la politique de sécurité de la Suisse, de même que la Principauté du Liechtenstein. La participation sans faille des cantons à cet exercice ne va pas de soi : elle constitue en effet la plus grande réalisation de l'ERNS.

En règle générale, l'échelon politique des cantons était représenté par les directrices et directeurs de la sécurité. Parfois, comme dans les cantons de Lucerne, de Soleure et de Fribourg, l'ensemble du gouvernement s'est penché sur l'exercice et a pris des décisions quant à la marche à suivre en matière de gestion de la crise sur le territoire concerné.

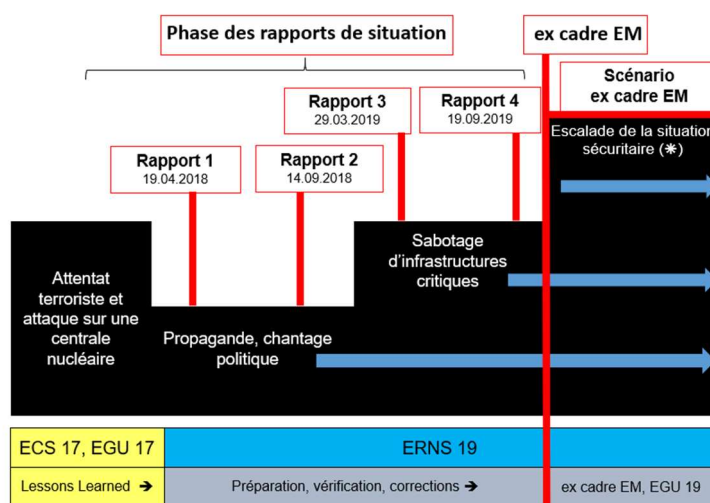
La participation du Liechtenstein reposait sur la « Déclaration d'intention entre le Conseil fédéral suisse et le gouvernement de la Principauté du Liechtenstein pour une collaboration renforcée dans le domaine de la sécurité » du 19 février 2013.

La participation de l'Allemagne et de la France se limitait à leur implication dans le cadre des deux exercices associés à l'ERNS 19 : EGU 19¹ (impliquant des districts administratifs du sud de l'Allemagne limitrophes de la Suisse) et NRBC² (organisé sur le territoire genevois avec la participation de capacités civiles et militaires françaises).

Scénario

Dans le cadre de ce scénario fictif, la Suisse, comme d'autres États occidentaux, avait été désignée comme ennemie idéologique du FLG. Elle était devenue une cible prioritaire du FLG en novembre 2017. Plusieurs combattants du FLG avaient été tués ou emprisonnés au lendemain des attentats contre l'ONU à Genève, permettant de contrecarrer le plan du FLG qui consistait à forcer une levée de sanctions de l'ONU à son encontre. Le FLG avait alors tenu des propos incendiaires contre la Suisse, où trois des auteurs de l'attentat de Genève étaient emprisonnés, et appelé à commettre des attaques. Propagande, chantage politique, manipulation des médias, actions de sabotage et cyberattaques contre des infrastructures critiques s'ensuivirent. Le FLG voulait ainsi empêcher le bon déroulement du procès contre les auteurs de l'attentat de Genève (scénario de l'ECS 17) au Tribunal pénal fédéral de Bellinzone.

Scénario de l'exercice en deux phases



¹ Exercice général d'urgence. L'EGU 19 consistait à contrôler la protection de la centrale nucléaire de Beznau en cas d'urgence.

² Nucléaire, radiologique, biologique, chimique.

4 Résultats des sous-projets

4.1 Protection de la population

Au cours de la phase préalable de l'exercice-cadre des états-majors, les organes cantonaux de conduite (OCC) et les états-majors cantonaux de conduite (EMCC) se sont penchés de manière approfondie sur les quatre rapports de situation et en ont tiré de nombreux enseignements. Dans la plupart des cantons, la situation a été suivie aux côtés des corps de police cantonaux respectifs, et parfois en contact avec l'exécutif. Les résultats ont été versés dans la PES et mis à disposition des autres utilisateurs. De nombreux OCC/EMCC ont revu leurs processus à la lumière des événements.

À la suite de la parution du premier rapport de situation en avril 2018, les questions suivantes se sont posées du point de vue des organes de la protection de la population :

- Comment la conduite et les responsabilités sont-elles réglées ?
- Comment un engagement est-il organisé dans le contexte d'une menace terroriste ?
- Les chefs d'engagement sont-ils formés et préparés à la dimension terroriste dans le cadre d'un engagement ?
- Les planifications préventives relatives au terrorisme sont-elles disponibles et à jour ?

L'ajout de deux autres rapports de situation³ (pour un total de quatre) a porté ses fruits malgré une charge de travail supplémentaire considérable. L'escalade de la situation ayant pu être décrite de manière plus réaliste, elle a eu une influence décisive sur l'intensité des activités de conduite des divers états-majors et organes de conduite. Cette décision a également renforcé le besoin de coopération avec tous les partenaires du Réseau national de sécurité et encouragé la réflexion dans un contexte global. Les futurs exercices devront adopter une approche méthodologique comparable en fonction du scénario, et consacrer suffisamment de temps et d'espace à la phase analytique. Cette phase préalable intensive accroît également la plus-value de l'exercice-cadre des états-majors – relativement bref – consécutif qui permet de tester les concepts et processus préparés.

Dans l'ensemble, les états-majors de la protection de la population n'ont pas été impliqués suffisamment par le thème de l'ERNS 19. Selon les déclarations d'un canton, ils ont été « certes mobilisés, mais pas réellement mis au défi ». Ce constat s'explique en partie aussi par le fait que les états-majors de la protection de la population ne se sont pas suffisamment rendu compte qu'il s'agissait de profiter des périodes sans événements concrets dans leur domaine pour anticiper des évolutions potentielles de la situation. En cas de crise réelle, les états-majors de conduite cantonaux ne doivent pas non plus se contenter d'attendre qu'un premier événement concret (comme un attentat) se produise dans leur domaine de responsabilité pour passer à l'action. La direction de l'exercice retient quant à elle que le scénario doit pousser les participants à agir de manière concrète durant la phase de conduite de l'action. Ainsi, il ne suffit pas de relater un engorgement du trafic généralisé ; cet élément doit être étayé par des descriptions concrètes de la situation, localisation comprise, sous la forme d'événements intégrés au scénario.

De fait, les instances cantonales de gestion des ressources n'ont pas été véritablement mises à l'épreuve dans le domaine des moyens non policiers, tandis que les cantons n'ont pas été suffisamment confrontés à des événements détaillés/secondaires. Concernant la gestion des

³ Le concept détaillé de l'ERNS 19 de novembre 2017 ne prévoyait initialement que deux rapports.

ressources, la question de principe se pose toutefois de savoir si la coordination intercantonale des ressources en personnel et en matériel pourrait être assurée par un pendant à l'état-major de conduite de la police au sein de la protection de la population. Dans le domaine de la communication de crise, un tel état-major de conduite des cantons pourrait aussi remplir une fonction charnière avec l'État-major fédéral Protection de la population. En matière de communication, la multiplicité des voix entre les cantons a justement été déplorée au cours de l'ex cadre EM concernant les cas d'intoxication au botox. En outre, le fait que l'ensemble des demandes, et donc également les demandes d'assistance des autorités civiles non pertinentes pour la sécurité, transitaient par l'intermédiaire de l'EM cond P, a surpris et inquiété certains cantons.

Le scénario de l'exercice a également présenté trop peu de défis explicites (par ex. un plus grand nombre de personnes blessées, traumatisées ou touchées d'une autre manière) contraignant l'EMFP à agir. L'EMFP a convoqué plusieurs séances afin de tirer malgré tout pleinement parti de cette opportunité de s'exercer. Bien préparées du point de vue des processus et exécutées efficacement, la majorité de ces séances n'avaient malgré tout que peu à proposer en termes de contenu. Convoquée par l'OFSP, la séance de coordination de l'élément de planification EMFP consacrée au botulisme a fait figure d'exception, car efficace tant du point de vue des processus que du contenu.

L'EMFP avait déjà impliqué régulièrement les exploitants des infrastructures critiques pertinentes dès la phase des rapports de situation. Durant l'ex cadre EM, l'EMFP a reconnu qu'un examen et une définition des priorités devaient impérativement être réalisés dans le domaine de la protection des infrastructures critiques. L'EMFP a également considéré comme utile le fait que le GT OP CCPCS ait formulé une intention opérationnelle de la police suisse (o op « KAIROS ») en temps voulu et que celle-ci abordait à juste titre la coopération civile-militaire (CCM) en matière de protection des infrastructures critiques. Il aurait néanmoins été souhaitable d'impliquer systématiquement l'EMFP dans le cadre de la mise en œuvre par l'EM cond P. L'OFPP est tout de même parvenu, par l'intermédiaire du secrétariat PIC, à s'accorder sur une coordination globale des ressources avec l'EM cond P et le cdmt op de l'armée.

4.2 Police

Les organes suisses de police (ci-après désignés par « police ») ont été chargés de prendre des mesures adaptées à la situation dans le but de maîtriser une menace terroriste persistante, de les coordonner et de les mettre en œuvre de manière conjointe.

La police a dû faire face aux défis suivants :

- maîtrise d'une menace terroriste persistante ;
- clarification de la collaboration entre la Confédération, les cantons, les villes et des tiers ;
- examen de la disponibilité opérationnelle et de la capacité à durer ;
- examen de la planification préventive Terrorisme (plan d'action) et de la communication de crise ;
- examen de la conduite policière en cas de menace à l'échelle nationale, notamment de la hiérarchie opérationnelle de la Conférence des commandants des polices cantonales, en interne et avec la Confédération ;
- clarté en matière de conduite dans les cantons : police – OCC ; processus décisionnel politique ;

-
- planification de l'acquisition de la capacité de conduite et de la marge de manœuvre ;
 - clarification des responsabilités en matière d'engagement/de conduite avec l'Administration fédérale des douanes (AFD), l'armée, la police des transports et les services de sécurité privés ;
 - engagement de forces étrangères.

À quelques exceptions près, les rapports de situation n° 1 et 2 avaient uniquement permis d'assurer la prise de connaissance de l'ERNS 19 par les commandants de police. La situation a changé avec le rapport de situation 3 qui a soumis la police à une sollicitation excessive. Dans la perspective du rapport de situation n° 4, la CCPCS avait clarifié sa position afin de conserver sa capacité de conduite et sa marge de manœuvre en situation extraordinaire. L'ordre d'opération « KAIROS » a joué un rôle crucial en la matière.

La lutte contre le terrorisme relève principalement de la police. Cette mission mobilise avant tout les polices cantonales et fedpol, de même que le Ministère public de la Confédération et les ministères publics cantonaux. Le groupe de travail Opérations et l'ordre d'opération « KAIROS » ont permis d'unir les forces de police.

La préparation à l'exercice avec les quatre instantanés a porté ses fruits pour les organes de sûreté intérieure. Elle a donné lieu à des échanges et des clarifications instructives, qui ont à leur tour alimenté des réflexions porteuses d'avenir. Les dialogues opérationnels ont également fait leurs preuves, puisqu'ils ont permis d'accomplir des progrès considérables en matière de collaboration policière nationale avant même l'exercice-cadre des états-majors.

Les corps de police cantonaux et communaux du pays et fedpol sont parvenus à maîtriser la menace terroriste persistante à l'échelle nationale. Ils ont été en mesure d'unir leurs forces, d'assurer une conduite homogène à l'échelle nationale et de contrecarrer la menace conjointement avec les partenaires de sécurité que sont l'armée, l'Administration fédérale des douanes, la police des transports, le Ministère public de la Confédération, les ministères publics cantonaux, le Département fédéral des affaires étrangères, l'État-major fédéral Protection de la population et le Secrétariat d'État aux migrations. Des progrès considérables ont été accomplis en matière de collaboration policière nationale. À l'échelon de la Confédération, la conduite opérationnelle a été assurée de manière adéquate par fedpol, tandis que les partenaires impliqués ont été coordonnés efficacement.

L'information à la population a été coordonnée par les services de presse des corps de police à l'échelon opérationnel, et par la CCPCS et fedpol à l'échelon stratégique, tandis que les consignes de communication ont été harmonisées de manière à instaurer un climat de confiance et à assurer la crédibilité.

L'implication du GT CPI de la CCDJP dans le processus décisionnel de la CCPCS s'est heurtée à des réticences. En situation extraordinaire, l'action de la police doit justement bénéficier du soutien du monde politique et, enfin, de la population, seul moyen pour la police de gagner sa confiance.

La capacité de conduite et la marge de manœuvre ont pu être assurés grâce à l'ordre d'opération « KAIROS » de la Conférence des commandants des polices cantonales, à la bonne planification de l'état-major de conduite de la police et de l'organisation d'engagement fedpol ainsi qu'aux vidéoconférences du groupe de travail Opérations de la CCPCS.

La police s'est dégagée une marge de manœuvre suffisante pour conserver sa capacité d'action sur une période prolongée en définissant des priorités de manière systématique, en abandonnant des tâches de manière ciblée, en mettant en œuvre des mesures de protection et en assurant un soutien mutuel.

L'état-major de conduite de la police a pu assurer la vue d'ensemble opérationnelle « Police Suisse », de même que suivre, analyser et représenter la situation policière nationale et internationale en collaboration avec fedpol, et finalement partager les résultats avec les partenaires. L'état-major de conduite de la police a été en mesure d'attribuer les moyens de soutien et de coordonner les demandes y relatives adressées à l'armée. La coordination a été assurée à l'échelle nationale par l'intermédiaire de l'état-major de conduite de la police.

4.3 Armée

Un processus de conduite a été défini à l'échelon stratégique et opérationnel sous l'égide de l'Office fédéral de la police (fedpol) et en étroite collaboration avec l'état-major de conduite de la police (EM cond P). Tous les partenaires du Réseau national de sécurité (RNS) concernés ont élaboré leurs planifications sur cette base. L'armée a également poursuivi ses activités de conduite et pris des mesures de planifications supplémentaires à cette fin.

À l'interne, l'armée a mené des dialogues avec les partenaires de manière coordonnée avec la publication des rapports de situation et conformément à son processus de conduite. Ces consultations ont débouché sur l'élaboration de quatre arrêtés fictifs du Conseil fédéral permettant déjà à l'armée de fournir les prestations demandées en amont de l'exercice-cadre des états-majors (ex cadre EM) et de répondre aux demandes durant l'exercice. L'armée a pu clarifier les besoins en prestations de ses partenaires du RNS et évaluer ses propres planifications au cours des séances du Groupe Sécurité. Les contributions de l'armée se sont appuyées sur des dialogues avec le SG-DDPS, avec le CdA (dialogue militaire-stratégique) et avec la cheffe du DDPS (dialogue stratégique).

Quatre ACF fictifs ont pu être élaborés avec la participation de la cheffe du DDPS. Ce dispositif de décision du Conseil fédéral a permis à l'armée d'assurer une disponibilité échelonnée⁴ en adéquation avec la situation. L'armée a ainsi créé les conditions permettant au dispositif d'engagement de soutenir les organes de sécurité de la Confédération et des cantons, et donc d'assurer leur liberté d'action.

La répétition générale (« Rehearsal ») organisée à l'occasion du quatrième dialogue opérationnel fedpol/EM cond P du 25 octobre 2019, de même que les demandes de prestations de l'armée transmises par certains cantons au Commandement des opérations, ont montré que la formulation des demandes de prestations de l'armée s'inscrivait encore fortement dans une mentalité de maîtrise d'un événement isolé. En revanche, l'ordre d'opération « KAIROS », dont l'élaboration a impliqué l'armée, lui a permis de disposer d'un interlocuteur unique pour les demandes concernant l'ensemble des prestations de sûreté cantonales.

S'étendant sur plus d'un an et demi, cet exercice a permis aux partenaires de coordonner leurs concepts à tous les échelons. L'ERNS 19 a contribué à affiner et à ancrer les missions, rôles et interfaces des divers instruments en permettant notamment de clarifier les responsabilités au sein de la Confédération. Les organes existants ont été utilisés et implantés de manière

⁴ L'étude opérationnelle de l'armée assurait une disponibilité élevée, mais encore échelonnée, de l'armée. Elle garantissait notamment que, entre novembre 2019 et juin 2020, jusqu'à 8500 militaires (mil), dont 4000 en vue de missions de protection, pouvaient être engagés au pied levé dans le cadre d'un service d'appui. En outre, une réserve de 2100 mil se tenait prête à entrer immédiatement en service et à être engagée.

ciblée. Une culture de l'exercice a été mise en place au sein de laquelle tous les acteurs ont collaboré à l'échelon opérationnel.

Le dispositif de décision du Conseil fédéral résultant de ce processus a assuré une disponibilité échelonnée de l'armée en adéquation avec la situation. Lors de l'ex cadre EM 19, le dispositif de sécurité des forces d'intervention cantonales a ainsi été soutenu par des prestations en formation complémentaires.

Dès lors, l'armée produit principalement son effet maximum au sein du Réseau national de sécurité lorsqu'elle peut décharger les autorités civiles compétentes de manière sectorielle (limitée dans l'espace, le champ d'application et le temps) en leur fournissant des prestations tactiques. L'accomplissement de telles missions subsidiaires, sur mandat et sous la responsabilité d'engagement des autorités civiles, permet de décharger les organes civils de manière optimale. Ces derniers bénéficient alors d'une plus grande liberté d'action. En cas de menace terroriste persistante comme lors de l'ERNS 19, l'armée peut fournir des prestations permettant de résoudre des problèmes, et donc apporter une contribution substantielle à la maîtrise de la situation.

La collaboration entre l'armée et l'état-major de conduite de la police était un facteur de réussite. L'état-major de conduite de la police a regroupé les demandes de soutien policier des organes de conduite cantonaux et les a évaluées d'un point de vue national. Il s'est notamment assuré que les conditions de subsidiarité étaient réunies et a soumis des demandes de priorisation à l'attention d'un organe central de coordination.

La communication stratégique ne faisait pas partie de l'exercice. Le niveau de détail du scénario aurait néanmoins fourni une opportunité d'évaluer la communication à tous les échelons.

L'exercice a permis de mettre en lumière et d'évaluer la majorité des aspects de l'engagement dans le cyberspace. Le domaine cyber constitue également une zone d'opération où les actions doivent être coordonnées entre les départements.

L'ERNS 19 fut l'occasion pour l'armée de s'exercer en collaboration avec ses partenaires dans des situations proches de la réalité et de s'impliquer au sein du RNS en qualité de partenaire fiable. Le scénario exigeant de cet exercice a permis à l'armée de contrôler ses processus à l'interne et de valider ses produits de planification en consultation avec les partenaires du RNS. Il convient de souligner tout particulièrement la collaboration avec les représentants du sous-projet Police. Ces derniers ont toujours fait preuve d'ouverture et formulé des critiques constructives quant aux idées de méthodes et de contenus soumises par le sous-projet Armée. Cette collaboration fructueuse dans le cadre de l'élaboration du concept d'exercice et de l'exécution de l'exercice a eu un impact visible sur les participants, et donc sur le résultat global.

4.4 Communication de crise

Les recommandations de l'ERNS 14 et de l'ECS 17 ont été prises en compte afin d'évaluer les médias et la communication de crise dans les quatre rapports de situation.

L'ERNS 14 visait notamment à vérifier si les mesures et les moyens disponibles étaient également pertinents en matière d'information et de communication en situation de crise. L'un des objectifs consistait à développer une compréhension globale de l'information et de la communication, et à observer la manière dont les responsables de la communication s'organisent entre la Confédération, les cantons et les tiers. Les participants avaient conclu qu'il était nécessaire d'améliorer la cohérence (sur le plan des contenus et temporel) des informations et de la communication, aussi bien parmi les échelons de l'État et les tiers qu'entre eux-mêmes.

L'ECS 17 avait notamment évalué les mesures de coopération entre la communication de crise interne et externe de la Confédération, des cantons et des partenaires. À l'issue de l'ECS 17, plusieurs départements avaient relevé les points suivants au sujet de la communication de crise de la Confédération :

- la communication interne et externe devrait être optimisée à tous les échelons ;
- une plus grande concentration de la communication du Conseil fédéral aurait été appréciée ;
- à l'avenir, les réseaux sociaux devraient être davantage exploités en cas de crise en tant que canal de communication complémentaire afin d'informer le grand public de manière rapide et ciblée.

L'évolution de la menace au cours de l'ERNS 19, de même que le climat au sein de la population ont posé des problèmes importants pour la gestion des crises à tous les échelons. Depuis les attentats de novembre 2017, un sentiment d'insécurité s'était répandu au sein des médias, de la population, de l'économie et du monde politique. Les mesures de sécurité prises par la Confédération et les cantons avaient fait l'objet de débats animés, tandis que des rapports et commentaires contradictoires dans les médias nationaux – et particulièrement dans les médias internationaux – stimulaient encore davantage ces discussions.

De nombreuses requêtes formulées dans le cadre de l'ERNS 14 et de l'ECS 17 ont été prises en compte dans les quatre rapports de situation de l'ERNS 19. L'une des requêtes consistait à élaborer une stratégie de communication nationale uniforme, coordonnée entre la Confédération et les cantons, valable aussi bien dans la situation actuelle qu'en cas de nouveaux événements.

Les quatre rapports de situation ont montré que les organes responsables ont tenté de tirer les enseignements de l'ERNS 14 et de l'ECS 17. Les fausses informations du FLG publiées sur plusieurs canaux ont ainsi été corrigées au moyen de communiqués de presse en collaboration avec les services de communication des organes concernés (notamment la Chancellerie fédérale, fedpol et le SRC). Les participants ont présumé que la cheffe du DFJP et la directrice de fedpol ont tenu une conférence de presse pour informer la population sur la situation actuelle et les fausses informations tout en rappelant les canaux officiels. Le portail « Alertswiss » (application et site Internet) a été largement utilisé par la Confédération et les cantons pour diffuser des informations et des consignes sur le comportement à adopter.

Dans le cadre de l'exercice-cadre des états-majors (ex cadre EM 19), la cellule médiatique a élaboré une situation médiatique à l'attention des organisations participantes. Celle-ci réunissait des imprimés en allemand, en français et en italien, des messages diffusés à la radio en allemand et en français, des vidéos de revendication tournées par la partie adverse en anglais, et des communications sur les réseaux sociaux (Twitter). Ces produits ont été élaborés par les deux responsables de la cellule médiatique, des militaires germanophones du commandement Formation au management, à l'information et à la communication (MIKA), des professionnels indépendants de la communication de Suisse romande et du Tessin, un rédacteur radio (ancien collaborateur de la SRF) ainsi que par des étudiants de la Haute école spécialisée du nord-ouest de la Suisse. Au total, près de 450 imprimés, environ 150 bulletins radio, quatre vidéos de revendication et quelque 1000 communications sur les réseaux sociaux ont été publiés sur le site Internet de l'ex cadre EM.

La synthèse de la situation en matière d'information par les services fédéraux compétents (CCPCS, Ministère public de la Confédération) s'est révélée efficace et pertinente, même si dans certains cas, le problème a parfois été combattu plutôt que résolu. Au lieu d'aborder le

scénario, les autorités compétentes avaient par ex. classé l'événement décrit au rang des « fake news » sans y opposer de réaction notable.

Le fait qu'une communication nationale unifiée, à l'instar des dispositions prévues par le plan de pandémie, faisait largement défaut a posé un problème fondamental. Certains cantons ont relevé la nécessité d'améliorer la communication avec les offices fédéraux (par ex. dans le cadre du scénario « Intoxication alimentaire »). Les organisations cantonales ont communiqué dans le cadre de leur responsabilité cantonale en matière d'engagement. Plusieurs états-majors cantonaux de conduite (EMCC) ont élaboré des consignes sur le comportement à adopter (par ex. le canton de Lucerne au moyen d'un dépliant) ainsi que des communiqués de presse sur le thème de l'intoxication alimentaire à l'attention de la population. Si la CCPCS, fedpol et le Ministère public de la Confédération ont recouru à des mesures et des informations à la population (au moyen d'une « Mise à jour de la situation terroriste en Suisse » périodique, mais aussi d'« Alertswiss ») selon le principe « one message », aucune hiérarchie de l'information pilotée au niveau national conformément au principe « one face, one voice », par ex. à l'occasion d'une conférence de presse nationale, n'a été constatée au cours des diverses séquences du scénario.

Le conseiller d'État Urs Hofmann (AG), président de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), a déploré le manque d'interlocuteurs responsables de la communication à l'échelon politique au sein de la Confédération. Il conviendra de tirer les enseignements de cette situation. Un exercice réaliste se doit d'impliquer l'échelon politique de la Confédération, seul moyen de renforcer et de développer une culture de la coopération entre la Confédération et les cantons.

5 Dimension de politique extérieure

Le DFAE a suivi l'évolution d'une menace terroriste persistante en Suisse et à l'étranger, caractérisée par des attaques contre des infrastructures critiques, des cas de chantage ainsi que des attaques imminentes contre des institutions suisses. Le DFAE a observé la situation de manière systématique depuis la conclusion de l'ECS 17. La dimension de politique extérieure a été dûment prise en compte en relation avec les quatre rapports de situation. L'analyse a tenu compte de l'ensemble des facteurs clés, en Suisse comme à l'étranger, afin d'assurer une couverture exhaustive de la politique extérieure suisse.

L'état-major de crise DFAE a été mis sur pied de A à Z en 2018 et 2019 sur la base des enseignements des derniers grands exercices, puis testé lors de l'ERNS 19 au moyen de la nouvelle « Directive du DFAE relative à l'état-major de crise DFAE » (152-0-D/06.11.2018). La théorie et la pratique du travail d'état-major avaient été approfondis en amont de l'exercice, au cours de trois séances réunissant les unités organisationnelles du DFAE figurant dans l'organigramme de l'état-major de crise. Ce travail a notamment été réalisé au moyen d'une séance d'information et de coordination (« Rapport ») faisant office de « galop d'essai » en vue de l'ERNS 19, d'une planification prévisionnelle correspondante pour les dialogues opérationnels fedpol/EM cond P, d'une identification des problèmes en continu ainsi que de mesures concrètes. Dans ce contexte, le DFAE a travaillé en étroite collaboration avec d'autres départements.

6 Bilan de la mise en œuvre des recommandations de l'ERNS 14

Les services chargés des mesures de mise en œuvre avaient été tenus de fournir des rapports annuels à l'issue de l'ERNS 14. Quatre rapports de ce type sont parus entre 2015 et 2019, permettant de décrire les progrès réalisés depuis le dernier ERNS. Un processus d'amélioration systématique s'est par conséquent mis en place afin d'évaluer régulièrement les organes de crise et d'optimiser en continu les structures et les processus.

Les mesures encore en cours de mise en œuvre se rapportent à des thématiques dont le traitement s'inscrit dans les tâches courantes d'un service. À titre d'exemple, on peut citer des échanges portant sur la collaboration avec des partenaires, l'actualisation de planifications, des vérifications de processus et de concepts encore en cours, mais aussi des tâches permanentes dans le domaine de la sensibilisation des partenaires et de la population. Ces mesures ne peuvent pas être clôturées et doivent être considérées comme des tâches à caractère permanent. En outre, certaines mesures, notamment celles dont la mise en œuvre mobilise des ressources importantes ou dépend de processus externes, nécessitent une période de réalisation souvent considérablement plus longue que quatre années. Ce point est particulièrement manifeste dans le cadre de la mise en œuvre des deux recommandations suivantes du rapport final de l'ERNS 14 :

- Suivi coordonné de la situation et présentation électronique de la situation ;
- Technologies de l'information et de la communication. Création d'un réseau sécurisé de données.

7 Appréciation globale du directeur d'exercice

Ce fut pour moi un grand honneur que d'avoir assuré la direction de l'exercice ERNS 19. La couverture médiatique a été positive, saluant le fait que la Suisse s'exerce à de telles situations. Le scénario de l'exercice a par ailleurs été jugé crédible, puisqu'une menace terroriste persistante est réaliste. Elle requiert une collaboration étroite entre la Confédération et les cantons afin de mettre en commun les capacités de la police, de la protection de la population, de l'armée et de la politique extérieure. Le fait de contrôler conjointement les processus préparés dans une telle optique se révèle donc judicieux et largement accepté. Comprenant deux phases (quatre rapports de situation répartis sur 18 mois, puis un exercice-cadre des états-majors de 52 heures), le format d'exercice retenu a produit des résultats très satisfaisants.

Ces résultats permettent désormais de dresser le bilan de l'ERNS 19. Les objectifs généraux ont été divisés en sous-projets et traités à l'échelon opérationnel afin d'en déduire des aspects critiques en matière de maîtrise des crises. Les recommandations qui en découlent identifient des problématiques et indiquent la manière dont celles-ci pourront être traitées au cours des années à venir. En ma qualité de directeur d'exercice, j'évalue ci-après sous une forme condensée l'objectif principal et le niveau de préparation de la Suisse face à une menace terroriste persistante, et je souligne les principales actions nécessaires à mes yeux. Mon évaluation globale se conclut par deux recommandations en ma qualité de directeur d'exercice qui viennent compléter celles des sous-projets.

Entre avril 2018 et novembre 2019, les autorités et organes de sécurité de la Suisse se sont penchés sur des scénarios terroristes. Le processus d'apprentissage engagé par l'intermédiaire de l'ERNS 19 doit permettre d'améliorer le niveau de préparation en cas de situation d'urgence liée à une menace terroriste ainsi qu'à d'autres situations de crise.

Au cours de la phase des rapports de situation, les responsables de la sécurité de la Confédération et des cantons ont été confrontés à plusieurs niveaux d'escalade. Ils ont adapté leur organisation interne, se sont concertés et coordonnés avec les autres participants dans le cadre des dialogues opérationnels. L'exercice-cadre des états-majors a été l'occasion de renforcer cette collaboration face à une poursuite de l'escalade de la menace terroriste. L'ERNS 19 était donc plus qu'un exercice traditionnel : il constituait un projet en matière de politique de sécurité commun à la Confédération et aux cantons visant à renforcer la résilience en cas de crise en général, et plus particulièrement la lutte nationale contre le terrorisme.

L'ERNS 19 s'est caractérisée par une évolution graduelle de la situation sur une période prolongée, permettant aux participants de se coordonner de manière systématique avec leurs organes de sécurité ainsi qu'avec ceux d'autres domaines. Les exigences se sont ensuite multipliées avec la mise en œuvre des escalades graduelles de la situation. Ce fut par exemple le cas au cours de la phase des rapports de situation lorsque, selon un scénario fictif, une multitude de personnalités publiques ont été prises pour cible par l'organisation terroriste FLG à travers la publication d'une longue liste d'adresses. Les résultats de cette partie de l'exercice montrent que les autorités et organes suisses sont tout à fait en mesure de gérer de telles évolutions de la situation et les défis qui en découlent. Les expériences faites durant l'ERNS 19 permettent de continuer à optimiser ces structures et processus.

L'exercice-cadre des états-majors a ensuite introduit une escalade marquée de la situation sur une période relativement courte. En d'autres termes, alors que la maîtrise de la crise passait encore par des mesures administratives au cours de la phase des rapports de situation, cette escalade a contraint les participants de l'ex cadre EM à opérer en mode gestion de crise, nécessitant notamment de tenir deux jours et demi (52 heures) d'affilée. Ce qui constituait la routine pour certains états-majors fut un défi pour de nombreux autres, mais tous les participants ont alors été en mesure de mettre à jour leurs plans de relève ainsi que de planifier et d'assurer leur préparation, y compris pendant une période prolongée.

L'attaque terroriste de la gare centrale de Zurich, faisant 47 morts et 78 blessés, a amorcé une aggravation décisive de la situation. À partir de cet instant, la Suisse s'est trouvée incontestablement en situation extraordinaire. Au cours de cette phase d'exercice également, la collaboration à l'échelon opérationnel, au sein des cantons comme entre la Confédération et les cantons, s'est montrée fiable et à l'épreuve des crises. Les répercussions des attaques et les effets en cascade n'ont toutefois pas été suffisamment appréhendés, ce qui devra être pris en compte dans l'élaboration des scénarios de futurs exercices afin de ne pas sous-estimer une situation extraordinaire.

La police suisse a tiré parti de l'ERNS 19 pour évaluer et consolider sa collaboration nationale et ses structures, tant sur le plan de la collaboration entre les corps de police que de celle entre l'échelon cantonal et les autorités de police de la Confédération, en particulier fedpol. L'ordre d'opération « KAIROS » a posé les bases de la capacité de conduite de la police suisse en situation extraordinaire, tout en envoyant un message pour l'avenir. Le sous-projet Police en a logiquement déduit la recommandation concrète selon laquelle il convient d'élaborer un ordre d'opération national et contraignant au sens d'une décision réservée en ce qui concerne les interactions policières à l'échelle du pays. De fait, il importe également de compléter la convention IKAPOL existante en y inscrivant les compétences correspondantes du groupe de

travail Opérations de la CCPCS et de l'état-major de conduite de la police. L'ERNS 19 marquerait par conséquent un tournant en matière de développement de la collaboration policière nationale.

Si l'exercice a moins sollicité le système coordonné de protection de la population à des fins de gestion des catastrophes et des situations d'urgence, la participation de tous les partenaires compétents de la Confédération et des cantons a tout de même permis d'évaluer les réseaux personnels, organisationnels et techniques. Remanié en profondeur depuis l'ERNS 14, l'EMFP a pu être testé et renforcé. Il en va de même pour la nouvelle PES. Sur le modèle de la collaboration nationale de la police suisse, la protection de la population s'attèle désormais aussi à renforcer la structure de coopération nationale des cantons.

L'armée a planifié le soutien aux autorités civiles dès la phase des rapports de situation, à travers une mobilisation partielle éventuelle et un accompagnement politique sous la forme de dialogues stratégiques avec la cheffe du DDPS. Ces processus se sont ensuite révélés précieux pour le déclenchement de la mobilisation durant la crise du coronavirus. De plus, les exercices de l'ampleur de l'ERNS 19 contribuent à clarifier les missions et dispositifs possibles que l'armée peut assumer de manière subsidiaire pour le compte des autorités civiles dans le cadre d'une future situation extraordinaire. Ils renforcent également la confiance mutuelle entre l'armée et ses partenaires du Réseau national de sécurité, de sorte qu'en cas de crise, l'armée puisse également assumer des missions plus vastes et plus exigeantes dans le cadre du service d'appui, comme le renforcement de frontières ou la protection d'ambassades.

Même si l'ERNS 19 était conçu comme un exercice de crise national, la dimension de politique extérieure doit toujours être prise en compte en pareille situation. Le fait que le DFAE ait profité de cette occasion pour entraîner son état-major de crise s'est donc avéré précieux, puisque de nombreux enseignements de l'ECS 17 ont pu être mis en œuvre.

L'exercice a également mis en lumière certaines lacunes et un potentiel de développement en matière de gestion des crises. Ces points ont été repris dans les recommandations et seront traités dans le prolongement de l'exercice. Ici aussi, ces améliorations ne contribuent pas uniquement à la maîtrise d'une menace terroriste, mais optimisent la gestion des crises au sens large.

Une situation extraordinaire se rapportant à des scénarios probables à l'heure actuelle constitue un défi permanent pour la coordination entre la Confédération et les cantons. Dans la plupart des cas, il s'agit de la conduite dans des domaines où les responsabilités et les compétences relèvent fondamentalement des cantons, à l'image de la prévention des dangers par la police ou encore de la maîtrise de catastrophes et de situations d'urgence. Ces situations nécessitant souvent des décisions rapides et des mesures énergiques, on constate une tendance à chercher des solutions centralisées et à transférer des compétences des cantons vers la Confédération, faisant courir le risque de bafouer le principe du fédéralisme dans des domaines justement sensibles comme la sûreté intérieure. Il est donc dans l'intérêt supérieur de la Suisse que la Confédération et les cantons coordonnent également les processus de conduite en matière de maîtrise des crises en situation extraordinaire, et que des décisions importantes ayant des conséquences pour toute la Suisse soient prises en commun. L'ERNS 19 a révélé le bon fonctionnement à l'échelon opérationnel de cette maîtrise des crises en partenariat. Il est cependant nécessaire de s'exercer constamment à cet échelon afin que les acteurs décisifs se connaissent et que les processus se déroulent dans les meilleures conditions. Cependant, une plus grande attention doit surtout être accordée à la coordination de l'échelon politique. La gestion des crises entre les gouvernements cantonaux et le Conseil fédéral devra par conséquent occuper une place plus importante dans de futurs exercices généraux.

Globalement, l'ERNS 19 a montré comment la Suisse abordait une menace terroriste persistante. Des formes de collaboration ont été renforcées à l'échelon opérationnel notamment. Celles-ci ont été mises à l'épreuve lors de la crise du coronavirus survenue trois mois plus tard, illustrant l'utilité des exercices coordonnés de grande ampleur, au-delà de leur thème spécifique. Les organisations de crise s'entraînent en effet à des situations d'urgence au sens large et s'exercent à la coordination nationale en situation extraordinaire. Le rythme d'un exercice général tous les cinq ans est guidé par le fait qu'une multitude de postes sont repourvus au cours de cette période, et qu'il convient de contrôler une nouvelle fois ce système global sur la base de ce personnel. De plus, la mise en œuvre des recommandations et des mesures qui en dérivent nécessite de disposer de suffisamment de temps entre deux grands exercices.

Dans son bilan sur la mise en œuvre de l'ERNS 14, son directeur, l'ambassadeur Toni Frisch, conclut qu'un monitoring et un reporting sont indispensables entre deux exercices. Dans l'intervalle, la moitié des recommandations ont pu être appliquées, tandis que nombre d'entre elles ont été intégrées dans le traitement des tâches courantes incombant aux services. Selon Toni Frisch, seules deux recommandations devaient à nouveau être abordées dans le cadre de l'ERNS 19 : celle concernant la situation globale et celle relative au réseau sécurisé de données. Cette dernière a été traitée par le sous-projet Protection de la population (recommandation 4), tandis que l'autre s'inscrit dans mon évaluation globale en ma qualité de directeur d'exercice (recommandation 14).

L'ERNS 14 et l'ERNS 19 ont permis de renouer avec les exercices généraux réunissant la Confédération et les cantons. Des ERNS ultérieurs seront toutefois nécessaires pour établir une véritable culture de l'exercice général. En ma qualité de conseiller d'État, président de la CCDJP et maintenant directeur d'exercice de l'ERNS 19, j'ai pu suivre l'histoire encore récente de l'ERNS, et j'ai appris à apprécier ses contributions en faveur du partenariat entre la Confédération et les cantons. Il me tient donc particulièrement à cœur que les futurs exercices demeurent mandatés, planifiés, réalisés et évalués sous la forme de projets menés en partenariat par la Confédération et les cantons.

Hans-Jürg Käser
Directeur d'exercice ERNS 19

8 Récapitulatif des recommandations de l'ERNS 19

Recommandations de l'ERNS 19	Resp. coordination de la mise en œuvre
<p>Recommandation 1 : État-major Protection de la population des cantons</p> <p>Constat</p> <p>L'État-major Protection de la population des cantons (EMPC) vise à combler une lacune en matière de coordination intercantonale des organes de protection de la population. Pour ce faire, il se coordonne avec les organes de crise de la Confédération et des cantons, et en particulier avec l'État-major fédéral Protection de la population. En tant qu'état-major non permanent de la Conférence des responsables cantonaux des affaires militaires, de la protection de la population et de la protection civile (CRMPPCi), l'EMPC doit pouvoir être activé en quelques heures seulement. Sa mission consiste à compléter et à coordonner les mesures, les ressources, les informations et la communication. L'EMPC n'entraîne aucune modification des compétences fédérales et cantonales en matière de maîtrise des événements.</p> <p>Recommandation</p> <p>Un concept de création d'un EMPC doit être élaboré sous la direction de la CRMPPCi et avec la participation des organes de crise de la Confédération et des cantons. Ce concept devra souligner la valeur ajoutée et présenter plusieurs variantes d'un tel état-major. Soumission du concept lors de l'assemblée plénière de la CG MPS, qui décidera de la marche à suivre.</p>	CRMPPCi
<p>Recommandation 2 : Coordination globale des ressources</p> <p>Constat</p> <p>Le système coordonné de protection de la population comprend les cinq organisations partenaires que sont la police, les sapeurs-pompiers, les services de la santé publique, les services techniques et la protection civile. Les organes de conduite cantonaux assurent la coordination et la conduite dans le cadre de la préparation et de l'engagement. Il ressort de l'exercice-cadre des états-majors que les ententes entre les organes cantonaux de conduite, l'EM cond P, l'armée, l'EMFP (Gestion fédérale des ressources, ResMaB) et les infrastructures critiques n'ont pas eu lieu conjointement, ce qui a soulevé des questions encore non résolues au sein de certains cantons.</p> <p>Recommandation</p> <p>Un concept de coordination globale de toutes les demandes de ressources doit être élaboré dans le cadre de l'EMFP et en collaboration avec les cantons. Ce concept doit être soumis à la CRMPPCi ainsi qu'à la CCPCS/CCDJP. Il convient de s'assurer que les acteurs concernés recourent les demandes de ressources et que des principes d'établissement de</p>	DDPS (OFPP)

<p>priorités puissent être définis à l'échelon politico-stratégique, ceci indépendamment du type d'événement (dangers naturels, pandémies/épidémies, pannes d'électricité, cyberattaques ou attentats terroristes). Le critère d'exigence « Effet dans le temps » doit également être pris en compte.</p>	
<p>Recommandation 3 : Afflux massif de patients en cas d'attentat</p> <p>Constat</p> <p>En novembre 2018, dans le cadre des travaux préparatoires en vue de l'ERNS 19, l'Office fédéral de la police (fedpol) a piloté la rédaction – en collaboration avec certains services communaux, cantonaux et fédéraux – d'un rapport relatif aux mesures et processus en cas d'afflux massif de blessés à la suite d'un attentat terroriste (TerrMANV). Ce rapport visait en particulier à déterminer si les acteurs impliqués (autorités, etc.) étaient suffisamment préparés pour faire face à un afflux massif de blessés en cas d'attentat terroriste en Suisse. De par sa nature, cette question est vaste et complexe, tant sur le plan de la logistique que de la coordination, puisque touchant à l'intervention, au sauvetage et au transport de blessés, mais aussi aux soins médicaux pré-hospitaliers, à la médecine d'urgence, aux traitements chirurgicaux ainsi qu'aux soins intensifs et au suivi des patients. Les agglomérations étant particulièrement visées par des attaques terroristes, il est tout à fait compréhensible que le rapport ait avant tout adopté le point de vue de la police et qu'il s'inscrive en particulier dans le contexte d'une grande ville. À l'heure actuelle, aucun rapport plus exhaustif et valable pour toute la Suisse n'est disponible.</p> <p>Recommandation</p> <p>Élaborer, dans le cadre du Service sanitaire coordonné (SSC), une étude applicable à toute la Suisse et à tous les acteurs (états-majors de conduite, autorités sanitaires et de sécurité, centrales d'appels d'urgence, organisations d'intervention d'urgence, hôpitaux et cliniques) traitant de l'afflux massif de blessés, notamment en cas d'attentat terroriste.</p> <p>Cette étude constituera une planification préventive conforme aux objectifs de l'ERNS 19. Les projets déjà entamés (comme les soins de traumatologie en médecine hautement spécialisée et à un 2^e niveau éventuel, les manuels « Maîtrise d'événements majeurs par les services sanitaires » et « Care Team Événement majeur ») ainsi que les mesures prévues (comme la formation des forces de sécurité à la « médecine tactique », le nouveau système d'acheminement des patients PLS, etc.) devront s'inscrire dans ce contexte.</p> <p>Les résultats du projet devront être pris en compte pour l'orientation future du SSC.</p>	<p>SSC</p>

<p>Recommandation 4 : Systèmes d’alarme et de télécommunications – Création d’un système d’échange de données sécurisé (SEDS)</p> <p>Constat</p> <p>Comme décrit au chapitre 6 du présent rapport, le projet à long terme de création d’un réseau sécurisé de données est repris de la mise en œuvre des recommandations de l’ERNS 14. L’ERNS 19 ainsi que des pannes récentes de réseaux commerciaux ont confirmé ce besoin. Des pannes et perturbations du réseau de télécommunications peuvent gravement affecter la transmission de l’alarme et l’information à la population, de même que la communication de données entre les partenaires du RNS. Des services d’urgence et des applications importantes comme Alertswiss pourraient alors ne plus être accessibles par la population à l’échelle nationale pendant plusieurs heures. La transmission des données des organisations d’intervention d’urgence serait également fortement perturbée. La multiplication des situations de ce type est un fait, et la confiance dans les réseaux de télécommunications publics, qui ne sont ni renforcés ni conçus de manière à garantir leur approvisionnement en électricité pour des raisons d’optimisation des profits, ne cesse de s’éroder. De plus, la probabilité d’attaques terroristes et de cyberattaques a augmenté. L’OFPP coordonne les systèmes d’alarme, d’information et de télécommunications afin d’assurer la protection de la population à l’échelle nationale.</p> <p>Recommandation</p> <p>Pour qu’à l’avenir, la transmission de l’alarme, l’information à la population et la communication de données entre les partenaires du RNS soient plus fiables, tant au quotidien qu’en situation particulière et extraordinaire, la Confédération et les cantons doivent concevoir leurs propres systèmes de transmission de l’alarme, d’information et de télécommunications de manière à mieux résister aux pannes, et les développer en continu. Le niveau de sécurité doit être accru par le maintien de la valeur de Polycom (WEP2030), la création du système national d’échange de données sécurisé (SEDS⁵) et d’un éventuel système de communication mobile de sécurité à large bande (CMS).</p> <p>Indépendamment du SEDS, il convient d’évaluer, aux côtés des exploitants de réseaux commerciaux et fédéraux (OFIT, BAC), les mesures à prendre à l’échelon de la Confédération (normes, disponibilité) pour que les prescriptions visant à assurer des communications sûres et chiffrées (voix, texte, image) puissent également être respectées en cas d’événement ou de crise par tous les services, notamment en ce qui concerne le travail mobile.</p>	<p>DDPS (OFPP)</p>
<p>Recommandation 5 : Intégration de la CCDJP dans le processus décisionnel de la CCPCS</p> <p>Constat</p> <p>En situation extraordinaire, l’action de la police doit justement bénéficier du soutien du monde politique, et finalement de celui de la population, seul moyen pour la police de gagner sa confiance. Cela nécessite toutefois d’impliquer la CCDJP dans le processus décisionnel. Durant l’exercice, cette in-</p>	<p>CCDJP, CCPCS</p>

⁵ Système d’échange de données sécurisé (SEDS) comprenant un système d’accès aux données et un réseau de suivi de la situation (remplacement du système Vulpus inclus).

<p>tégration s'est heurtée à une certaine réticence, notamment en ce qui concerne l'examen des demandes de soutien subsidiaire adressées à la Confédération par les cantons.</p> <p>Recommandation</p> <p>Préciser davantage les modalités de l'implication de la CCDJP dans le processus décisionnel de la CCPCS. Selon la dynamique de la situation concrète/son évolution, il convient au moins de s'assurer que la CCDJP soit informée ultérieurement des décisions qui ont été prises.</p>	
<p>Recommandation 6 : Processus de conduite de la police suisse intercantonal et contraignant, création d'un ordre d'opération contraignant</p> <p>Constat</p> <p>Un processus de conduite de la police suisse intercantonal et contraignant est indispensable. Élaborées dans le cadre de l'ERNS 19, les bases de la collaboration en matière de recherches/d'enquêtes dans le cadre d'une menace nationale/suprarégionale avec des procédures pénales en cours sont par conséquent développées et renforcées. Les expériences à l'étranger montrent que la grande majorité des engagements surviennent de manière inopinée (p. ex. attaque terroriste), mais que la phase aigüe qui s'ensuit est relativement limitée dans le temps (quelques heures, très rarement plusieurs jours). Au regard des ressources souvent limitées dans de telles situations, il convient de s'efforcer d'élaborer des processus aussi simples, constants et robustes que possible.</p> <p>Recommandation</p> <p>Il est recommandé de transformer l'ordre d'opération « KAIROS » en un modèle d'ordre au sens d'une décision réservée. Les compétences requises par le groupe de travail Opérations de la CCPCS et l'état-major de conduite de la police doivent être définies sous la forme de directives, et éventuellement figurer en annexe de la convention IKAPOL. D'une manière générale, il convient d'élaborer un ordre d'opération national contraignant portant sur la collaboration policière à l'échelle de la Suisse.</p>	CCPCS
<p>Recommandation 7 : Organisation des états-majors de conduite cantonaux</p> <p>Constat</p> <p>Dans 22 cantons, les EMCC sont dirigés par des personnes qui ne sont pas membres de la police. Les variations cantonales existantes sont adaptées en fonction de la situation et ont généralement fait leurs preuves. Il n'est pas nécessaire d'harmoniser les organes cantonaux de conduite.</p> <p>Recommandation</p> <p>Il convient d'examiner si, dans le cadre de l'ERNS 19, la collaboration au sein des EMCC a fonctionné sans heurts entre les diverses organisations partenaires de la protection de la population. Lorsque cela n'était pas le cas, les processus doivent être contrôlés et adaptés de manière ciblée.</p>	CRMPPCi

<p>Recommandation 8 : Dialogues opérationnels</p> <p>Constat</p> <p>Les dialogues opérationnels organisés en amont de l'ERNS 19 se sont avérés utiles et bénéfiques. Réalisée quelques semaines seulement avant l'exercice, la répétition générale REHEARSAL a permis de passer en revue les planifications prévisionnelles de toutes les organisations partenaires et s'est révélée particulièrement utile. La conduite de ces dialogues par l'EM cond P et l'OE fedpol a porté ses fruits.</p> <p>La pertinence des dialogues opérationnels dans le cadre d'engagements non planifiables s'est également confirmée. En effet, une fois qu'une situation de grande ampleur (comme dans le cadre du scénario de l'ERNS 19) s'est stabilisée à un certain niveau, la frontière entre planifiable et spontané devient de plus en plus floue, pour ne pas dire sans pertinence. Quoi qu'il en soit, l'objectif des dialogues opérationnels n'est pas de prendre des décisions tactiques immédiates, mais d'assurer une compréhension commune de la situation et des actions.</p> <p>Recommandation</p> <p>L'instrument que représentent les dialogues opérationnels avec les partenaires du RNS doit être à la fois maintenu et développé, notamment afin que les planifications prévisionnelles (dans un premier temps du point de vue de la gestion des ressources) soient encore mieux coordonnées et qu'elles se traduisent par une mise en réseau plus systématique. Lors de la planification des engagements et des événements à grande échelle, il convient d'opter pour une approche intégrée et d'organiser – dans la mesure du possible – des dialogues opérationnels avec tous les partenaires du Réseau national de sécurité impliqués.</p>	CCPCS
<p>Recommandation 9 : Déroulement du processus « Réintroduction des contrôles aux frontières »</p> <p>Constat</p> <p>Les invitations à fermer les frontières ne se sont pas fait attendre. Les premières décisions n'ont fait l'objet d'aucune entente et ont surpris l'AFD. En l'absence de restrictions, un contrôle systématique sur toute la frontière suisse accompagné d'un contrôle de toutes les données personnelles et/ou des marchandises n'est pas possible sur le plan économique et des ressources en personnel (paralysie du trafic). En cas de fermeture de frontière, il convient de définir précisément ce qui devra être contrôlé, dans quelle mesure et à quelle échelle, l'endroit/le secteur de frontière où des mesures seront prises, ainsi que d'éventuelles fermetures de points de passage (canalisation du trafic). Sans oublier les concertations avec les pays limitrophes.</p> <p>Recommandation</p> <p>Approfondir le déroulement du processus « Réintroduction des contrôles aux frontières ». Il importe en particulier de déterminer les services qui devront être impliqués dans le choix des secteurs de frontière faisant l'objet de contrôles systématiques des personnes ainsi que de la durée et du type de contrôles.</p>	DFJP, DFF

<p>Recommandation 10 : Approfondissement de la collaboration civile-militaire – Demande de prestations en formation tactiques cohérentes</p> <p>Constat</p> <p>Les demandes des autorités civiles en matière d'appui de l'armée concernent en majorité des prestations individuelles nécessitant d'assigner des groupes ou de petits détachements de militaires. L'armée demeurant responsable de la conduite et de l'organisation, cette fragmentation des formations crée un besoin important en cadres de l'armée et en services des arrières, met la capacité à durer à rude épreuve et restreint la liberté d'action. De plus, un engagement répété de plusieurs mois sollicite fortement les militaires concernés (près de 10 000 dans le cadre de l'ERNS 19) et leurs employeurs, notamment lorsqu'il s'agit de petites et très petites entreprises. C'est pourquoi les militaires devraient uniquement être mis à contribution pour venir à bout de phases de surcharge dans le cadre de la maîtrise d'événements extraordinaires. Les organes de coordination civile-militaire et les mécanismes de contrôle visant à garantir le principe de subsidiarité jouent un rôle crucial en la matière. La constitution d'un effort principal suprarégional par les autorités responsables de l'engagement est donc possible. L'armée peut procéder à des relèves et des démobilisations partielles de formations complètes, et donc limiter les besoins en matière de conduite et de services des arrières, au bénéfice de la liberté d'action.</p> <p>Recommandation</p> <p>En situation de crise nationale ou suprarégionale, il convient de collaborer avec les organes de coordination civile-militaire concernant les moyens de l'armée demandés, dans l'optique de trouver des possibilités pour l'armée de fournir des prestations en formation tactiques qui soient cohérentes. Élaborées dans le cadre de l'ERNS 19 avec l'état-major de conduite de la police, les solutions en matière de coordination intercantonale des demandes de prestations de protection et de sécurité de l'armée doivent être consolidées. Lorsque cela s'avère possible et indiqué, il convient également de viser une coordination intercantonale des demandes de prestations d'aide dans le domaine de la protection de la population, éventuellement au moyen d'un pendant à l'état-major de conduite de la police qu'il reste à créer. Une approche éventuelle devra être appliquée lors du prochain ECS/ERNS.</p>	DDPS (défense)
<p>Recommandation 11 : Prestations de soutien de l'armée dans le cyberspace</p> <p>Constat</p> <p>Les cyberattaques persistantes contre des infrastructures critiques amènent à s'interroger quant à d'éventuelles mesures de défense et contre-mesures de la Confédération dans le cyberspace. L'armée dispose certes des moyens pour prendre des mesures défensives et offensives dans le domaine cyber, mais elle doit avant tout s'en servir pour protéger ses propres systèmes d'information et réseaux informatiques militaires. Le législateur a imposé à l'armée de respecter le principe de l'autoprotection dans le cyberspace, sans lui confier de missions plus vastes de protection du pays, de la population ou d'infrastructures dans ce domaine. Au besoin, l'armée pourrait cependant aussi soutenir les autorités civiles sur la base de son expertise, de ses capacités et de ses moyens protégés d'aide au commandement. Une telle démarche nécessiterait toutefois de définir les conditions-cadres, les attributions possibles et l'activation de ces prestations, comme le souligne la</p>	DDPS (SG)

<p>Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques (SNPC) 2018–22.</p> <p>Recommandation</p> <p>Il convient de déterminer si le soutien subsidiaire aux autorités civiles (hors SRC) dans le domaine cyber fourni par l'armée pourrait être concrétisé par voie d'ordonnance, à l'instar de l'aide en cas de catastrophe et de situation d'urgence ou dans le cadre de missions de protection et de sécurité. Il s'agira également de délimiter et de fixer l'éventail de missions possibles ainsi que les moyens à mettre en œuvre.</p>	
<p>Recommandation 12 : Réseaux sociaux</p> <p>Constat</p> <p>La communication de crise sur les réseaux sociaux n'a cessé de s'améliorer tout au long de l'ERNS 19. Dans l'ensemble, on perçoit néanmoins un besoin de formation en vue d'une utilisation proactive (p. ex. consignes sur le comportement à adopter) de ce canal. Il est indispensable d'élaborer un concept de communication permettant d'assurer une utilisation de tous les réseaux sociaux pertinente pour la sécurité, couvrant l'ensemble du pays et exhaustive. Dans une situation telle que celle exercée à l'occasion de l'ERNS 19, la communication et la gestion des médias (ici, les réseaux sociaux) font partie intégrante de la planification de l'action et du suivi de la situation.</p> <p>Recommandation</p> <p>Les bases conceptuelles existantes en matière de communication de crise doivent être élargies pour tenir compte des réseaux sociaux. Une unité de doctrine doit être visée. Outre la collaboration à l'échelon cantonal (police, organes fédéraux, armée), la communication de crise sur les réseaux sociaux doit également être coordonnée avec celle de l'échelon politico-stratégique de la Confédération. Le SG DDPS (équipe de base ERNS) veille à ce que cet aspect soit intégré dans un prochain exercice général en collaboration avec la Chancellerie fédérale.</p>	<p>DDPS (équipe de base ERNS)</p>
<p>Recommandation 13 : Communication de crise à l'échelon politique</p> <p>Constat</p> <p>La communication de crise a pu être exercée à l'échelon opérationnel. Ses structures, processus, responsabilités et mesures de communication ont également pu être évalués grâce à la participation de tous les états-majors et organes concernés de la Confédération et des cantons. Les interactions entre la CCPCS, la CCDJP, fedpol et le Ministère public de la Confédération au sein de la task force BOREAS constituent un parfait exemple de coordination nationale de la communication.</p> <p>La communication de crise à l'échelon politico-stratégique de la Confédération ne faisait toutefois pas partie de l'ERNS 19. Un aspect important de ce type de communication n'a donc pas pu être exercé. Les organes participant à l'exercice ont déploré cette situation, d'autant plus qu'en cas d'événement, une coordination étroite des échelons opérationnel et stratégique serait en principe indispensable.</p>	<p>DDPS (équipe de base ERNS)</p>

<p>Recommandation</p> <p>En cas de crise nationale, la communication constitue une activité de conduite essentielle, notamment pour l'échelon politique de la Confédération et les cantons. Il convient d'obtenir la participation de l'échelon exécutif de la Confédération et des cantons dans le cadre d'un futur exercice intégré. Un exercice-cadre des états-majors sur plusieurs jours est propice à des simulations réalistes de processus, à des accords à tous les échelons ainsi qu'à une concentration de la communication selon le principe « <i>one voice, one face, one message</i> ».</p>	
<p>Recommandation 14 : Développement du tableau exhaustif de la situation</p> <p>Constat</p> <p>La PES constitue une plateforme fiable sur le plan technique, sûre et accessible par tous les partenaires pour le classement et la présentation d'informations et de situations spécifiques. La CENAL et le SRC assurent l'organisation des organes contributeurs et de leur accès à la PES dans leurs domaines de responsabilité respectifs. Condition essentielle pour une maîtrise réussie des crises : la consolidation des situations spécifiques pour former un tableau intégral de la situation stratégique à disposition des partenaires de la Confédération et des cantons, de sorte qu'ils puissent synchroniser eux-mêmes leur conduite de crise de manière optimale.</p> <p>Recommandation</p> <p>Le tableau intégral de la situation stratégique élaboré lors de l'ERNS 19 sous la direction du SRC a établi une nouvelle référence qu'il importe de pérenniser. Il convient d'élaborer une réglementation qui soit applicable par défaut à tous types de crises. Le tableau intégral de la situation stratégique doit être accessible par tous les partenaires de la Confédération et des cantons via la PES, de sorte qu'ils puissent également synthétiser les situations spécifiques sous forme de situation globale à l'échelon opérationnel.</p>	<p>DDPS (OFPP)</p>
<p>Recommandation 15 : Mise en œuvre des mesures, monitoring et reporting</p> <p>Constat</p> <p>Un monitoring et un reporting doivent être mis en place concernant la mise en œuvre des recommandations décidées, comme ce fut le cas pour l'ERNS 14. Des mesures seront prises sur la base des recommandations du rapport final de l'ERNS 19. L'avancée de leur mise en œuvre fera l'objet d'un rapport annuel à l'attention du Conseil fédéral et des deux conférences cantonales CCDJP et CG MPS. Le suivi et le pilotage ainsi que le monitoring de la mise en œuvre des mesures décidées doivent être confiés à un organe qui assurera un point de vue objectif et transversal. Dans son rapport final, le prochain ERNS évaluera une nouvelle fois ce processus de mise en œuvre et dressera un bilan du résultat.</p> <p>Recommandation</p> <p>Confier le suivi, le pilotage ainsi que le monitoring et le reporting à l'équipe de base ERNS du Département de la défense, de la protection de la population et des sports. Il convient d'informer chaque année le Conseil fédéral, la</p>	<p>DDPS (équipe de base ERNS)</p>

CCDJP ainsi que la CG MPS de l'avancement de la mise en œuvre. Un concept de mise en œuvre Monitoring/reporting ERNS 19 devra être disponible d'ici fin mars 2021.	
--	--

Liste des abréviations

ACF	Arrêté du Conseil fédéral
AEP	Approvisionnement économique du pays
AFD	Administration fédérale des douanes
AOSS	Autorités et organisations chargées du sauvetage et de la sécurité
BAC	Base d'aide au commandement de l'armée
BLA	Base logistique de l'armée
BREL	Situation prioritaire pour la protection de la population
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CCPCS	Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse
Cdmt	Commandement
CEM instr op	Chef d'état-major de l'instruction opérative
CENAL	Centrale nationale d'alarme
CF	Conseil fédéral
CG MPS	Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers
Cgfr	Corps des gardes-frontières
ChF	Chancellerie fédérale
CP	Comité de pilotage
CRMPPCi	Conférence des responsables cantonaux des affaires militaires, de la protection de la population et de la protection civile
CSIC	Conférence des services d'information de la Confédération
Cst.	Constitution fédérale
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEFER	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DéISéc	Délégation pour la sécurité
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
DFJP	Département fédéral de justice et police
dir ex	Directeur d'exercice

div ter	Division territoriale
ECS	Exercice de conduite stratégique
EGU	Exercice général d'urgence
EM cond P	État-major de conduite de la police
EMC	État-major de crise
EMCC	État-major de conduite cantonal
EMCI	État-major de coordination intercantonal
EMFP	État-major fédéral Protection de la population
EMPC	État-major Protection de la population des cantons
EMPOC	État-major Prises d'otage et chantage
ERNS	Exercice du Réseau national de sécurité
ex cadre EM	Exercice cadre d'état-major
fedpol	Office fédéral de la police
GIDDPS	Groupe d'intervention du DDPS
GS	Groupe sécurité
GT OP	Groupe de travail Opérations
GTI	Groupe de travail interdépartemental
HERMES 5.1	Méthode de gestion de projet pour le présent projet
IC	Information et communication
IFSN	Inspection fédérale de la sécurité nucléaire
IKAPOL	Engagements de police intercantonaux
IPCC	Information de la population par la Confédération en temps de crise
KMZ	Centre de gestion des crises
MCC	Mécanisme de consultation et de coordination
MSS	État-major militaro-stratégique
NOCC	Centre national d'opération et de coordination
NOMEX	Mesures de protection de la population en cas de situation d'urgence suite à des événements extrêmes survenant en Suisse
NRBC	Nucléaire, radiologique, biologique, chimique
OCC	Organe cantonal de conduite
OE	Organisation d'engagement
OFPP	Office fédéral de la protection de la population

PCi	Protection civile
PES	Présentation électronique de la situation
PIC	Protection des infrastructures critiques
PO RNS	Plateforme opérationnelle du RNS
Pol cant	Police cantonale
PP RNS	Plateforme politique du RNS
RAPOLSEC	Rapport sur la politique de sécurité
ResMaB	Gestion fédérale des ressources
RNS	Réseau national de sécurité
RS	Recueil systématique
SEDS	Système d'échange de données sécurisé
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SG	Secrétariat général
SIC	Système d'information et de conduite
SRC	Service de renseignement de la Confédération
TETRA	Terrorist Tracking / Coordination opérationnelle de la lutte contre le terrorisme
TIC	Technologies de l'information et de la communication
USKA	Union des amateurs suisses d'ondes courtes