



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE  
Staatsrat SR

Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

T +41 26 305 10 40  
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat  
Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

## **PAR COURRIEL**

Département fédéral de la défense, de la  
protection de la population et des sports DDPS  
Palais fédéral est  
3003 Berne

*Courriel* : [recht@babs.admin.ch](mailto:recht@babs.admin.ch)

*Fribourg, le 7 octobre 2024*

2024-926

### **Système national mobile de communication sécurisée (CMS) – Procédure de consultation**

Madame la Présidente de la Confédération,

Par courrier du 26 juin dernier, vous nous avez consultés sur l'objet cité en titre, et nous vous en remercions. Nous nous déterminons comme suit.

#### **1. Introduction**

Le réseau CMS facilitera l'échange sécurisé et prioritaire de grandes quantités de données entre les autorités, les forces d'intervention et les exploitants d'infrastructures critiques, quelles que soient les circonstances. Il s'adresse à tous les acteurs des services de sécurité du territoire et des personnes, notamment les autorités et organisations de sauvetage et de sécurité (AOSS), ainsi que les propriétaires d'infrastructures critiques.

Il est impératif de mettre en place le réseau CMS dans les délais pour remplacer POLYCOM avant son échéance en 2035. Tout retard pourrait compromettre la mission des services de secours et de sécurité publique. Étant donné la complexité et la durée d'un tel projet, et en s'inspirant des expériences d'autres grands projets d'infrastructures, il serait prudent de prévoir une possible prolongation de la durée de vie de POLYCOM de quelques années au-delà de 2035.

Ce projet représente une avancée majeure en matière de sécurité nationale et comporte des enjeux considérables en termes de financement, de gouvernance, de technologie et de législation.

#### **2. Le financement**

##### **2.1. Incertitudes**

La complexité, les défis technologiques et la durée de ce projet engendrent une grande incertitude quant aux montants budgétés, qui totalisent 2,9 milliards de francs. Les avancées technologiques, ainsi que les incertitudes géopolitiques ou réglementaires pourraient considérablement affecter les dépenses d'investissement (développement, acquisition) et les coûts récurrents (exploitation, entretien), même si ces montants incluent une marge d'erreur (Rapport explicatif, chapitres 2.2.2 et 2.2.3). En outre, les clarifications à venir sur la gouvernance, la technologie ou la réglementation pendant et après cette consultation suggèrent qu'une phase de conception financée par un crédit d'étude serait une approche judicieuse pour limiter les risques financiers du projet.

## 2.2. Mode de financement

Le réseau CMS ne peut plus être divisé en réseaux partiels cantonaux comme l'était POLYCOM, et doit être considéré comme un réseau national complexe utilisé par de nombreux acteurs. Sa mise en œuvre, son exploitation et son financement ne peuvent être traités séparément dans chaque canton et doivent être centralisés au sein d'une organisation unique. En termes de financement, cette organisation doit pouvoir s'appuyer sur un fond alimenté par les parties prenantes. Un modèle basé sur le financement des services par les utilisateurs (modèle utilisateur-payeur) plutôt que sur le financement des infrastructures serait à privilégier. Ainsi, toutes les parties investiraient dans un fond que les futurs paiements des abonnements des utilisateurs permettraient d'amortir. Ce modèle économique doit cependant être affiné et les bases légales nécessaires évaluées.

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

## 2.3. Utilisation des infrastructures existantes

Les sites et infrastructures POLYCOM actuels doivent être mis à disposition pour le réseau CMS, dès 2035. Bien que ces infrastructures ne suffisent pas à couvrir l'ensemble des besoins du réseau CMS, leur utilisation permettrait de réduire significativement les coûts d'investissement. En réutilisant les installations existantes, nous pouvons optimiser les ressources disponibles et minimiser les dépenses supplémentaires nécessaires pour la mise en place du CMS. Toutefois les lourdes procédures de mise à l'enquête ne pourront être évitées sans une modification des bases légales qui permettraient d'y déroger.

## 2.4. Coûts non inclus

Il est important de noter que les connexions des centres d'engagement, les acquisitions et coûts de gestion des terminaux et accessoires, les abonnements ainsi que le démantèlement des infrastructures POLYCOM ne sont pas inclus dans la part cantonale du financement tel que proposé.

La plupart de ces éléments dépendent de la conception et de la stratégie adoptée pour le CMS, notamment en termes financiers, technologiques ou de migration de POLYCOM vers le CMS, et sont donc soumis à la même incertitude. Cette incertitude pourra être levée lors d'une phase de conception financée par un crédit d'étude déjà mentionné.

## 2.5. Clé de répartition

La clé de répartition proposée dans le projet mis en consultation est basée sur la clé de répartition de TIP. Cette clé de répartition est basée sur les acteurs sécuritaires cantonaux et fédéraux. Hors le cercle des utilisateurs de POLYCOM et du futur CMS est bien plus large. Il y a donc lieu de trouver une clé de répartition différente qui tienne notamment compte des coûts à charge des cantons qui ne sont pas inclus dans le projet soumis à la présente consultation.

## 3. La gouvernance

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

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

### **3.1. Modèle de gouvernance pour le projet**

Le fait de confier la direction du projet CMS à une organisation de type société anonyme semble être l'option qui réunit le plus d'avantages pour un projet d'une telle ampleur. Elle permet notamment une flexibilité entrepreneuriale qu'empêchent les processus des administrations publiques. Une société anonyme permet également d'éloigner (mais non pas de séparer) les responsabilités entrepreneuriales et politiques, mais surtout de concentrer ses ressources sur l'atteinte des objectifs du projet. La composition du conseil d'administration et des organes de contrôle stratégiques et opérationnels doivent être représentatives des parties intéressées, et en particulier les organes représentant les différentes organisations faitières de polices, sanitaires, de pompiers, de protection civile, etc., au niveau cantonal et fédéral. S'agissant d'une problématique globale de protection de la population, le rôle de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) doit être central.

Comme l'indique le chapitre 1.1 du rapport explicatif, le réseau CMS revêt « une grande importance pour l'Office fédéral des routes (OFROU), l'Office fédéral des transports (OFT), l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), l'Office fédéral de météorologie et de climatologie (MétéoSuisse), l'Office fédéral des douanes et de la sécurité des frontières (OFDF), l'Office fédéral de la police (fedpol), le Service de renseignement de la Confédération (SRC), l'armée et la protection civile. » Il est donc indispensable que ces entités soient intéressées à la gouvernance et au financement de ce projet.

### **3.2. Modèle de gouvernance pour l'exploitation future (opérateur CMS)**

Les discussions sur la gouvernance doivent porter dès le début du projet sur le modèle d'exploitation futur du réseau CMS. L'exploitation de POLYCOM en partie centralisée par un office fédéral et en partie décentralisée par les services cantonaux a démontré que ce modèle est fonctionnel. Cependant, la structure d'un réseau national CMS avec des systèmes clés et des interfaces très centralisées au niveau fédéral implique que le modèle soit adapté. Même si des capacités d'exploitation pour les systèmes décentralisés dans les cantons restent indispensables (ex : gestion des interfaces des centrales, gestion des terminaux et des abonnements), l'exploitation d'un tel réseau avec une forte composante technologique doit être de la responsabilité d'une organisation dont c'est le métier et qui dispose des compétences requises. Les enjeux étant toutefois trop importants pour que cette responsabilité soit totalement déléguée à une entreprise publique, nous estimons nécessaire qu'une organisation de type « opérateur CMS institutionnel » soit créée, sous une forme juridique à définir.

### **3.3. Rôles et responsabilités des cantons**

La gestion des terminaux sera un aspect central des responsabilités des cantons. Leur durée de vie sera deux fois plus courte (maximum 5 ans) que les terminaux POLYCOM, et il faudra également gérer toute la partie applications. Cela inclut la gestion du parc (MDM Mobile Device Management), du système d'exploitation et des applications, ce qui engendra des répercussions sur les ressources humaines. La marge de risque liée aux coûts récurrents a été soulignée pour cette raison (Rapport explicatif, chapitre 2.2.1). Les cantons devant eux-mêmes fournir les ressources nécessaires (Rapport explicatif, chapitre 4.2.2), il est essentiel que les rôles et responsabilités des parties prenantes, notamment des cantons, soient clairement définis.

## **4. Les enjeux en termes de technologie**

De manière générale, il nous semble essentiel que le réseau CMS offre au minimum les mêmes fonctionnalités que POLYCOM, y compris l'intégration de POLYALERTE (sirènes) ou de son successeur (Cell Broadcast). Il doit être configuré pour permettre des communications entre tous les partenaires de la sécurité et du secours aux niveaux cantonal, intercantonal, national.

### **4.1. Standardisation (marché ouverts)**

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

### **4.2. Services accessibles à l'ensemble de la population**

L'utilisation du réseau CMS est principalement destinée aux AOSS. Bien qu'il soit envisageable d'ouvrir certains services à la population en mode dégradé ou en cas d'urgence, il est impératif que la priorité reste toujours du côté des services publics. Dans ce contexte, l'acheminement des appels d'urgence (117, 118 & 144) de la population, en cas de perturbation de tous les réseaux mobiles commerciaux, pourrait passer par le CMS, tout en maintenant une priorisation de l'utilisation du réseau pour les AOSS. Cela permettrait de soulager les PRU (points de rencontre d'urgence) auxquels la population devrait se tourner dans ce type de situation.

Les services AOSS étant la principale raison d'être du réseau CMS, il nous semble primordial, dans un premier temps, de nous concentrer sur l'élaboration d'un cahier des charges spécifique à ces services. Une fois ce cadre établi, les services destinés à la population via le réseau CMS pourront être mis en œuvre dans une seconde phase. Cela permettra à l'exploitant et aux utilisateurs de bénéficier d'un retour d'expérience et d'une vision plus claire, basée sur une meilleure compréhension de l'outil et de ses fonctionnalités.

Ces fonctionnalités, bénéfiques pour la population, permettraient d'exploiter le potentiel de synergies et d'offrir des avantages supplémentaires aux AOSS et à la population. Compte tenu des bases légales en vigueur, les coûts liés à la partie « alarme » devraient être financés par la Confédération.

### **4.3. Résilience du réseau**

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

### **4.4. Couche Applicative**

À l'avenir, si les radios POLYCOM sont remplacées par des terminaux de type smartphones, cela entraînera des défis technologiques et un besoin d'investissements majeurs. En plus d'une évolution des équipements de communication, il sera essentiel de développer des applications dédiées pour

répondre aux besoins spécifiques des équipes sur le terrain. Ces applications devront être maintenues et régulièrement mises à jour pour garantir leur efficacité. En parallèle, la cybersécurité deviendra un enjeu crucial, car la protection des données sensibles contre les menaces numériques sera primordiale. Cette transition vers des outils plus modernes exigera non seulement des compétences en développement et en maintenance d'applications, mais aussi une expertise renforcée en sécurité informatique pour assurer la pérennité et la confidentialité des communications. Il va sans dire que le choix des applications devra être harmonisé afin de permettre une interopérabilité à minima identique à celle mise en œuvre avec le réseau POLYCOM.

## **5. La réglementation**

### **5.1. Obligation d'utiliser CMS**

Pour que cet investissement soit justifié, il est essentiel que toutes les AOSS cantonales et fédérales, ainsi que les propriétaires d'infrastructures critiques et les tiers concernés, utilisent ou au moins contribuent au financement du CMS. Pour garantir cela et limiter les risques déjà rencontrés avec POLYCOM, liés aux processus démocratiques et à la liberté d'entreprise, il est nécessaire d'examiner la possibilité et les modalités d'établissement d'une base juridique pour rendre l'utilisation du CMS obligatoire.

### **5.2. Contribution à un fonds financier**

La construction et l'exploitation futures du réseau devraient être financées par un fonds alimenté par des budgets cantonaux, fédéraux et de tiers. Ces budgets dépendent de divers processus démocratiques de demandes de crédit et d'obtention de fonds, qui ne seront pas tous alignés sur les besoins financiers du projet. La Confédération devra donc garantir la disponibilité des budgets et avancer les sommes nécessaires que l'un ou l'autre des partenaires ne pourrait pas assumer en temps voulu. Une gouvernance adéquate pourrait faciliter cette gestion financière, mais il est nécessaire de déterminer sur quelles bases juridiques la Confédération, les cantons, la Principauté de Liechtenstein et les exploitants d'infrastructures critiques peuvent contribuer à un tel fonds de financement.

### **5.3. Couverture intérieure des lieux à fort fréquentation**

Les sites à forte fréquentation intérieure, tels que les aéroports, centres commerciaux et halles d'exposition, nécessitent une communication fiable lors des interventions des AOSS. Actuellement, les obligations relatives à la couverture radio intérieure (indoor) varient d'un canton à l'autre. Il est nécessaire d'examiner une base juridique pour imposer et uniformiser la couverture intérieure de ces sites. Ces exigences pourraient être intégrées dans les prescriptions de protection incendie de l'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie (AEAI).

## **6. Conclusion**

Le Conseil d'Etat estime donc que la modification de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi) est prématurée, notamment l'art. 25a tel que proposé dans le projet, et que la Confédération doit obtenir un crédit d'étude afin de présenter un projet plus abouti notamment en matière de gouvernance et de financement.

Nous vous prions de croire, Madame la Présidente de la Confédération, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

**Au nom du Conseil d'Etat :**

Jean-Pierre Siggen, Président



Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

*L'original de ce document est établi en version électronique*

**Copie**

—

à la Direction de la sécurité, de la justice et du sport, pour elle, la Police cantonale et le Service de la sécurité civile et militaire ;  
à la Chancellerie d'Etat.