



Exercice du Réseau national de sécurité 2019

Rapport final



Novembre 2020

Impressum

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

Destinataire :
Plateforme politique du RNS

Novembre 2020

Avant-propos	<u>57</u>
Introduction	<u>68</u>
1 Bases	<u>79</u>
1.1 Renouer avec une culture de l'exercice général.....	<u>79</u>
1.2 Mandat de projet ERNS 19.....	<u>810</u>
1.3 Objectifs de l'exercice	<u>911</u>
1.3.1 Objectifs généraux de l'exercice	<u>911</u>
1.3.2 Objectifs des sous-projets.....	<u>911</u>
2 Organisation du projet et déroulement de l'exercice	<u>1113</u>
2.1 Organisation de la direction du projet	<u>1113</u>
2.2 Rôle des plateformes du Réseau national de sécurité	<u>1113</u>
2.3 Participants	<u>1214</u>
2.4 Configuration de l'exercice.....	<u>1416</u>
2.5 Scénario	<u>1517</u>
3 Phase des rapports de situation	<u>1719</u>
3.1 Organes de sûreté intérieure	<u>1719</u>
3.1.1 Contexte.....	<u>1719</u>
3.1.2 Objectifs de la police	<u>1719</u>
3.1.3 Information des corps de police	<u>1719</u>
3.1.4 Instantanés « Police » des rapports de situation	<u>1820</u>
3.1.5 Dialogues opérationnels	<u>1921</u>
3.1.6 Réactions de la police aux évolutions de la situation	<u>1921</u>
3.1.7 Administration fédérale des douanes (AFD).....	<u>1921</u>
3.1.8 Appréciation intermédiaire de la police	<u>2022</u>
3.2 Protection de la population	<u>2123</u>
3.3 Armée.....	<u>2426</u>
3.4 Dimension de politique extérieure.....	<u>2729</u>
3.5 Médias et communication de crise.....	<u>2729</u>
4 Exercice-cadre d'état-major	<u>2931</u>
4.1 Groupe sécurité (GS).....	<u>2931</u>
4.2 Conférence de situation et de coordination des cantons.....	<u>2931</u>
4.3 Séance de l'état-major ad hoc du Conseil fédéral	<u>3133</u>
4.4 Renseignement intégré, PES, tableau intégral de la situation	<u>3234</u>
4.5 Protection de la population (OCC, EMCC, EMFP, CENAL)	<u>3436</u>
4.5.1 Préparation et capacité à durer.....	<u>3436</u>
4.5.2 État-major fédéral Protection de la population et nouvelle PES	<u>3436</u>
4.5.3 Collaboration Confédération–cantons	<u>3537</u>
4.5.4 Appréciation	<u>3537</u>
4.5.5 Recommandations du sous-projet Protection de la population	<u>3638</u>
4.6 Organes de sûreté intérieure (CCPCS, EM cond P, OE fedpol, MPC, AFD, SEM).....	<u>3941</u>
4.6.1 Organisation de la police	<u>3941</u>
4.6.2 Lignes directrices	<u>3941</u>

4.6.3	Groupe de travail Opérations (GT OP) de la CCPCS.....	<u>3941</u>
4.6.4	Concordats de police / police.....	<u>4042</u>
4.6.5	État-major de conduite de la police (EM cond P)	<u>4042</u>
4.6.6	OE fedpol	<u>4143</u>
4.6.7	Administration fédérale des douanes (AFD).....	<u>4143</u>
4.6.8	Situation / présentations de la situation	<u>4244</u>
4.6.9	Appréciation	<u>4244</u>
4.6.10	Recommandations du sous-projet Police	<u>4345</u>
4.7	Armée (cdmt op, EM mil strat)	<u>4648</u>
4.7.1	Constatations	<u>4648</u>
4.7.2	Appréciation	<u>4648</u>
4.7.3	Conclusions.....	<u>4850</u>
4.7.4	Recommandations du sous-projet Armée	<u>4951</u>
4.8	État-major de crise DFAE	<u>5153</u>
4.8.1	Évaluation des objectifs de la phase opérationnelle (exercice).....	<u>5153</u>
4.8.2	Conclusions et perspectives	<u>5153</u>
4.9	Communication de crise	<u>5254</u>
4.9.1	Appréciation	<u>5254</u>
4.9.2	Conclusions.....	<u>5456</u>
4.9.3	Recommandations du sous-projet Communication de crise	<u>5456</u>
5	Bilan de la mise en œuvre des recommandations de l'ERNS 14	<u>5658</u>
5.1	Remarques générales.....	<u>5658</u>
5.2	Entretiens avec des participants de l'ERNS 14	<u>5658</u>
5.3	État d'avancement de la mise en œuvre des recommandations depuis le dernier rapport en 2019	<u>5658</u>
5.4	Points en suspens de l'ERNS 14.....	<u>5759</u>
6	Appréciation globale du directeur d'exercice	<u>5860</u>
7	Récapitulatif des recommandations de l'ERNS 19	<u>6264</u>
Annexe 1		<u>7173</u>
	Liste des abréviations.....	<u>7173</u>
Annexe 2		<u>7476</u>
	Mandat de projet de l'ERNS 19.....	<u>7476</u>

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 et 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 tant 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 RNS

Introduction

Ce fut pour moi un grand honneur et un défi que d'assurer la direction de l'ERNS 19. L'accueil favorable réservé à cet exercice au sein de tous les services impliqués, jusqu'à la Principauté du Liechtenstein, me remplit de joie et de satisfaction. 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 étaliés sur 18 mois, puis un exercice-cadre des états-majors de 52 heures), le format d'exercice retenu a produit des résultats très satisfaisants.

L'ECS 17 avait montré que de sérieux déficits de préparation existaient en matière de prévoyance en cas d'attentat terroriste. Le rapport final de l'ECS 17 récapitulait ces points en proposant des améliorations. Nombreux sont les services qui se sont servis de l'ERNS 19 comme d'une opportunité de s'exercer à nouveau. À l'avenir, la participation des départements fédéraux et de la Chancellerie fédérale à un ERNS devrait toutefois être renforcée.

Le rapport final de l'ERNS 19 s'inscrit dans le prolongement de celui de l'ERNS 14, dont les 16 recommandations avaient été traitées de manière intensive dans l'intervalle. Le bilan du directeur de l'ERNS 14, Toni Frisch, figure dans le présent rapport.

Conformément à l'arrête du Conseil fédéral du 20 mai 2020, la crise du coronavirus sera traitée en parallèle de la prise de connaissance du rapport final ERNS 19. En collaboration avec les cantons et des tiers, la Chancellerie fédérale et les services fédéraux concernés sont chargés, d'ici fin 2020, de présenter au Conseil fédéral un rapport fondé sur l'évaluation de la gestion de la crise durant la pandémie de COVID-19. Dans le cadre de sa contribution à cette tâche, le SG DDPS veille à ce que les enseignements de la gestion de la crise du coronavirus soient pris en compte dans la mise en œuvre des recommandations du rapport final de l'ERNS 19.

Je souhaiterais adresser mes sincères remerciements à tous les participants pour leur engagement sans faille. Vous avez apporté une contribution majeure à la sécurité de la Suisse. Les résultats de l'ERNS 19 montrent à quels niveaux des optimisations sont possibles. Il s'agit pour nous d'en tirer parti, et c'est ce pourquoi nous nous exerçons.

Hans-Jürg Käser
Directeur d'exercice ERNS 19

1 Bases

1.1 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 organiser régulièrement 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.

1.2 Mandat de projet ERNS 19

Par leur approbation du rapport final de l'ERNS 14, le Conseil fédéral et les cantons (par l'intermédiaire de la CCDJP et de la CG MPS) avaient également validé la recommandation consistant à organiser d'autres ERNS à l'avenir. À l'occasion du traitement du rapport final de l'ERNS 14 lors de sa séance du 20 mai 2015, le Conseil fédéral avait chargé le DDPS d'élaborer un concept global pour le prochain ERNS et ordonné la coordination du calendrier avec la Chancellerie fédérale dans le cadre de la planification globale des grands exercices.

Lors de sa séance du 7 septembre 2015, la plateforme politique du RNS a chargé l'équipe de base ERNS de lui soumettre un mandat de projet lors de sa séance suivante de novembre 2015. Sur le modèle de l'ERNS 14, la plateforme politique a demandé qu'un directeur d'exercice externe soit désigné pour assurer la réalisation de l'exercice ainsi que l'élaboration d'un rapport final comprenant des recommandations.

Le 9 novembre 2015, la plateforme politique du RNS a signé le mandat de projet ERNS 19 (annexe 2) en qualité de mandante. Par sa décision du 13 janvier 2016 sur la planification générale des grands exercices, le Conseil fédéral a confirmé l'organisation du prochain ERNS en 2019. Le mandat de projet de l'ERNS 19 a fixé des lignes directrices quant au scénario, au financement (coûts transversaux à la charge du SG DDPS), à l'attribution de ressources humaines et aux produits attendus (concept global et détaillé, manuel de projet, rapports sur l'état du projet, ERNS 19, rapport final). Les échéances suivantes ont en outre été fixées :

Fin 2016	Concept global (buts, scénario, méthode, organisation, planification des délais) validé par la plateforme politique du RNS, le Conseil fédéral et les cantons (via la CCDJP et la CG MPS).
Fin 2017	Concept détaillé validé par la plateforme politique du RNS.
Fin 2018	Préparatifs généraux terminés, validation et tests effectués, évaluation des enseignements et mesures de correction implémentées.
Fin 2019	ERNS 19 accompli.
Fin 2020	Évaluation terminée, rapport transmis à la plateforme politique du RNS, au Conseil fédéral et aux cantons (via la CCDJP et la CG MPS). Dissolution ou transfert de l'organisation de projet.

1.3 Objectifs de l'exercice

1.3.1 Objectifs généraux de l'exercice

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 de 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.

1.3.2 Objectifs des sous-projets

Protection de la population

- Assurer la capacité d'action des organes de conduite et des organisations d'engagement au moyen d'une conduite continue et la maintenir durablement au moyen de décisions des autorités politiques et de décisions réservées approuvées.
- Définir les compétences (politiques et opérationnelles) entre les organes de conduite de la Confédération, des cantons et de tiers, et impliquer à tous les échelons les exploitants des infrastructures critiques menacées.
- Contrôler les planifications préventives relatives au terrorisme et les coordonner au sein des communautés de travail Nord, Suisse centrale, Est et Suisse latine.
- Planifier et organiser la capacité à durer (conduite, personnel, matériel) pendant au moins trois mois. Tenir compte des bases légales (par ex. horaires d'intervention, obligations) et contrôler les processus de mise sur pied en fonction du niveau d'escalade.
- Réunir les conditions techniques et organisationnelles pour que tous les échelons de conduite aient accès à un tableau exhaustif de la situation.
- Définir des consignes sur le comportement à adopter et s'assurer qu'elles puissent être diffusées rapidement. Dans ce contexte, la communication de crise doit également utiliser des canaux de communication comme les réseaux sociaux.

Police

- Coordonner et préparer le travail de police à l'échelle nationale au moyen de décisions politiques et stratégiques de l'exécutif de la Confédération et des cantons.
- Clarifier la répartition des tâches entre la police, l'Administration fédérale des douanes (AFD), le Service de renseignement de la Confédération (SRC), l'armée, la police des transports, les services de sécurité privés et la protection de la population, et définir les responsabilités.
- Clarifier et définir les tâches, les compétences, les responsabilités, la coordination et la conduite entre les corps de police, l'état-major de conduite de la police, le groupe de travail Opérations et fedpol.

-
- Éviter les frictions en matière de recours à des personnes-clés au sein des corps de police et de l'état-major de conduite de la police afin d'assurer la capacité d'action et de conduite à long terme.
 - S'assurer que le tableau de la situation policière est toujours à disposition des partenaires du RNS.
 - Planifier et organiser la capacité à durer pendant au moins trois mois. Faire approuver les planifications d'austérité à l'échelon politique.
 - Coordonner les enquêtes du Ministère public de la Confédération et des ministères publics cantonaux.
 - Coordonner les activités de communication conformément aux attributions et communiquer de manière cohérente.

Armée

- Élaborer des options militaires-stratégiques conformément au mandat politique et à l'analyse contextuelle de l'environnement stratégique, les harmoniser avec celles des partenaires du RNS et présenter conjointement le plan consolidé à l'exécutif pour décision.
- Assurer en permanence la capacité de conduite des états-majors militaires. Contribuer de manière adaptée aux différents échelons à un tableau intégral de la situation dans le cadre du renseignement intégré.
- Désigner des représentants réciproques au sein des états-majors partenaires du RNS afin d'assurer l'harmonisation des planifications.
- Élaborer, en collaboration avec les états-majors partenaires du RNS, des concepts de gestion d'une menace terroriste persistante mettant l'accent sur la protection de l'espace public et coordonnés avec la planification d'engagement Terrorisme du Commandement des opérations pour toutes les sphères opérationnelles.
- Contrôler les performances du système de disponibilité de l'armée, notamment la capacité à durer en matière de personnel, d'instruction et de matériel pendant au moins trois mois. Identifier et souligner des améliorations possibles (aspects juridiques et temporels dans les domaines de la doctrine, de l'organisation, de l'instruction, du matériel, du personnel, des finances, de l'infrastructure et de la sécurité).
- Contrôler au cours de l'exercice-cadre des états-majors certaines parties des planifications et concepts d'engagement validés de l'échelon tactique. Exploiter les résultats en vue d'exercices d'ensemble des troupes ultérieurs.
- Contribuer au concept de communication à l'échelon de la Confédération et définir les besoins de l'armée en matière de communication stratégique.

Communication de crise

- Inscrire la communication de crise dans la conduite politique, mais aussi opérationnelle et tactique.
- S'assurer que l'exécutif, les autorités et les tiers assument leurs responsabilités et que les structures existantes sont utilisées.
- S'assurer que les responsables de la communication/communication de crise de la Confédération, des cantons et de tiers appliquent systématiquement les principes reconnus en matière de communication.
- Coordonner les messages, les contenus, la communication et les échéances à l'échelle nationale, et utiliser les canaux/moyens/instruments existants de manière adéquate et efficace.
- Utiliser la présentation électronique de la situation comme plateforme nationale de communication de crise.

2 Organisation du projet et déroulement de l'exercice

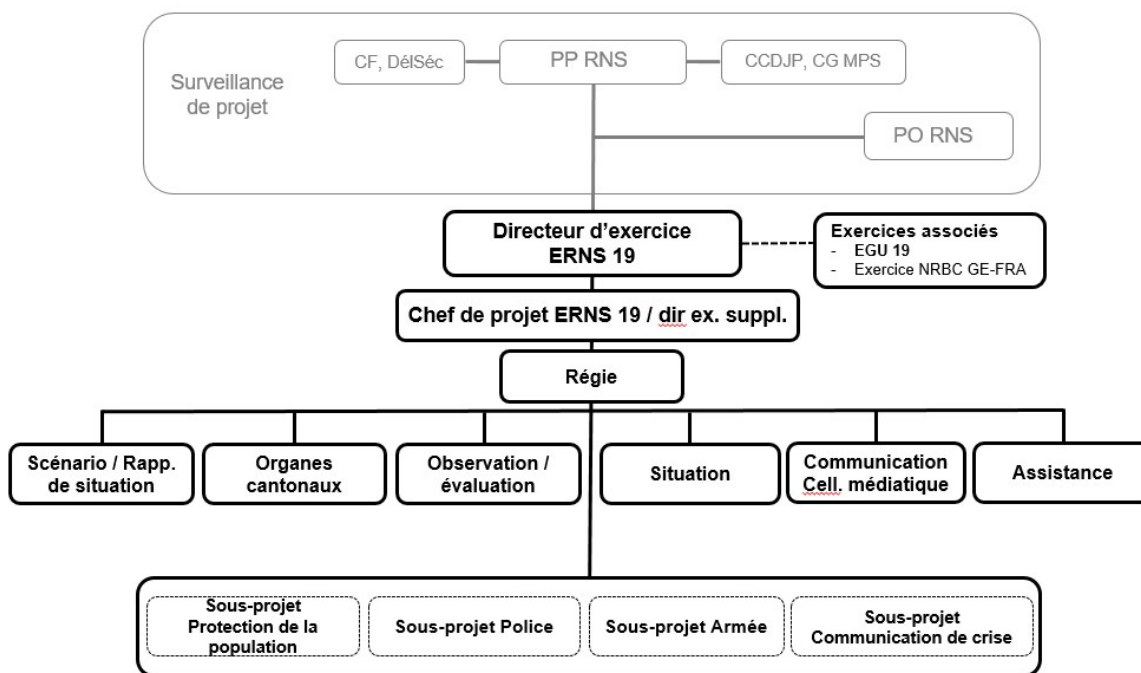
2.1 Organisation de la direction du projet

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.



2.2 Rôle des plateformes du Réseau national de sécurité

Le rapport sur la politique de sécurité 2010 prévoyait que la Confédération et les cantons constituent des directions de projet et d'exercice communes dans le but d'effectuer régulièrement des exercices de grande ampleur. Nouvellement conçu, le mécanisme de consultation et de coordination du Réseau national de sécurité devait piloter ces exercices. La plateforme politique du RNS avait attribué le mandat de projet de l'ERNS 14 sur cette base, tandis que la plateforme opérationnelle du RNS (anciennement Comité de pilotage RNS) avait été désignée pour surveiller le projet. Dans le cadre de l'ERNS 19 également, les étapes de planification importantes (du thème au type d'exercice et à sa durée jusqu'à la composition des directions des sous-projets et au choix du directeur d'exercice) ont été discutées préalablement au sein de la plateforme opérationnelle et décidées par la plateforme politique.

2.3 Participants

Participation de la Confédération : GS, fedpol (notamment avec l'organisation d'engagement fedpol), DFAE, Ministère public de la Confédération, OFPP (notamment l'État-major fédéral Protection de la population), armée avec le Commandement des opérations et l'état-major militaro-stratégique, Administration fédérale des douanes (Cgfr et les douanes) et SEM. À cela s'ajoute le SRC qui a coordonné le renseignement intégré à l'échelon stratégique dans le cadre de l'ERNS 19. À l'échelon opérationnel, tous les départements ont été impliqués dans l'ERNS 19 par l'intermédiaire de l'État-major fédéral Protection de la population et de l'organisation d'engagement fedpol (sous la direction de fedpol).

Le Conseil fédéral en tant qu'organe ainsi que l'administration fédérale dans son ensemble n'ont pas été exercés dans le cadre de l'exercice, puisque le Conseil fédéral s'était déjà exercé au titre d'organe collégial lors de l'ECS 17 organisé deux ans auparavant. Début 2019, le Conseil fédéral avait précisé que les secrétariats généraux des départements, les états-majors du Conseil fédéral et la Chancellerie fédérale ne devaient pas participer à l'ERNS 19, mais qu'ils devaient uniquement être simulés au sein de l'état-major de contact de la direction d'exercice. Les départements et secrétariats généraux étaient toutefois libres de faire s'exercer une nouvelle fois leurs états-majors de crise dans le cadre de l'ERNS 19.

Le Conseil fédéral avait été impliqué préalablement à l'exercice en désignant le département qui assurerait la direction de la gestion fédérale de la crise. La crise se profilant clairement sous la forme d'une menace terroriste persistante, il était apparu évident de confier ce rôle au DFJP / à fedpol. Le DFJP avait pour tâche de convoquer ou de représenter un état-major interdépartemental ad hoc de gestion de la crise.

Participation des cantons : tous les cantons ont participé à l'exercice avec leurs organes de conduite et leurs corps de police. Organe de la CCPCS introduit à l'occasion de l'ERNS 14, l'état-major de conduite de la police a joué un rôle de coordination important. Son utilisation des nouvelles salles de conduite prévues à cet effet dans les locaux de fedpol a contribué à la coordination et la collaboration étroite avec le travail de police de la Confédération durant l'ERNS 19.

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.

Participation de pays étrangers : la participation du Liechtenstein repose 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. Compte tenu de l'imbrication étroite à l'échelon opérationnel dans le domaine de la police et de la gestion des catastrophes et des situations d'urgence, le Liechtenstein avait très tôt fait part de son intérêt quant à une participation à l'exercice. Sa participation définitive avait été décidée au niveau départemental des deux États et approuvée par leurs gouvernements respectifs.

La participation de l'Allemagne et de la France s'est limitée à leur implication dans le cadre des deux exercices associés à l'ERNS 19 : l'EGU 19¹ (impliquant des districts administratifs

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

du sud de l'Allemagne limitrophes de la Suisse) et l'exercice NRBC² (organisé sur le territoire genevois avec la participation de capacités civiles et militaires françaises).

Phase	Préparation		Réalisation				Évaluation
Qui, quand	Journée d'information 22 mars 2018	Planif. de maîtrise Mars 2018 – oct. 2019	Coup d'envoi 4 nov. 2019	Exercice cadre d'état-major 11 – 13 nov. 2019	EGU 19 12 – 14 nov. 2019	Exercice NRBC GE 11 – 13 nov. 2019	Clôture 21 nov. 2019
Service, organisation							
Groupe sécurité				X			
Plateforme politique du RNS			X				X
CCDJP	X	X	X	X			X
CG MPS	X	X	X	X			X
État-major fédéral Protection de la population	X	X	X	X	X	X	X
GT Opérations (IKAPOL)	X	X	X	X			X
État-major de conduite de la police	X	X	X	X			X
OE fedpol, EMPOC	X	X	X	X			X
SEM	X	X	X	X			X
AFD	X	X	X	X			X
SRC	X	X	X	X			X
Direction OFPP	X		X	X	X	X	X
CENAL	X	X	X	X	X	X	X
Laboratoire Spiez, GIDDPS	X		X		X	X	X
IFSN	X	X	X	X	X		X
État-major militaro-stratégique (armée)	X	X	X	X	X	X	X
Cdmt op + sub dir, EM cant li ter	X	X	X	X	X	X	X
Cmdt instr	X	X	X	X	X	X	X
Base d'aide au commandement	X	X	X	X	X	X	X
Base logistique de l'armée	X	X	X	X	X	X	X
Ministère public de la Confédération	X		X	X			X
Exécutif cantons	X		X	X	X	X	X
OCC	X	X	X	X	X	X	X
Corps de police	X		X	X			X
ORCOC (villes)	X	X	X	X	X	X	X
Ministères publics cantonaux			X	X			X
Infrastructures critiques	X	X	X	X	X		X
Sociétés de sécurité privées	X	X	X	X			X
Étranger (LIE)	X	X	X	X			X
Étranger (FR, DE)					X	X	

Tableau : aperçu des participants à l'ERNS 19

² Nucléaire, radiologique, biologique, chimique.

2.4 Configuration de l'exercice

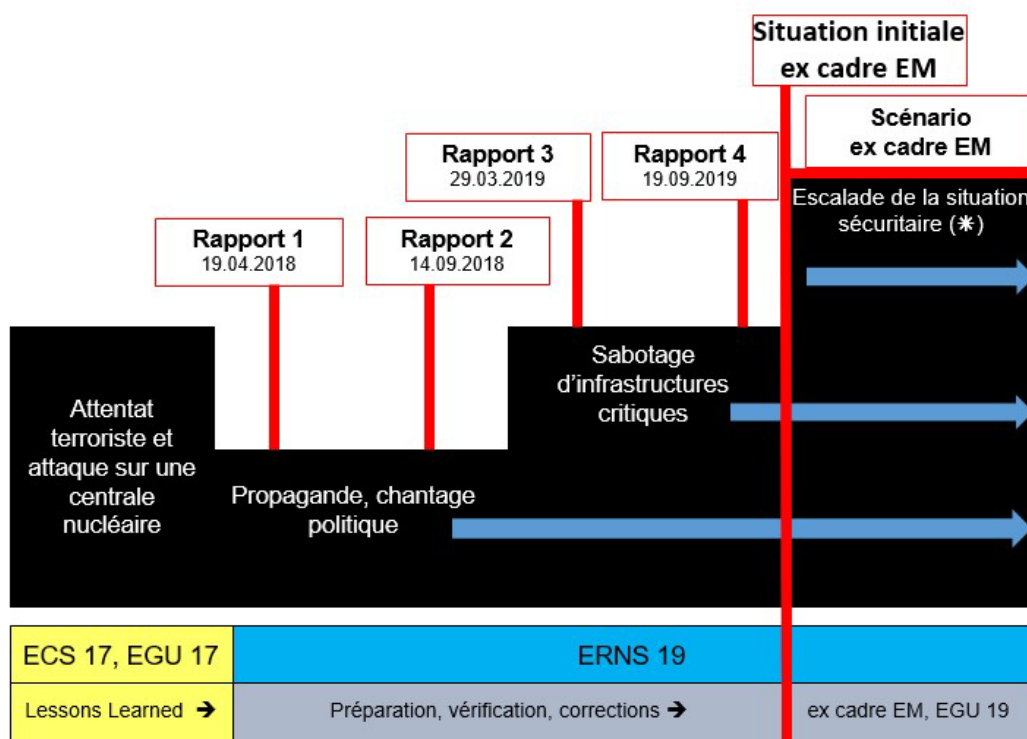
La configuration de l'exercice a servi à évaluer la manière dont la Suisse peut gérer une menace terroriste persistante, et les aspects critiques en la matière. Pour ce faire, il était nécessaire d'organiser une simulation de grande ampleur. Enfin, il s'agissait d'évaluer le niveau de préparation dans la perspective d'une menace terroriste réelle.

La direction d'exercice souhaitait que les participants puissent déjà traiter de manière approfondie le scénario d'une menace terroriste persistante au préalable de l'ERNS 19 dans une optique de prévention des crises. Quatre rapports de situation ont par conséquent été mis à disposition à des intervalles de six mois, en complément du scénario. Ces rapports de situation comprenaient des indications fictives quant aux mesures ayant été prises. Les participants ont donc eu la possibilité de procéder à des appréciations de la situation, d'élaborer des planifications (par ex. des planifications préventives ou des plans d'engagement) et de les comparer avec ceux de leurs partenaires.

Un premier rapport de situation du printemps 2018 a décrit la situation en matière de propagande et de chantage politique, alors que la Suisse était soumise à la pression politique du groupe terroriste fictif « Front de libération globale » (FLG) dans le prolongement du scénario de l'ECS 17.

Les rapports de situation ultérieurs ont permis l'analyse des niveaux d'escalade suivants, notamment lorsque les infrastructures critiques ont été menacées.

Le plus haut niveau d'escalade, celui d'une menace grave pour la sécurité dans l'espace public, a été traité par l'exercice-cadre des états-majors de novembre 2019.



* Objectif stratégique : éviter d'autres attentats terroristes

2.5 Scénario

Le scénario de l'exercice-cadre des états-majors ainsi que les rapports de situation publiés au préalable avaient été fixés de manière contraignante dans le concept global de l'ERNS 19 par le Conseil fédéral et les cantons (via la CCDJP et la CG MPS). Après la pénurie d'électricité et la pandémie traités lors de l'ERNS 14, il avait été décidé que l'ERNS 19 serait consacré aux aspects clés d'une menace terroriste persistante. Le mandat de projet de novembre 2015 exigeait en outre une escalade de la situation afin de pousser suffisamment les divers échelons hiérarchiques et forces de sécurité à collaborer.

Le scénario devait décrire un environnement d'exercice aussi authentique que possible, et donc créer une situation de crise inhabituelle, mais non moins réaliste, pour les participants. Passant d'une situation ordinaire à une situation particulière, et enfin à une situation extraordinaire, cette escalade constituait l'une des diverses exigences vis-à-vis de ce scénario complexe. En définitive, tout cadre d'exercice comprenant un scénario représente toujours un compromis entre réalité, fiction et méthodologie. Une exagération de la plausibilité des événements et de l'ampleur des dommages avait été admise en toute connaissance de cause.

Comme ce fut le cas dans le scénario de l'ECS 17, un adversaire fictif a été utilisé : le « Front de libération globale » (FLG). Les motivations du FLG ainsi que ses structures, ses origines et ses capacités avaient été élaborés par le SRC spécifiquement pour l'ECS 17. Le recours à un adversaire générique visait notamment à éviter d'éventuelles interférences entre le monde réel et le scénario de l'ERNS 19, tandis que les capacités de cette organisation terroriste permettaient d'atteindre les objectifs de l'exercice de manière optimale.

Selon 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'en suivirent. 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.

Une heure avant le coup d'envoi de l'exercice, les états-majors participants ont reçu une situation initiale décrivant un attentat terroriste perpétré trois jours plus tôt dans la gare centrale de Zurich. Au cours de la nuit précédente, l'approvisionnement en électricité du pays avait également été la cible d'actes de sabotage, tandis que le trafic ferroviaire et le trafic des paiements avaient été fortement perturbés par des cyberattaques. Un incendie majeur dans la région d'Othmarsingen avait aussi sectionné une ligne électrique importante, en plus de couper la voie de chemin de fer et l'autoroute. L'incendie avait par ailleurs détruit une grande partie du centre logistique de l'armée, et donc également les véhicules et le matériel de l'armée qui y étaient stockés.

Ces événements majeurs d'ores et déjà survenus ont donc accueilli les participants au premier jour de l'ERNS. Ce choix visait à empêcher de transformer l'ex cadre EM, relativement court, en un pur exercice de gestion à l'échelon tactique. Les états-majors participants devaient plutôt analyser une situation évolutive et en tirer les conséquences et les conclusions requises. Ce travail d'anticipation exigeant a contraint les participants à multiplier les interactions au sein de tout le Réseau national de sécurité. Du point de vue des participants à l'exercice, l'objectif stratégique consistait à empêcher d'autres attaques.

D'une durée de 52 heures, l'exercice-cadre des états-majors a confronté les participants à plusieurs défis d'ampleur nationale comme une restriction de la mobilité ferroviaire et routière, l'examen de la planification d'évacuation en cas de contamination radioactive ainsi que les conséquences d'une intoxication alimentaire à la toxine botulique à l'échelle nationale. Cette intoxication avait touché la quasi-totalité des cantons ainsi que plusieurs organes de la Confédération. Les capacités des services de soins intensifs (respirateurs) des hôpitaux avaient également atteint leurs limites. En parallèle, des cyberattaques avaient visé des infrastructures critiques de l'approvisionnement en électricité, mais aussi des systèmes importants de l'armée. La dimension de politique extérieure avait été intégrée par l'intermédiaire d'attaques contre des représentations diplomatiques de la Suisse à l'étranger.

Une attaque de drones avait par ailleurs paralysé le trafic aérien de l'aéroport de Genève, un avion détourné avait été identifié dans l'espace aérien suisse, et plusieurs composantes de la politique de sécurité comme l'AFD et le SRC avaient été impliquées dans le cadre du trafic illégal de personnes et de marchandises. Prévue par la planification globale des grands exercices, la prise en compte des thématiques afférentes à l'EGU nécessitait également de pouvoir intégrer l'avarie technique de la centrale nucléaire Beznau II dans le scénario. Ce point s'est notamment concrétisé lors de la dernière journée d'exercice avec le déclenchement de l'alarme générale dans les communes voisines de la centrale nucléaire. Combinée à de multiples fausses informations diffusées par le FLG, cette alarme avait provoqué le chaos sur les routes. Ces fausses informations visaient à déstabiliser la population et à provoquer des réactions erronées.

Le scénario de l'ex cadre EM a été traité tout au long des événements décrits. Quelque 200 communications (« injects ») et 300 communiqués de presse ont été rédigés et mis en scène durant les 52 heures de l'ex cadre, conformément au scénario. Seules quelques communications ont été modifiées ou ajoutées spontanément durant l'exercice.

3 Phase des rapports de situation

3.1 Organes de sûreté intérieure

3.1.1 Contexte

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 conjointement.

3.1.2 Objectifs de la police

La police a dû faire face aux défis suivants :

- maîtriser une menace terroriste persistante ;
- clarifier la collaboration entre la Confédération, les cantons, les villes et des tiers ;
- examiner la disponibilité opérationnelle et la capacité à durer ;
- examiner la planification préventive Terrorisme (plan d'action) et la communication de crise ;
- examiner la conduite policière en cas de menace à l'échelle nationale, notamment la hiérarchie d'engagement de la Conférence des commandants des polices cantonales, en interne et avec la Confédération ;
- assurer la clarté en matière de conduite dans les cantons : police – OCC ; processus décisionnel politique ;
- planifier l'acquisition de la capacité de conduite et de la marge de manœuvre ;
- clarifier les 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 ;
- engager des forces étrangères.

3.1.3 Information des corps de police

La Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS) a été informée de la situation initiale et des objectifs au cours de sa séance de travail du 20 mars 2018. Des mises à jour sur l'ERNS 19 ont été communiquées au comité directeur de la CCPCS le 27 février 2018 et le 22 janvier 2019. Le concordat de police de Suisse centrale et le concordat de police de Suisse orientale ont été informés sur l'ERNS 19 respectivement le 1^{er} février 2019 et le 14 mars 2019. Le concordat de police du Nord-Ouest de la Suisse a quant à lui été informé le 8 mai 2019. L'exercice et ses objectifs ont été présentés individuellement aux polices cantonales de Saint-Gall, d'Appenzell Rhodes extérieures et de Zurich, de même qu'à l'AFD. L'information à la Suisse romande et au Tessin a eu lieu le 25 février 2019. Plusieurs séances ont par ailleurs eu lieu avec les présidents de la CCPCS et du Groupe de travail Doctrine de cette dernière jusqu'au coup d'envoi de l'ex cadre EM. L'élaboration du scénario « Tribunal pénal fédéral de Bellinzone » s'est déroulée séparément, le canton du Tessin ayant décidé de s'exercer à la protection du TPF en conditions réelles.

3.1.4 Instantanés « Police » des rapports de situation

La police a été initiée à l'ex cadre EM à l'échelon stratégique et tactique au moyen des instantanés figurant dans les rapports de situation. Conformément à l'escalade de la situation, des défis toujours plus nombreux et plus importants se sont posés. Dans ce contexte, les instantanés ne reflétaient pas le véritable déroulement de la gestion de la situation, mais présentaient plutôt l'exacerbation de la situation en amont de l'ex cadre EM de l'ERNS 19 sous une forme fragmentée.

Instantané du rapport de situation n° 1

La situation normale constituait le point de départ. Plutôt improbable après les attentats terroristes de Genève, ce contexte avait néanmoins été retenu comme point de départ afin de sensibiliser les forces de sécurité et d'amener l'EM cond P et l'organisation d'engagement fedpol à accroître leur degré de préparation.

Instantané du rapport de situation n° 2

L'instantané suivant avait provoqué une première exacerbation de la situation dans le but de pousser la police suisse dans ses derniers retranchements et de lui faire déclencher des planifications d'austérité. Des interventions politiques à l'échelon de la Confédération et des cantons avaient confronté indirectement les commandants de police et les responsables de la Confédération, notamment fedpol et l'AFD, à la nécessité d'identifier les problèmes potentiels : des mesures ont-elles été prises pour définir une procédure coordonnée au niveau national ? Qui prend la tête de la police suisse en cas de menace nationale ? Les polices cantonales ont-elles des moyens de lutter contre les cyberdélinquants ? Comment la collaboration avec les autres partenaires de sécurité comme l'armée, l'AFD et les sociétés de sécurité privées se présente-t-elle ?

Instantané du rapport de situation n° 3

Le troisième instantané avait dessiné les premières sollicitations excessives de la police. Des planifications d'austérité et des priorités internes avaient été esquissées. Les capacités opérationnelles d'investigation avaient été présentées comme étant épuisées, tandis que d'autres enquêtes / plaintes pénales ne pouvaient plus être traitées. Les prestations policières de base n'étaient plus assurées que de manière limitée, et le mécontentement de la population grandissait. La gravité de la situation « Police » avait été délibérément exagérée afin d'imposer la nécessité d'une coordination entre les divers acteurs.

Instantané du rapport de situation n° 4

L'objectif du quatrième instantané consistait à poser les bases de l'exercice-cadre des états-majors. La pression sur la police avait été relâchée, puisque la CCPCS avait entre-temps pris des décisions importantes et orientées vers l'avenir, telles que l'ordre d'opération « KAIROS » et une répartition des compétences. L'état-major central EM cond P avait saisi et coordonné les demandes d'appui militaire. Le groupe de travail Opérations de la CCPCS avait fait plusieurs recommandations à l'attention des commandants. Il avait également formulé et adopté une position globale pour la police suisse incluant une vision claire de l'attribution des tâches et des moyens dans le but de mettre en œuvre une direction et une influence policière nationale plus centralisée, et il en avait confié la mise en œuvre à l'EM cond P.

3.1.5 Dialogues opérationnels

Dès le premier rapport de situation, l'EM cond P et fedpol ont identifié la nécessité d'intégrer tous les partenaires de sécurité à l'échelon opérationnel et de procéder à une appréciation conjointe de la situation. Après chaque rapport de situation, le chef de l'EM cond P et le chef d'état-major de l'organisation d'engagement fedpol ont invité les partenaires suivants à un dialogue opérationnel : représentants de l'EM cond P et de fedpol, Ministère public de la Confédération, Conférence des procureurs de suisse, Conférence suisse des chargés d'information des corps de police suisses, SRC, SEM, EMFP, DFAE, AFD, cdmt op de l'armée, police des transports des CFF. Pour la première fois, les partenaires du Réseau national de sécurité concernés ont été réunis autour d'une table pour évaluer leurs planifications prévisionnelles, identifier des lacunes et en déduire des mesures opérationnelles. Le dernier dialogue opérationnel a pris la forme d'une répétition générale (« rehearsal »³) – une évaluation des planifications – dans les locaux de l'école d'état-major général de l'armée à Kriens. Au cours de cet événement, 19 scénarios ont été passés en revue, tandis que chaque partenaire avait la possibilité de présenter ses planifications en la matière, constituant une opportunité unique d'échanger directement d'égal à égal, mais aussi d'identifier et d'aborder rapidement d'éventuelles redondances, lacunes et interfaces opérationnelles. Compte tenu du nombre important de scénarios, ces derniers n'ont évidemment pas pu être traités dans les moindres détails et de manière suffisamment approfondie. Certaines questions sont donc restées délibérément en suspens. Néanmoins, le format des dialogues opérationnels constitue un bon instrument, notamment dans le cadre de situations planifiables ou évoluant sur une certaine période. Les dialogues opérationnels peuvent également convenir à des événements imprévisibles afin d'assurer une concertation rapide et ciblée avec les partenaires concernés.

3.1.6 Réactions de la police aux évolutions de la situation

À quelques exceptions près, les rapports de situation n° 1 et 2 ont 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 le cadre du rapport de situation n° 4, la CCPCS a 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 de concentrer les forces de police.

3.1.7 Administration fédérale des douanes (AFD)⁴

« L'Administration fédérale des douanes assure la sécurité globale à la frontière au profit de la population, de l'économie et de l'État » – telle est la mission de l'AFD (douanes et Cgfr).

Peu après la publication du premier rapport de situation, l'AFD a convoqué l'état-major de conduite AFD, qui est à même de piloter l'ensemble des forces opérationnelles, armées comme non armées. Son travail de coordination a permis d'assurer la sécurité au moyen d'un

³ *Rehearsal* : échanges en commun quant à des évolutions potentielles de la situation avec la participation de toutes les organisations partenaires impliquées, dans le but d'en déduire des éventuelles mesures à prendre et d'identifier des options d'action communes.

⁴ Dans le cadre de l'ERNS 19, l'AFD a été rattachée au sous-projet « Police » au titre de composante de la sûreté intérieure.

personnel armé ainsi que de l'analyse de données, de l'évaluation des biens et de procédures en matière de flux des marchandises commerciales.

Organe fédéral chargé d'une mission de sécurité aux frontières, l'AFD est fortement sollicitée en cas de situation terroriste. Les réserves au profit des cantons n'ont pas pu être licenciées – au contraire, l'AFD a encore dû renforcer son dispositif aux frontières. Elle y est parvenue au moyen d'une planification de renonciation à certaines missions ainsi que d'un réarrangement interne des missions associé à un engagement coordonné du personnel armé et non armé. Afin d'assurer la présence de sécurité aux frontières réclamée par le monde politique et la population dès le deuxième rapport de situation, le directeur de l'AFD a demandé en temps utile l'appui de la police militaire au Conseil fédéral. Ce dernier a accédé à cette demande.

La coordination des contrôles aux frontières avec les autorités douanières des pays voisins s'est révélée très efficace. Des contrôles « One-Stop » conjoints ont permis de doubler l'occupation des postes frontière, de déployer des équipements spéciaux de part et d'autre et d'échanger des informations en direct avec les organisations partenaires étrangères.

La représentation de l'AFD au sein de l'état-major de conduite de la police s'est révélée précieuse, puisque permettant à l'AFD – en étroite collaboration avec la police – de procéder en temps utile à des contrôles ou des clarifications en cas de soupçons ou d'incidents à la frontière ou au sein de centres de distribution. Des arrangements régionaux visant à empêcher les contrôles réitérés, particulièrement en ce qui concerne les trains, les bus publics et les camions, ont libéré des ressources pour d'autres activités de contrôle. Ce résultat a notamment pu être obtenu lorsque les relations locales avec les états-majors des organisations partenaires étaient productives.

3.1.8 Appréciation intermédiaire de la police

La préparation à l'exercice au moyen des quatre instantanés a porté ses fruits. 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.

3.2 Protection de la population

Constatations

Au cours de la phase préalable de l'exercice-cadre des états-majors, les organes de conduite cantonaux (OCC) et les états-majors cantonaux de conduite (EMCC) se sont penchés de manière approfondie sur la situation décrite dans les quatre rapports de situation. Dans la plupart des cantons, la situation a été suivie aux côtés des corps de police cantonaux compétents, 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 ?

Les directeurs d'office à l'échelon fédéral ont organisé plusieurs conférences des directeurs extraordinaires au sein de l'EMFP durant cette phase. Il s'agissait en particulier de partager un même niveau d'information et d'identifier les sujets de coordination urgents. Les participants ont constaté la nécessité d'accorder davantage d'importance à la coordination des ressources. Une séance placée sous la direction de fedpol a donc été organisée le 11 janvier 2019 avec le DFAE, le SEM, l'OFPP (CENAL), l'armée et l'AFD. Celle-ci a conclu que les voies établies pour les demandes via la CENAL / les états-majors cantonaux de liaison territoriale des divisions territoriales seraient conservées, et qu'aucune nouvelle voie ne devait être mise en place. Le directeur de l'OFPP et la directrice de fedpol ont en outre décidé que le directeur de l'OFPP resterait à la tête de l'EMFP conformément à la stratégie initiale⁵ « Terrorisme » en cours d'élaboration, car l'EMFP est notamment responsable des domaines pertinents en matière de protection de la population.

Le comité directeur de l'élément de planification EMFP a coordonné les travaux de clôture des stratégies initiales « Terrorisme » et « Accident dans une centrale nucléaire en Suisse ». Celles-ci ont été adoptées par la conférence des directeurs EMFP en mai 2019. Au cours de la phase d'escalade, le chef d'état-major EMFP a augmenté le niveau de préparation des personnes clés, d'entente avec le chef et les membres de l'EMFP. Les plannings de congés des personnes-clés ont notamment été ajustés, et une disponibilité minimale a été prévue grâce à un système d'astreintes, week-end et jours fériés compris. À la suite de la publication du troisième rapport de situation, le chef de l'état-major EMFP a réalisé une nouvelle enquête via la CENAL sur l'état de planification actuel en matière de protection de la population dans l'environnement de l'EMFP. Comme lors de l'année précédente, les membres de l'EMFP, les OCC et une sélection d'exploitants d'infrastructures critiques ont été interrogés sur les mesures prises, les principaux défis, les sujets de coordination prévus et les prévisions. Au cours d'une première phase, les retours ont été compilés et condensés par la CENAL avant d'être évalués par le chef d'état-major EMFP. Les résultats ont été abordés par l'élément de planification EMFP dans le cadre d'une séance extraordinaire, puis intégrés dans une appréciation de la situation. Cette dernière a été présentée en avril lors de la séance du GS, lors du dialogue

⁵ L'OFPP élabore ses propres planifications préventives au titre de préparation à l'engagement. Il s'agit en règle générale de stratégies initiales pouvant être complétées par des concepts, des projets d'ordonnances de nécessité et d'autres documents.

opérationnel fedpol/EM cond P ainsi qu'à l'occasion de la journée de travail des chefs d'état-major des OCC et dans le cadre de la conférence des directeurs EMFP au mois de mai. Le chef d'état-major EMFP et le secrétariat ont assuré le traitement ultérieur des résultats.

Les planifications préventives dans les domaines « Terrorisme conventionnel et non conventionnel », « Accident dans une centrale nucléaire en Suisse » et « Pénurie d'électricité » ont en outre été adoptées à l'occasion de la conférence ordinaire des directeurs EMFP du 22 mai 2019. Elles pourraient être mises en œuvre en fonction de la nature des activités terroristes.

Plusieurs séances de travail ont été organisées entre le chef d'état-major EMFP, fedpol et le cdmt op dans l'optique de clarifier la coordination globale de la gestion fédérale des ressources (ResMaB). Tous les participants se sont accordés sur le fait qu'aucun nouvel organe ne devait être créé et qu'il convenait plutôt de recourir systématiquement aux voies établies et connues. À partir du moment où une coordination globale est nécessaire, l'EMFP doit assumer la responsabilité organisationnelle du processus. L'entité responsable des contenus de la coordination globale est désignée en fonction de la situation.

L'EMFP a traité des activités de prévoyance supplémentaires à l'occasion de l'atelier de son élément de planification le 24 juin 2019, notamment les thèmes d'un afflux massif de patients ainsi que la collaboration des états-majors de crise à l'échelon de l'administration fédérale. Des informations ont également été communiquées quant à la situation prioritaire pour la protection de la population au sein de l'EMFP, des OCC et des exploitants d'infrastructures critiques d'importance nationale.

En vertu de l'ordonnance sur l'État-major fédéral Protection de la population, ce dernier a notamment pour tâche d'assurer l'échange d'informations et la coordination avec d'autres états-majors et organes de la Confédération et des cantons, les exploitants d'infrastructures critiques et les organes compétents à l'étranger en cas d'événements de portée nationale concernant la protection de la population. Conformément à cette tâche, un premier dialogue des chefs d'états-majors a été organisé le 27 août à l'échelon de l'administration fédérale, sous la direction des chefs d'état-major de l'EMFP et de l'organisation d'engagement fedpol. Cette rencontre a été l'occasion pour les chefs d'états-majors d'expliquer le fonctionnement de leur état-major. Des formes de collaboration possibles ont par ailleurs été définies, et les besoins de coordination ont été recensés. Particulièrement précieux, ces échanges ont été suivis par un deuxième dialogue fin octobre.

La CENAL a été représentée par une équipe de base lors de la phase des rapports de situation, tandis que la Présentation électronique de la situation (PES) a été largement utilisée pour échanger des informations au sein du Réseau national de sécurité, aussi bien en matière de renseignement et de police que de protection de la population. L'équipe de base a suivi en permanence la situation avec le Centre d'annonce et de suivi de la situation (CASS), s'est réunie toutes les semaines et a informé le chef d'état-major EMFP à la même fréquence. La CENAL a en outre participé au rapport de situation hebdomadaire du SRC. Lors d'évolutions de la situation et en collaboration avec le chef d'état-major EMFP, la CENAL a recolté activement des informations auprès de tous les membres de l'EMFP, des OCC et de certains exploitants d'infrastructures critiques d'importance nationale. Ces informations ont ensuite été traitées pour servir à l'établissement de la situation prioritaire pour la protection de la population (BREL) et publiées dans la PES.

Suite aux attentats et cyberattaques décrits dans les rapports de situation, les informations nécessaires ont été échangées avec le SRC et fedpol, et elles ont servi de base à l'appréciation de la BREL. L'appréciation de la situation a été mise à jour en interne à la CENAL, tandis que les mesures suivantes ont notamment été définies et mises en œuvre (extrait) :

-
- Alertswiss (appli et compte Twitter) doit être établi comme canal de communication à l'attention de la population. Les informations authentiques des autorités fédérales et cantonales doivent être publiées via Alertswiss, les fausses informations doivent être démenties, et le public doit être informé des comptes des autorités qui ont été piratés. La possibilité de raccorder d'autres canaux de diffusion est à l'étude.
 - Les besoins généraux et spécifiques en matière de renseignement sont consolidés sur la base du catalogue des cibles du FLG.
 - Le concept d'autoprotection prévoit désormais une demande (décision réservée) de surveillance de l'installation de commandement CENAL.
 - En matière de gestion des ressources (ResMaB), des entretiens ont été organisés avec tous les partenaires au cas par cas afin de régler la collaboration en cas d'événement. L'intégration complète de la ResMaB dans l'organisation d'engagement CENAL est mise en œuvre.
 - En ce qui concerne la cybersécurité, les propres prestataires sont chargés de contrôler le niveau de sécurité des systèmes.

Appréciation

La phase préalable de l'exercice-cadre des états-majors s'est révélée particulièrement riche en enseignements et en constats. L'ajout de deux autres rapports de situation⁶ (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 de place à la phase analytique. Cette phase préalable intensive accroît également la plus-value de l'exercice-cadre des états-majors consécutif – relativement bref – qui permet de tester les concepts et processus préparés.

⁶ Le concept détaillé de l'ERNS 19 de novembre 2017 ne prévoyait initialement que deux rapports.

3.3 Armée

Constatations

Un processus de conduite itératif 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 leur identification des problèmes, analyses et planifications supplémentaires sur cette base. L'armée a également poursuivi ses activités de conduite et pris des mesures de planifications supplémentaires à cette fin.

Le chef de l'état-major militaro-stratégique (chef EM mil strat) et le chef d'état-major du Commandement des opérations (CEM cdmt op) ont représenté l'armée lors des séances du GS et des dialogues opérationnels fedpol/EM cond P.

À l'interne, l'armée a organisé une série de dialogues pour chaque cycle de conduite, selon le processus de conduite itératif et au rythme de la publication des rapports de situation⁷, et les a maintenus pendant toute la durée de l'exercice⁸. Ces consultations ont débouché sur l'élaboration de quatre arrêtés fictifs du Conseil fédéral (ACF) 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.

Le commandement de l'armée a été informé périodiquement de l'avancement des travaux de planification.

Lors des séances du GS, il s'agissait pour les représentants de l'armée de clarifier les besoins en prestations des partenaires du RNS afin de s'assurer de l'adéquation de leurs propres mesures de planification.

Les rôles de l'EMFP et de l'EM cond P, de même que les processus relatifs aux voies de requête dans le cadre du scénario de l'exercice, ont été précisés. L'ordre d'opération « KAI-ROS » de la CCPCS a réglé la méthode selon laquelle les demandes de prestations de protection et de sécurité de l'armée sont recueillies, évaluées, priorisées, leur faisabilité est étudiée avec l'armée, et le respect du principe de subsidiarité est assuré.

Le dernier dialogue opérationnel fedpol/EM cond P avant l'ex cadre EM a été organisé sous la forme d'une répétition générale (« rehearsal ») à l'école d'état-major général de Kriens. Tous les participants ont eu l'occasion de discuter de situations concrètes sur une carte afin d'identifier les interdépendances et les possibilités de soutien.

Appréciation

Les constatations de la phase d'anticipation (suivi du contexte et de la situation) sont évaluées selon les trois domaines thématiques suivants :

- processus de planification intégrale ;
- prestation en formation complémentaire tactique ;
- voies de requête et processus.

⁷ Rapport de situation n° 1 : 19.04.2018 ; rapport de situation n° 2 : 14.09.2018 ; rapport de situation n° 3 : 29.03.2019 ; rapport de situation n° 4 : 19.09.2019.

⁸ Dialogue militaire-stratégique n° 2 (12.06.2019), dialogue stratégique n° 2 (26.06.2019) ; dialogue militaire-stratégique n° 3 (22.10.2019), dialogue stratégique n° 3 (04.11.2019).

Processus de planification intégrale

Les contributions de l'armée au processus de planification principal ont bénéficié d'un large soutien dans le cadre des dialogues avec le SG-DDPS, avec le CdA (dialogue militaire-stratégique) et avec la cheffe du DDPS (dialogue stratégique).

Comprenant les dialogues dans le cadre du GS et fedpol/EM cond P, le processus de planification intégrale défini pour l'ERNS 19, a généré une plus-value durable pour l'armée.

Ce processus consistait

- à faire progresser les travaux de planification tout au long de la voie hiérarchique sur la base des instances existantes ;
- à apprendre à mieux se connaître pour favoriser la compréhension mutuelle et
- à mieux comprendre le problème posé par une menace terroriste persistante.

La double représentation de l'armée par le chef EM mil strat et le CEM cdmt op lors des séances du GS et du dialogue opérationnel fedpol/EM cond P a porté ses fruits. S'étendant sur un an et demi, cette planification commune a permis à l'armée de s'impliquer en tant que partenaire au sein du Réseau national de sécurité.

À l'échelon militaire-stratégique comme opérationnel, l'armée applique une méthode de planification⁹ basée sur une intention/orientation politique définie. Celle-ci comprend notamment l'état final désiré sur le plan politique, des objectifs harmonisés en matière de ressources étatiques utilisées ainsi que le mode opératoire stratégique dans le cadre d'un conflit d'intérêts donné. Le concept d'exercice ERNS 19 n'accordait qu'une place limitée à la conduite stratégique dans le cadre de l'exercice. La direction d'exercice n'a pu combler cette lacune que partiellement. Les décideurs de l'échelon stratégique jouent toutefois un rôle central, puisqu'ils forment la structure prééminente en mesure d'orienter l'ensemble de l'action étatique visant à gérer une menace stratégique.

L'armée a dû se baser sur certaines hypothèses afin d'élaborer la planification militaire en temps utile. Ces hypothèses ont été vérifiées en interne à l'armée jusqu'à l'échelon politique, conformément au processus de conduite itératif retenu, et tout au long des quatre cycles de conduite – y compris avec les partenaires externes à l'armée lorsque cela s'avérait judicieux.

Quatre ACF fictifs ont pu être élaborés avec la participation de la cheffe du DDPS. Ce dispositif de décision du Conseil fédéral a assuré une disponibilité échelonnée de l'armée¹⁰ en adéquation avec la situation. L'armée a ainsi rempli la condition selon laquelle le dispositif d'engagement doit soutenir les organes de sécurité de la Confédération et des cantons, et donc assurer leur liberté d'action.

Le fait que les cyberoutils de l'armée constituent une ressource précieuse mais limitée a très vite été reconnu. L'armée a tenu compte de la situation dans le cyberspace dès le début de l'exercice. Des options ont été élaborées à l'échelon militaire-stratégique et explorées en continu dans le cadre de la planification à l'échelon opérationnel. Des règles d'engagement (ROE) précises ont complété les bases juridiques de l'engagement.

⁹ Documentée dans le règlement « Conduite et organisation des états-majors de l'armée 17 » (COEM 17, règl. 50.040) et dans les manuels « Travail d'état-major militaire-stratégique » de l'EM mil strat et « Conduite opérative » du cdmt op.

¹⁰ 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.

Prestation en formation complémentaire tactique dans le cadre d'un engagement subsidiaire

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 directement par certains cantons au cdmt op, ont montré que le processus « KAIROS » et le thème des prestations en formation complémentaire tactique¹¹ ne produisaient pas encore pleinement leur effet. La formulation des demandes de prestations de l'armée s'inscrivait encore davantage dans un esprit de maîtrise d'un événement isolé plutôt que d'anticipation d'une pénurie des forces de sécurité en vue de maîtriser une menace persistante. Dans un tel contexte, un engagement potentiel de l'armée est subsidiaire (la responsabilité de l'engagement relève donc des autorités civiles) et obéit à des règles d'engagement et de comportement claires et fixées conjointement.

Voies de requête et processus

L'information du 15 janvier 2019 sur l'état de la planification de l'armée a donné le coup d'envoi du processus de planification fedpol/EM cond P qui a produit l'ordre d'opération « KAIROS » dont l'élaboration a impliqué l'armée. La plus-value de cette approche résidait dans le fait que l'armée disposait d'un interlocuteur unique pour toutes les demandes concernant les prestations de sûreté cantonales.

La répétition générale à l'occasion du quatrième dialogue opérationnel fedpol/EM cond P a également servi à vérifier l'ordre d'opération « KAIROS » avec tous les participants à l'exercice et à s'accorder sur l'approche conjointe. Tous les partenaires ont estimé que la méthodologie proposée par l'EM cond P et fedpol a été extrêmement bénéfique, instaurant un climat de confiance au cours des travaux préparatoires. Cette méthodologie se révèle particulièrement utile lorsque tous les participants passent en revue leurs planifications prévisionnelles afin d'élaborer et de fixer ensemble les modalités (lieux, moyens, manière et méthode) d'un soutien mutuel lors d'une situation concrète.

¹¹ En principe, l'armée peut offrir deux catégories de prestations dans le cadre de l'appui aux autorités civiles. Dans la première (prestations techniques), des prestations spéciales (comme le transport aérien) ou un appui technique de combat sont sollicités dans le domaine des moyens de contrainte (par ex. élément de sûreté lors de contrôles). Cette catégorie est souvent axée sur une maîtrise rapide et directe d'un événement. Ce type de prestation est défini conjointement et évalué. Il fonctionne et n'a pas nécessité d'évaluation explicite dans le cadre de l'ERNS 19.

Dans la deuxième catégorie (prestations tactique), des prestations en formation tactiques sont réclamées (par ex. fouille de terrains à des fins d'appui). Ces compétences complètent les démarches et les moyens des partenaires du Réseau national de sécurité et sont mises à profit dans un contexte de menace au sein duquel l'armée peut fournir une contribution complémentaire limitée dans le temps en vue de résoudre un problème. Les moyens de l'armée sont donc mis en œuvre de manière plus efficace, plus efficiente et plus avantageuse.

Exemple de l'attaque à l'explosif en gare de Lucerne : les réserves de la police dans la région de Lucerne ont été regroupées en vue de maîtriser la situation, engendrant des lacunes dans les régions périphériques. Dans ce contexte, la question se posait alors de savoir si des tâches pouvaient être assignées temporairement à des formations de l'armée au moyen d'un mandat autonome caractérisé par des responsabilités claires et des compétences réglementées.

3.4 Dimension de politique extérieure

Le DFAE a suivi une menace terroriste persistante à l'intérieur et à l'extérieur de la Suisse. Il s'agissait d'attaques contre des infrastructures critiques, de demandes d'extorsion et d'attaques imminentes contre des institutions suisses. Le DFAE a effectué un suivi de situation systématique depuis la fin de l'exercice ECS 17. La dimension de politique extérieure a été dûment considérée en lien avec les quatre rapports de situation. L'analyse a pris en compte la totalité des facteurs déterminants en Suisse et à l'étranger afin d'assurer une couverture complète de la politique extérieure de la 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.

3.5 Médias et communication de crise

Remarque préliminaire : les recommandations de l'ERNS 14 et de l'ECS 17 ont dû être 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 au sein de 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, 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 utilisé par la Confédération et les cantons pour diffuser des informations et des consignes sur le comportement à adopter.

Le fonctionnement de l'ERNS 19 n'était pas une nouveauté pour les services de police : un premier concept avait déjà été élaboré en 2015 et communiqué lors de la séance des porte-paroles de la police en 2016. La collaboration avait été renforcée davantage par la suite, et un groupe d'alarme conjoint avait été créé. Une cellule de communication commune aux porte-paroles de la police et aux autorités fédérales avait été exercée pour la première fois lors de l'ECS 17. Les processus avaient été à nouveau contrôlés et adaptés le cas échéant en amont de l'ERNS 19.

Toutefois, il avait été une nouvelle fois constaté que le pilotage des activités de communication politiques ainsi que la coordination des divers états-majors (Confédération, cantons, communes) devaient être examinés et exercés de manière approfondie.

4 Exercice-cadre d'état-major

4.1 Groupe sécurité (GS)

Réunissant la secrétaire d'État du DFAE, le directeur du Service de renseignement de la Confédération (SRC) et la directrice de fedpol, le Groupe sécurité (GS) a été complété par d'autres partenaires du Réseau national de sécurité dans le cadre de la présente situation. Le président de la CCPCS, le chef de l'état-major national de conduite Police, le chef d'état-major EMFP, le procureur général ainsi que des représentants de haut rang du SEM, du DDPS, du DFF, de l'AFD, du DETEC et du DEFR ont été invités.

Dès la phase préalable qui a suivi la publication des rapports de situation 1 à 4, le GS a procédé à une appréciation de la situation à l'échelon stratégique avec chacun de ces partenaires, accomplissant ainsi son mandat de base de détection précoce des défis dans le domaine de la politique de sécurité. Dès lors, le GS a été en mesure d'analyser à tout moment la situation en matière de politique de sécurité et de soumettre des requêtes aux commissions du Conseil fédéral compétentes. Au cours de cette phase préalable, des lignes directrices stratégiques ont été édictées pour les partenaires du Réseau national de sécurité, concernant par ex. la coordination de la communication au moyen d'une cellule de communication interdisciplinaire réunissant la CCPCS, fedpol, le MPC et l'OFPP.

Ce dispositif a notamment permis d'assurer l'efficacité et la coordination de la communication de crise durant l'exercice en novembre. Des recommandations concrètes en matière de renforcement des contrôles aux frontières et des mesures du DFAE à l'étranger visant à protéger les intérêts suisses ont également été définies. L'armée a aussi été impliquée étroitement, tandis que les prestations de soutien subsidiaires et les mesures au profit de la police ont été coordonnées avec l'état-major de conduite de la police de la CCPCS. Au début de l'exercice, le GS et l'État-major fédéral Protection de la population (EMFP) ont tenu des séances séparées. Il s'est rapidement avéré que ces deux instruments présentaient d'innombrables redondances et que de nombreux participants étaient engagés au sein des deux organes. À l'initiative de la directrice de fedpol, ces derniers ont été réunis dans le cadre d'une séance ad hoc (« Rapport ») au deuxième jour de l'exercice, permettant d'aborder ensemble les questions prioritaires en matière de politique de sécurité et de protection de la population et d'analyser la situation en commun. Les mesures de suivi stratégiques ont pu être élaborées de manière rapide et cohérente.

Pertinent dans un tel contexte, ce rapprochement du GS et de l'EMFP peut représenter une solution future en fonction de la situation. Les sujets particulièrement sensibles ont néanmoins été abordés en petit comité, au sein du GS « normal ». Cette possibilité doit également être assurée à tout moment.

4.2 Conférence de situation et de coordination des cantons

Lors de la phase des rapports de situation, la direction d'exercice a informé les directeurs de la sécurité et des autorités militaires des cantons de la configuration de l'ERNS 19, et leur a demandé d'aborder les défis du présent scénario terroriste. De fait, l'échelon gouvernemental des cantons a été impliqué dans l'analyse des rapports de situation dès le printemps 2018 et a participé au scénario d'escalade terroriste au cours d'une période prolongée.

Le 2 octobre 2019, soit près d'un mois avant le coup d'envoi de l'exercice-cadre des états-majors, le président de la CCDJP, le conseiller d'État Urs Hofmann, a informé les directrices

et directeurs de la sécurité des cantons quant aux responsabilités fondamentales de la Confédération et des cantons en matière de gestion d'une situation terroriste. Ces informations constituaient l'aboutissement d'un traitement approfondi des questions centrales de l'ERNS 19 au sein des comités directeurs de la CCDJP et de la CCPCS. Dans cette lettre d'information, le président de la CCDJP a également annoncé que le groupe de travail Coopération policière intercantonale (GT CPI) et le comité directeur de la CCDJP avaient maintenu une disponibilité permanente tout au long de l'ex cadre EM afin de rendre des décisions à l'échelon politique ou prendre des mesures de communication. Au titre d'activité de conduite concrètes d'ores et déjà prévue, Urs Hofmann a annoncé la tenue d'une conférence de situation et de coordination des cantons l'après-midi de la première journée d'exercice, sous la forme d'une vidéoconférence.

Organisée le 11 novembre 2019 entre 13h30 et 15h, cette dernière a constitué l'événement le plus important pour l'échelon politique des cantons dans le cadre de l'exercice. Le président de la CCDJP a dirigé la vidéoconférence depuis la Maison des cantons, tandis que les membres du comité participaient par l'intermédiaire d'équipements protégés contre les écoutes.

En outre, les personnes et offices suivants ont participé depuis le site de l'état-major de conduite de la police et de l'OE fedpol de la Guisanplatz à Berne : secrétaire générale du DFJP, président de la CCPCS, secrétaire général de la CG MPS, président de la CRMPPCi, directrice fedpol, représentants du DDPS (SRC, CdA), président de l'EMFP.

À l'issue de la présentation de la situation par fedpol, les représentants de la police, de la protection de la population et de l'armée ont informé les participants des mesures déjà adoptées. Axée sur les futures actions requises, la conférence a mis l'accent sur les mesures à adopter dans le domaine de la communication et de l'information. Ces mesures devaient être entièrement coordonnées à l'échelon national et régional avec la participation des médias (radio, télévision, réseaux sociaux), tandis qu'un flux d'information actualisé toutes les heures devait être établi. Les autorités des cantons devaient aussi s'en servir pour harmoniser la communication. La CCPCS et la CRMPPCi ont été chargées d'assurer la coordination, avec la participation du SG CCDJP et de la CG MPS, de manière à assurer une information uniforme au sein des cantons. Le comité directeur de la CCDJP devait être impliqué dans la définition de la communication, tandis que ses membres se tiendraient à disposition par courriel et SMS.

Cette conférence de situation et de coordination des cantons a par conséquent produit des résultats significatifs qui ont inscrit les activités de conduite à l'échelon politique dans des domaines de coopération importants. Les cantons ont notamment constaté qu'il était urgent de coordonner la communication de crise à l'échelon politique et adopté des mesures idoines. Format adapté à la mobilité restreinte des décideurs compétents dans le domaine de la sûreté interne, la vidéoconférence a fait ses preuves sur le plan technique et peut être qualifiée d'exemplaire en matière de conduite d'une situation de crise.

Lors de la mise en œuvre des décisions relatives à la communication de crise, il a été constaté que les cantons n'avaient pas suffisamment connaissance des consignes (versées dans la PES) de fedpol et de la CCPCS sur le comportement à adopter, celles-ci n'ayant pas été trouvées immédiatement sur la PES. Ce point a pu être corrigé au cours de l'exercice.

La coordination de la communication de crise à l'échelon politique entre la Confédération et les cantons n'a été que partiellement possible, puisque l'échelon politico-stratégique de la Confédération n'a pas participé à l'exercice. Dans son allocution à l'occasion de la manifestation de clôture du 21 novembre 2019, le président de la CCDJP, le conseiller d'État Urs Hofmann, a déploré le fait que les départements de la Confédération et la Chancellerie fédérale

n'ont pas activement pris part à l'exercice. Selon lui, des points de contact ne sauraient se substituer à des membres du gouvernement, et la communication de crise à l'échelon politique n'a donc pas pu être exercée.

4.3 Séance de l'état-major ad hoc du Conseil fédéral

Dans une situation de crise d'ampleur nationale telle que décrite dans les rapports de situation du scénario de l'ERNS 19, le Conseil fédéral a la possibilité de désigner le département compétent en la matière. Selon l'orientation thématique, il est donc indiqué de choisir le département le plus touché ou le département présidentiel. Cette crise présentant toutes les caractéristiques d'une menace terroriste persistante, l'attention s'est portée dès le départ sur le DFJP. Par son arrêté du 22 mars 2019, le Conseil fédéral a par conséquent confié la conduite de la gestion de la crise décrite dans l'ERNS 19 à la cheffe du DFJP.

La gestion des crises à l'échelon fédéral prévoit l'établissement d'un état-major interdépartemental ad hoc en vertu du rapport sur la politique de sécurité 2016¹² et des instructions concernant la gestion des crises dans l'administration fédérale¹³. Afin de représenter l'état-major ad hoc manquant de manière appropriée dans l'exercice, un point de la situation a été organisé durant l'ex cadre EM sous la direction de la secrétaire générale du DFJP qui a joué le rôle de la cheffe du DFJP. Lors de cette séance, fedpol, le SEM, le DFAE, le DDPS (SG, OFPP, armée, SRC), le DFF (SG, AFD), le DFI (OFSP), le DEFR (SG), le Ministère public de la Confédération et la CCDJP ont fourni des informations sur la situation actuelle ainsi que sur les mesures adoptées et celles qu'il convenait de prendre.

Les objectifs de cette séance consistaient à :

- consolider une situation globale Confédération ;
- identifier les mesures à prendre par le Conseil fédéral ;
- permettre à la cheffe du DFJP d'informer le Conseil fédéral sur l'exercice en cours lors de sa séance ordinaire du lendemain et de présenter les requêtes existantes.

Les secrétariats généraux des départements (à l'exception de celui du DFAE) ne participant pas à l'exercice, la situation à l'échelon du Conseil fédéral et de ses états-majors n'a pas pu être appréhendée et prise en compte dans son intégralité. Dès lors, les offices n'ont pas été chargés d'élaborer des propositions au Conseil fédéral, et les processus ne correspondaient pas, ou seulement partiellement, à la réalité. La proposition du SRC au Conseil fédéral relative à l'infiltration dans des systèmes informatiques adverses a par ex. été amorcée relativement tard. Une cyberattaque de grande envergure ayant déjà touché à ce moment-là un prestataire de services financiers actif dans toute la Suisse, et d'autres infrastructures critiques ayant signalé des cyberattaques, une telle proposition aurait été élaborée plus tôt dans la réalité.

En outre, le transport ferroviaire et individuel fortement limité dès le lundi matin aurait nécessité des mesures de la part du gouvernement. Pour les motifs susmentionnés, le résultat de la séance n'est pas exhaustif et donc pas réellement significatif. Les participants n'ont dès lors pas pu établir de tableau réaliste d'une situation d'urgence terroriste.

¹² La politique de sécurité de la Suisse, rapport du Conseil fédéral du 24 août 2016

¹³ RS 172.210.10

4.4 Renseignement intégré, PES, tableau intégral de la situation

Recommandation de l'ECS 17

L'une des recommandations du rapport d'évaluation de l'ECS 17 consistait à développer le suivi coordonné de la situation / la Présentation électronique de la situation (PES) afin d'en faire une base exhaustive de l'appréciation de la situation. Ceci dans le but de remédier à une lacune de la gestion des crises au niveau national mentionnée dans le rapport : l'absence d'une représentation commune de la situation. Des mesures organisationnelles et techniques avaient été adoptées par la suite afin de parvenir aux améliorations nécessaires.

Préparation à l'ERNS 19

Dans le cadre d'un projet commun, l'OFPP, fedpol et le SRC ont révisé et établi la PES sur une nouvelle base technique. Cette évolution de la PES a été mise en service début mars 2019, créant par la même occasion le fondement d'une présentation commune de la situation. L'OFPP, fedpol, le SRC ainsi que l'EM cond P de la CCPCS ont convenu d'un nouveau modèle de présentation de la situation accessible par la Confédération, les cantons et d'autres partenaires. Testé de manière approfondie pour la première fois lors de l'ERNS 19, ce modèle a fait ses preuves.

Le SRC a par ailleurs édicté un ordre de base pour le renseignement intégré dans le domaine de la sécurité en décembre 2018, précisant l'utilisation de la PES dans le cadre d'un renseignement intégré dirigé par le SRC et prescrivant une utilisation active de la PES par tous les partenaires. En amont de l'ERNS 19, le SRC a enseigné l'utilisation de la PES dans la pratique à l'occasion de formations chez ses nombreux partenaires à l'échelon de la Confédération et des cantons, et précisé les attentes concrètes vis-à-vis des partenaires le cas échéant. Contrairement à l'ECS 17, où seuls quelques services bénéficiaient de droits d'édition dans la PES, la quasi-totalité des utilisateurs ont eu la possibilité de saisir eux-mêmes des contenus dans la PES lors de l'ERNS 19.

Le SRC a par ailleurs émis des directives complémentaires sur le renseignement intégré ERNS 19 préalablement au coup d'envoi de l'ex cadre EM. Ces directives précisaient une nouvelle fois les besoins en matière d'information ainsi que les interactions entre les services dans le cadre de la situation décrite. Ce faisant, le SRC a créé les bases nécessaires pour produire pour la première fois un tableau intégral de la situation stratégique dans le cadre du renseignement intégré.

Renseignement intégré et tableau de la situation

Placé sous la direction du SRC, le renseignement intégré ERNS 19 a bien fonctionné. L'élaboration d'un tableau exhaustif de la situation a toutefois constitué un défi compte tenu de la variété des services contributeurs et de leurs appréciations. La situation en matière d'information présentait des lacunes au début de l'exercice, car en dépit de l'ordre de base et de la formation idoine, tous les partenaires du renseignement intégré n'ont pas tout de suite utilisé activement la PES pour transmettre des informations sur la situation.

Le SRC a élaboré, à l'attention de la conduite politique, un tableau de la situation adapté à chaque échelon sous la forme de dix rapports de situation (« Situation stratégique intégrale », qu'il a également mis à la disposition de tous les partenaires sur la PES. Dans la PES, le SRC a par ailleurs actualisé régulièrement le journal « Situation intégrale » (plus de 70 entrées) consultable par tous les partenaires, et a présenté la situation de manière concise et compréhensible à l'occasion de 13 mises à jour périodiques. La situation a en outre été visualisée en continu grâce à une carte des événements sur la PES.

Les partenaires ont particulièrement apprécié le niveau de précision et la valeur informative du produit « Situation stratégique intégrale ». Celui-ci s'est distingué par sa concision alors même que les situations spécifiques en question étaient parfois très complexes. La plus-value de cette forme de rapport a été clairement perceptible. Le produit a été élaboré en temps voulu, préalablement aux séances les plus importantes, et utilisé activement par les partenaires et la conduite stratégique. Faute de capacités suffisantes, les traductions des rapports de situation n'ont toutefois pu être fournies qu'avec un certain retard et tous les contenus n'ont pas été traduits.

Utilisation de la PES

La PES a fait ses preuves en tant que système de présentation de la situation. L'exercice a néanmoins montré que la synthétisation des événements représentait une certaine charge de travail compte tenu de la structure de leur présentation dans la PES, avec ses nombreuses situations partielles et spécifiques. Le journal « Situation intégrale » a donc joué un rôle important car représentant une sorte de récapitulatif de la situation. Ce journal n'a pas été utilisé par tous les partenaires au début de l'exercice, alors même que l'ensemble des services impliqués auraient dû s'en servir pour classer des informations importantes sur la situation. L'impossibilité de classer simultanément les entrées de la PES dans plusieurs journaux au cours d'un seul et même processus s'est révélée être une lacune. Les carences du journal « Situation intégrale » qui en ont découlé ont sérieusement compliqué l'obtention d'une vue d'ensemble et l'élaboration du tableau intégral de la situation. Des échanges au cours de l'exercice ont toutefois permis d'améliorer nettement la discipline en matière d'information.

Certains utilisateurs ont modifié l'horodatage des entrées de la PES afin que les contributions saisies a posteriori soient datées « correctement » dans le journal, donnant parfois l'impression que les rapports de situation étaient incomplets.

Le manque d'interfaces entre la PES et d'autres systèmes de présentation de la situation (comme LAFIS) était déjà connu avant l'exercice. Le rattachement à la PES de systèmes des partenaires présenterait des avantages manifestes en matière d'obtention d'un tableau uniforme de la situation.

En dépit de la PES, des informations en lien avec la situation ont également été échangées par courriel ou par téléphone, de sorte qu'elles n'ont pas toujours été relayées à tous les services concernés. Cette situation a par ailleurs soulevé des problèmes de sécurité, puisque ces communications, en particulier dans le cadre du travail nomade, ont parfois été transmises sous une forme non cryptée.

Optimisations de la PES

L'existence de plusieurs systèmes parallèles de présentation de la situation présente des inconvénients. Le rattachement à la PES des systèmes des partenaires via des interfaces automatisées présenterait des avantages manifestes en matière d'obtention d'un tableau uniforme de la situation. D'autres optimisations sont nécessaires concernant le classement automatique simultané d'informations dans plusieurs journaux ainsi que l'intégration d'outils de traduction automatique.

Le DDPS étudie actuellement les possibilités de mettre en place des étapes intermédiaires qui permettraient de rattacher à la PES des systèmes de suivi de la situation de partenaires dans le cadre de la transformation de la PES en un système de suivi coordonné de la situation en Suisse. Des optimisations en matière de saisie d'entrées de journal et d'intégration d'outils de traduction doivent également être évaluées.

4.5 Protection de la population (OCC, EMCC, EMFP, CENAL)

4.5.1 Préparation et capacité à durer

Durant l'ex cadre EM, la direction d'exercice attendait de la part des organes cantonaux de conduite qu'ils assurent une disponibilité permanente pendant 52 heures et maintiennent une capacité de réaction face aux évolutions de la situation au moyen d'une organisation des états-majors adaptée. Ces exigences ont été remplies par tous les participants. De par son ampleur nationale, l'ex cadre EM a été perçu comme une opportunité d'évaluer la capacité à durer et d'en déduire des enseignements en matière de Business Continuity Management (BCM). Dans ce contexte, la problématique des doubles fonctions au sein des OCC a pu être analysée à l'aide du scénario transversal de l'ERNS 19, notamment la question de savoir quels membres des organisations partenaires de la protection de la population sont également militaires et ne seraient donc plus disponibles dans leur fonction civile en cas de mobilisation.

La CENAL a élaboré une planification du personnel à long terme sur la base des ressources disponibles (y c. l'état-major du Conseil fédéral CENAL). Celle-ci a fait ses preuves d'une manière générale. En cas d'événement réel sur une période prolongée, des absences supplémentaires (maladie, congés, etc.) devraient être compensées et une nouvelle priorisation des tâches devrait être entreprise. L'état-major du Conseil fédéral CENAL permet d'accroître la capacité à durer.

Grâce à leurs concepts BCM, les exploitants d'infrastructures nationales sont également en mesure de maintenir leurs propres structures de conduite sur une période prolongée. Les structures ne suffisent toutefois pas sur le plan opérationnel pour assurer simultanément l'assistance nécessaire avec tous les partenaires (cantons, exploitants d'infrastructures critiques) ou pour transmettre les connaissances spécialisées sur place au sein des nombreux organes de conduite.

4.5.2 État-major fédéral Protection de la population et nouvelle PES

Retravaillé en profondeur à l'issue de l'ERNS 14, l'EMFP s'est révélé lors de l'ex cadre EM comme une plateforme d'échange centrale et une plaque tournante de la coordination des informations relatives à la protection de la population à l'échelon fédéral ainsi qu'entre la Confédération et les cantons. L'échange d'informations a été assuré de la manière suivante :

- séances régulières de l'EMFP (élément de planification et conférence des directeurs) ;
- saisie dans la PES de toutes les activités de l'EMFP avec les produits correspondants ;
- dossier de situation de la CENAL (actualisé régulièrement) ;
- élaboration et diffusion à tous les cantons d'une mise à jour quotidienne à 20 h (contenus, appréciation de la situation et recommandations de l'EMFP) ;
- participation du suppl. CEM EMFP à l'ensemble des rapports de situation de l'OE fed-pol ;
- regroupement spontané de la séance du GS et de la conférence des directeurs EMFP.

La nouvelle PES a permis de réaliser un progrès qualitatif dans le domaine des présentations de situation. Comme lors de la phase des rapports de situation, l'EMFP a mis à disposition sur la PES la situation globale pertinente en matière de protection de la population, ce qui a été très apprécié par les OCC.

4.5.3 Collaboration Confédération–cantons

L'un des objectifs fixés pour l'ERNS 19 consistait à tester la collaboration au sein du RNS. Ce domaine comprenait notamment les processus de concertation entre les organes cantonaux de conduite ainsi qu'entre les organes de crise de la Confédération comme l'EMFP. Le thème de l'exercice et l'évolution de la situation impliquant peu l'EMFP en ce qui concerne la gestion immédiate des événements, certains aspects importants n'ont pas pu véritablement être évalués, à l'instar de la participation des cantons et du rôle des conférences cantonales au sein de l'EMFP ou encore de la manière dont les personnes de contact et de liaison échangent entre elles. Des séances de l'EMFP ont certes été organisées, dans lesquelles les cantons ont notamment été impliqués par l'intermédiaire des conférences (CG MPS, CdC, etc.), mais le rapport entre la Confédération et les cantons en matière de gestion des événements ne s'inscrivait pas au cœur des travaux à l'échelon de la protection de la population : le thème de l'exercice était trop dominé par des questions policières.

4.5.4 Appréciation

Comme ce fut déjà le cas lors de la phase des rapports de situation, certaines branches des états-majors de la protection de la population n'ont pas été impliquées suffisamment par le thème de l'exercice. Selon les déclarations d'un canton, celles-ci ont été « certes mobilisées, mais pas réellement mises au défi ». Les états-majors de la protection de la population n'ont perçu que partiellement 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 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 cacophonie des cantons a justement été déplorée au cours de l'ex cadre EM concernant les cas d'intoxication à la toxine botulique. 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.

4.5.5 Recommandations du sous-projet Protection de la population

Recommandation 1 : État-major Protection de la population des cantons (EMPC)

Constat

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.

Recommandation

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.

Recommandation 2 : Coordination globale des ressources

Constat

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.

Recommandation

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 aux demandes de ressources et que des principes d'établissement de 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.

Recommandation 3 : Afflux massif de patients en cas d'attentat

Constat

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 préhospitaliers, 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.

Recommandation

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.

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.

Les résultats du projet devront être pris en compte pour l'orientation future du SSC.

Recommandation 4 : Systèmes d'alarme et de télécommunications – Création d'un système d'échange de données sécurisé (SEDS)

Constat

Comme décrit au chapitre 5.4 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.

Recommandation

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) ainsi que par la mise en place du système national d'échange de données sécurisé (SEDS¹⁴) et d'un éventuel système de communication mobile de sécurité à large bande (CMS).

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 nomade.

¹⁴ Système d'échange de données sécurisé (SEDS) comprenant un système d'accès aux données et un suivi coordonné de la situation (remplacement du système Vulpus inclus).

4.6 Organes de sûreté intérieure (CCPCS, EM cond P, OE fedpol, MPC, AFD, SEM)

4.6.1 Organisation de la police

Le groupe de travail Opérations de la CCPCS a assuré la coordination intercantonale du travail des états-majors de commandement des corps de police ainsi que la conduite stratégique et opérationnelle de la « Police suisse », sous la direction du président de la CCPCS. Elle a dirigé la situation policière nationale au moyen de vidéoconférences avec la participation des présidents des concordats de police, de la directrice fedpol, du chef de l'EM cond P et du commandant de la police municipale de Zurich. L'important à cet égard est de disposer d'un système sécurisé sur le plan technique et permettant l'échange de données confidentielles, ce qui n'est pas encore le cas partout à l'heure actuelle. La situation et l'allocation des ressources ont été préparés par les deux états-majors de police nationaux, à savoir l'état-major de conduite de la police et l'organisation d'engagement fedpol. Ces états-majors ont formé une cellule de situation géographique commune et une cellule d'opération réunissant trois task forces : recherches/enquêtes « ZELOS », intervention « ARES » et communication « BOREAS ».

Le lien avec la CCDJP, qui avait édicté des principes pour l'ex cadre EM, a été établi par l'intermédiaire du président de la CCPCS. Une vidéoconférence a été organisée avec le comité directeur de la CCDJP.

L'EM cond P et fedpol ont assuré les échanges avec les partenaires de sécurité, parmi lesquels figuraient l'armée, l'Administration fédérale des douanes, le Secrétariat d'État aux migrations, l'État-major fédéral Protection de la population, la police des transports, le Service de renseignement de la Confédération, le DFAE et le Ministère public de la Confédération.

La structure organisationnelle reposait sur les structures de conduite existantes éprouvées lors du WEF et d'autres événements de grande ampleur. Les responsabilités et l'organisation d'origine (principe de territorialité, lois sur l'organisation de la police) n'ont fait l'objet d'aucun écart inutile.

4.6.2 Lignes directrices

La maîtrise de la situation terroriste par la police s'est appuyée sur les principes de la CCDJP et l'ordre d'opération « KAIROS » de la CCPCS. L'EM cond P en a déduit des recommandations à l'attention des corps de police et de fedpol. Les enquêtes dans le domaine du terrorisme incombent au Ministère public de la Confédération et à fedpol. Ceux-ci doivent toutefois échanger en permanence avec leurs partenaires des cantons.

La CCDJP a établi que les cantons étaient en principe responsables de la maîtrise des événements terroristes touchant à la police de sécurité sur leur territoire et qu'ils décident de la direction des opérations. À l'échelon politique intercantonal, la conduite revient à la CCDJP. Le groupe de travail Opérations de la CCPCS est responsable de la conduite stratégique et opérationnelle de la police suisse.

La CCPCS a établi que le groupe de travail Opérations formait le comité décisionnel à l'échelon opérationnel supérieur, tandis que la liberté d'action devait être assurée à l'aide de planifications prévisionnelles et de réserves. Elle a également spécifié que la police suisse devait coordonner les activités de police et l'appui de l'armée, que la charge de travail des corps de police devait être réduite, et enfin que les enquêtes et l'identification des auteurs devaient revêtir la plus grande priorité et que les moyens correspondants devaient être priorisés en conséquence. À cette fin, une coordination étroite des moyens de police criminelle devait être assurée entre fedpol et les polices cantonales.

4.6.3 Groupe de travail Opérations (GT OP) de la CCPCS

Le groupe de travail Opérations s'est réuni quotidiennement par vidéoconférence tout au long de l'exercice-cadre des états-majors. Si le GT OP CCPCS a assumé ses tâches de conduite, il n'a pas collaboré directement avec les différents corps de police, mais a fait office d'élément de liaison avec les polices cantonales et fedpol par l'intermédiaire de la vidéoconférence de la

CCPCS et de l'EM cond P. Néanmoins, tous les corps de police n'ont manifestement pas été informés des évaluations et des décisions du GT OP.

L'implication de la CCDJP s'est heurtée à des réticences. À l'évidence, les responsables politiques n'avaient parfois pas été informés en amont de l'ex cadre EM, ce qui a rendu difficile pour le président de la CCPCS la tâche de débattre de questions centrales comme l'engagement et la coordination des moyens, puisque certains membres du comité de la CCDJP n'étaient pas familiarisés avec le scénario de l'ERNS 19. En outre, le comité de la CCDJP ne disposait d'aucun interlocuteur au sein de la Confédération qui soit adapté à cet échelon.

4.6.4 Concordats de police / police

Certains cantons ont adapté la collaboration avec leur organe cantonal de conduite dans le cadre de cet exercice, ou ont adopté une conduite basée sur les processus et structures existants, par ex. selon le processus « Situations particulières ». Des documents concrets ont été élaborés, notamment concernant l'organe de conduite, l'analyse des risques, la planification de renonciation, la planification des ressources ou encore les décisions réservées. Seules quelques structures demeurent non éprouvées. À quelques exceptions près, l'ordre d'opération « KAIROS » a été exécuté, y compris par fedpol. Pour l'armée, cet ordre d'opération constituait également une bonne base de planification des demandes de soutien subsidiaire. Dans l'ensemble, la coordination intercantonale avec l'EM cond P a fonctionné, même si certains corps de police ont trouvé que l'EM cond P était trop peu perceptible. La police est parvenue à se dégager une marge de manœuvre suffisante pour conserver sa capacité d'action sur une période prolongée en définissant des priorités de manière systématique, en renonçant à des tâches de manière ciblée, en mettant en œuvre des mesures de protection et en assurant un soutien mutuel.

La collaboration avec le GT OP a été assurée par l'intermédiaire des présidents des concordats, créant parfois une certaine distance.

4.6.5 État-major de conduite de la police (EM cond P)

L'EM cond P a élaboré une multitude de bases de planification précieuses dès la phase préalable de l'ex cadre EM. Durant l'exercice, ses rapports se sont distingués par une conduite concentrée, concertée et ciblée. Le volume de papier était toutefois trop important pour plusieurs corps de police. Mis en œuvre pour la première fois lors de l'ex cadre EM, le processus consistant à traiter les demandes de soutien de l'armée sur la base harmonisée de l'ordre d'opération « KAIROS » a fait ses preuves. Néanmoins, les décisions ont parfois mis trop de temps à être communiquées. Le contact direct avec l'EM cond P via les officiers de liaison des polices cantonales a très bien fonctionné. Le manque de disponibilité sur le long cours a cependant posé problème. Certains corps de police souhaitent que ce processus soit remplacé par la mise en place d'un SPOC, rôle que pourrait par ex. assumer la centrale d'engagement compétente plutôt qu'une personne en particulier. La fonction d'officier de liaison et le cahier des charges correspondant doivent toutefois être maintenus. La collaboration quantitative avec les partenaires de sécurité a été une réussite, selon la devise « l'union fait la force ». La collaboration a été particulièrement étroite avec fedpol, l'EMFP, l'armée, l'AFD et la police des transports.

En vue de coordonner des thèmes prioritaires comme la communication, l'intervention et les recherches/enquêtes dans un contexte terroriste, le GT OP CCPCS a formé trois task forces pour l'ex cadre EM qui ont été rattachées à l'EM cond P et à l'OE fedpol. Les corps de police ont assuré la conduite de ces domaines selon leurs structures et processus existants.

L'exploitation d'une cellule de communication commune a constitué un élément important en vue d'assurer une communication uniforme. La CCPCS, fedpol, le MPC, le SEM, l'AFD, le DFAE, le SRC, l'OFPP et l'OFSP y étaient représentés, permettant la diffusion d'un message uniforme dans toute la Suisse. Les contacts et les échanges avec les corps de police cantonaux, et donc les états-majors, étaient ainsi assurés.

4.6.6 OE fedpol

À l'échelon de la Confédération, le DFJP avait été désigné par le Conseil fédéral comme département compétent en matière de gestion de la crise. La mise en œuvre opérationnelle incombait à fedpol qui, à partir du troisième rapport de situation, a déployé l'organisation d'engagement fedpol (OE fedpol) spécialement prévue pour la gestion de crises spécifiques et extraordinaires.

Cette structure permet à fedpol d'engager ses propres forces de manière ciblée, mais aussi de coordonner toutes les mesures opérationnelles fédérales, d'entente avec le Ministère public de la Confédération. Les dialogues opérationnels entre fedpol et l'EM cond P ont également constitué une base excellente pour l'OE fedpol en matière de préparation à l'engagement. L'OE fedpol a procédé à des appréciations détaillées de la situation et a collaboré très étroitement avec l'EM cond P dès le départ. L'étroite collaboration territoriale au sein des installations de conduite de fedpol a notamment formé une base de coopération idéale. On mentionnera en particulier la cellule de situation commune qui a traité, analysé et publié toutes les informations policières. Si l'EM cond P et l'OE fedpol ont assumé des tâches de conduite conformément à leurs compétences régaliennes respectives, ils ont néanmoins collaboré sur le plan territorial dans les domaines de conduite de base et au sein des task forces. fedpol a par ailleurs veillé à ce que les partenaires compétents de la Confédération comme le MPC, l'AFD, le DFAE, le SEM, le SRC, l'armée et l'EMFP soient représentés physiquement au sein de l'OE fedpol par des personnes de liaison afin qu'ils puissent défendre leurs intérêts, mais aussi leurs mesures dans leurs domaines de responsabilité sur la base des décisions du chef d'engagement.

4.6.7 Administration fédérale des douanes (AFD)

Une réintroduction des contrôles aux frontières par le Conseil fédéral implique au préalable de consulter l'ensemble des unités administratives impliquées, en particulier l'AFD, à plus forte raison qu'il n'est pas réaliste de procéder à des contrôles approfondis tout au long des frontières du pays lorsque plus de deux millions de personnes et 24 000 camions franchissent la frontière chaque jour. Dans ce contexte, les mesures en question auraient dû faire l'objet d'une concertation et être précisées (où, pendant combien de temps et sous quelle forme).

L'AFD a dû concentrer son activité de contrôle sur certaines régions et certaines tâches en particulier. Une planification de renonciation rigoureuse a permis de définir des priorités et de procéder à des interventions réussies.

Les prestations de l'AFD aux frontières ont été largement mises au point par l'AFD elle-même, et proposées pour certaines aux autorités chargées des enquêtes. Les cantons n'avaient pas suffisamment connaissance de l'éventail des prestations de l'AFD, notamment en ce qui concerne le trafic des marchandises. L'AFD n'a que rarement reçu de clarifications concrètes ou de conseils relatifs aux contrôles.

Le contrôle du trafic des marchandises assuré par des transporteurs (Poste, DHL, DPD, etc.) a joué un rôle central. La compétence-clé de l'AFD lui a permis d'effectuer un travail précieux dans ce domaine, forte de sa vaste expérience en matière de sélection efficace parmi plus de 250 000 colis quotidiens en provenance de l'étranger. À l'avenir, il pourrait être possible d'accroître les performances au moyen d'une technologie numérique de vérification intelligente ainsi que d'une obligation de déclarer les marchandises qui soit plus précise.

L'AFD disposait d'un accès aisé et d'ores et déjà établi aux organisations de contrôle aux frontières des pays voisins. Une connaissance mutuelle a rapidement produit des renseignements qui ont été transmis sans tarder aux endroits-clés via l'EM AFD, y compris en matière de transport des marchandises. Ces contacts avaient déjà fait leurs preuves lors des attentats terroristes de Munich et de Strasbourg.

Un tableau de la situation commun à toute la Suisse plus performant et malgré tout simple d'utilisation permettrait de fournir de telles informations encore plus rapidement à tous les partenaires de sécurité du pays. Une constitution partielle de l'état-major AFD serait cohérente en cas de niveau d'intensité constant tout au long des trois mois exigés par l'exercice.

4.6.8 Situation / présentations de la situation

Lors de l'ex cadre EM, la situation policière a été établie de manière claire et détaillée à l'échelle nationale et internationale au sein des cellules de situation policières communes, réunissant des experts de fedpol, de l'état-major de conduite de la police, du Service de renseignement de la Confédération, du Service de renseignement militaire, de la police militaire, de l'Administration fédérale des douanes, du Secrétariat d'État aux migrations et de l'État-major fédéral Protection de la population (élément d'engagement et élément d'appui). Le traitement de la situation policière a par conséquent été centralisé à l'échelle nationale afin d'éviter la simple superposition des situations cantonales, mais de regrouper les différentes situations de manière optimale.

La nouvelle PES s'est révélée être un bon instrument opérationnel et stratégique. La présentation de la situation combinée (sécurité, police, protection de la population) a particulièrement fait ses preuves en permettant à tous ces partenaires de consulter les informations sur la situation sur une page de la PES.

Le SRC a dirigé un suivi coordonné national de la situation et a publié systématiquement une situation intégrale actuelle et exhaustive dans la PES qui a notamment apporté une contribution majeure à l'appréciation continue de la menace.

Au cours de l'ERNS, LAFIS¹⁵ s'est également avéré être un bon instrument pour la présentation tactique de la situation et la conduite en matière de gestion des événements. Pendant l'exercice, 25 cantons, l'AFD et l'OE fedpol ont utilisé LAFIS et cette configuration a porté ses fruits. La capacité du système a toutefois atteint ses limites durant l'ERNS 19 au sens que le système n'a pas toujours été stable. Il convient de noter qu'en temps normal, LAFIS n'est engagé que dans une partie des cantons. Des restrictions en matière d'accès s'appliquent également à l'échelon de la Confédération : certains services (comme le SRC) n'ont pas été autorisés à utiliser activement ce système, faute d'une base légale.

Il convient de mentionner les rapports de situation de la police qui ont à chaque fois été élaborés sous une forme actualisée, avec un niveau de détail élevé et mis à disposition de tous les partenaires via la PES. Un tableau exhaustif de la situation policière d'excellente qualité était par conséquent disponible à tout moment.

4.6.9 Appréciation

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

¹⁵ Système d'information sur la situation et la conduite (LAFIS)

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 enfin 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.

4.6.10 Recommandations du sous-projet Police

Recommandation 5 : Intégration de la CCDJP dans le processus décisionnel de la CCPCS

Constat

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. Cela nécessite toutefois d'impliquer la CCDJP dans le processus décisionnel. Durant l'exercice, cette intégration 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.

Recommandation

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.

Recommandation 6 : Processus de conduite de la police suisse intercantonal et contraignant, création d'un ordre d'opération contraignant

Constat

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 re-

cherches/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.

Recommandation

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.

Recommandation 7 : Organisation des états-majors de conduite cantonaux

Constat

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.

Recommandation

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.

Recommandation 8 : Dialogues opérationnels

Constat

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.

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.

Recommandation

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.

Recommandation 9 : Déroulement du processus « Réintroduction des contrôles aux frontières »**Constat**

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.

Recommandation

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.

4.7 Armée (cdmt op, EM mil strat)

4.7.1 Constatations

La situation initiale de l'ex cadre EM a été annoncée le lundi 11 novembre 2019 à 7 h. Le GS s'est réuni à 8 h le même jour. Le cycle de conduite appliqué lors de la phase préalable a ainsi été conservé avec les mêmes objectifs à l'échelon hiérarchique supérieur durant l'ex cadre EM. L'EMFP et la ResMaB ont assuré la coordination opérationnelle. Le regroupement de l'EMFP et du GS a été réalisé au deuxième jour d'exercice, concrétisant de manière pragmatique l'affectation de l'EMFP au département compétent en matière de gestion de la situation.¹⁶ Une telle affectation avait encore été renoncée explicitement au préalable de l'ex cadre EM.

Tout au long de l'exercice, la PES a fait office de plateforme pour la représentation commune de la situation.

Le cdmt op a assuré le suivi de la situation et la coordination avec les organisations partenaires pour le compte de l'armée. Le service de triage du Centre de suivi de la situation a fait office d'interlocuteur unique et donc de « point de ralliement » pour l'ensemble des partenaires. L'EM mil strat était également représenté par son organe de liaison au sein du Centre de suivi de la situation.

L'ordre d'opération « KAIROS » a été mis en œuvre lors de l'ex cadre EM. Durant l'exercice, des prestations en formation tactiques complémentaires ont également été réclamées par les autorités civiles. Il s'agissait par ex. d'un renforcement des frontières, de la reprise de la mission de protection des ambassades « AMBA CENTRO », de la protection du Tribunal pénal fédéral de Bellinzzone et de la surveillance d'infrastructures critiques (lignes électriques de centrales nucléaires en Argovie).

Les directives en matière de communication n'étaient que partiellement définies à l'échelon stratégique. La Comm D a agi seule en tant qu'interface avec l'échelon hiérarchique supérieur par l'intermédiaire de la Comm EM cond P. La communication opérationnelle a été traitée et débattue dans le cadre de rapports à tous les échelons, permettant d'assurer la coordination nécessaire avec les partenaires. La vitesse de diffusion de l'information sur les plateformes de réseaux sociaux a été identifiée comme un défi particulier.

Les composants cybernétiques ont toujours été intégrés dans le cycle de conduite supérieur. La situation décrite dans l'exercice a contraint certains services civils à réclamer le soutien de l'armée.

4.7.2 Appréciation

Processus de planification intégrale

Retenue lors de la phase de suivi anticipatoire du contexte et de la situation, l'approche en matière de regroupement de tous les organes de sécurité à tous les échelons a fait ses preuves et a été systématisée.

L'armée considère que le regroupement de l'EMFP et du GSI au deuxième jour d'exercice a permis d'améliorer la compréhension commune de la situation. Le dialogue dans le cadre de la ResMaB a ensuite permis de parvenir à des accords concrets quant à l'engagement des moyens de l'armée.

Le GS tout comme l'EMFP ont montré qu'il était possible de synthétiser une multitude d'informations au sein de leurs instances respectives en vue d'en déduire ensemble les mesures à

¹⁶ Ordonnance sur l'EMFP (OEMFP) du 2 mars 2018.

prendre. Si une vision commune de la situation a pu être obtenue au cours de l'ERNS 19, celle-ci se composait encore d'une multitude de représentations de la situation. Une représentation de la situation consolidée et adaptée aux divers échelons fait encore défaut en matière de suivi de la situation. Une telle lacune accroît la difficulté d'agir dans les délais requis et de manière adaptée à la situation. Les représentations de la situation des partenaires doivent être synthétisées de manière systématique, jusqu'à l'échelon de l'instance compétente. La technologie ne fait que soutenir ce processus et n'est pas déterminante. L'élaboration d'un concept en matière de renseignement à l'échelon de la Confédération, qui définirait parfois les contributions de l'armée, apporterait une plus-value concernant l'élaboration d'une vision commune de la situation.

Dans le domaine de la communication, l'ex cadre EM a permis à l'armée de définir des bonnes pratiques et donc d'arrêter les tâches, compétences et responsabilités en matière de communication aux échelons militaires-stratégiques et opérationnels. Les informations à la troupe et à l'administration ont été élaborées activement en interne à l'armée. Il reste encore à clarifier pleinement la délimitation des contenus entre les services de communication internes et externes à l'armée.

La conduite de crise nécessitant un point de vue global, l'aspect cybernétique a été logiquement aussi abordé au sein du GS. La question se pose de savoir si le Groupe Cyber ne constitue pas une instance supplémentaire et, partant, des interfaces supplémentaires qui compliquent inutilement le travail de coordination dans le domaine de la gestion de crise. L'armée considère que le domaine cybernétique fait également partie intégrante de son système global.

Prestation en formation complémentaire tactique dans le cadre d'un engagement subsidiaire
L'ex cadre EM s'est caractérisé par une prise de conscience croissante de la part des partenaires du RNS que l'armée peut fournir des prestations techniques, mais également des prestations complémentaires tactiques limitées dans le temps¹⁷.

À l'instar de la société dans son ensemble, l'armée dépend aussi fortement des technologies de l'information. Pour pouvoir s'engager, mais aussi pour assurer la sécurité physique, l'armée doit d'abord assurer sa propre protection, condition sine qua non pour mettre ses cybercapacités à disposition des autorités civiles de manière subsidiaire en cas de nécessité. Les bases légales des actions dans le cyberspace sont fixées dans la loi sur l'armée et dans la loi sur le renseignement.

Voies de requête et processus

À l'heure actuelle, le régime de demande et de perception de prestations de l'armée dans le cadre d'engagements subsidiaires est davantage axé sur des événements isolés, et moins sur une menace persistante pour la sécurité. Si cette menace aurait plutôt tendance à découler d'événements isolés sur le terrain, elle est toutefois opérationnalisée par un adversaire aux intentions stratégiques dans le but d'atteindre ses propres objectifs politiques.

Du point de vue de l'armée, l'approche « KAIROS » de la CCPCS a fait ses preuves en matière de prestations de sécurité. De cette manière, les cantons s'organisent eux-mêmes et ne confient pas la coordination à la Confédération. Des bases décisionnelles cohérentes étaient par conséquent disponibles pour former un effort principal de l'armée là où ses prestations étaient nécessaires selon l'appréciation concordante des autorités compétentes. La décision finale

¹⁷ Les prestations de l'armée sur la base des catalogues de prestations ou des arrêtés du Conseil fédéral sont toujours limitées dans le temps.

quant à l'engagement de l'armée, et avec elle la question de savoir si celui-ci est opportun ou non sur le plan politique, incombe néanmoins au Conseil fédéral et au Parlement.

4.7.3 Conclusions

En conclusion, cet exercice qui s'est étendu sur un an et demi a offert aux partenaires de tous les échelons la possibilité de présenter et de coordonner leurs concepts. 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 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 la phase de suivi anticipatoire du contexte et de la situation, 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 des cantons a ainsi été soutenu par des prestations en formation complémentaires, permettant d'assurer leur liberté d'action.

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 missions plus intégrales telles que celles-ci – bien entendu 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 a constitué 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 de coordination centralisé.

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 était un exercice précieux du point de vue de l'armée. Selon la devise « ce qui concerne tout le monde ne peut être résolu qu'en commun »¹⁸, il a été 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 l'ERNS 19 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 ont formulé des critiques constructives quant aux idées de méthodes et de contenus soumises par le sous-projet Armée. Cette collaboration fructueuse

18 F. Dürrenmatt (1962)

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.

Le but de cette évaluation ne consiste pas à attribuer des notes, mais plutôt à identifier les domaines où subsiste un potentiel d'amélioration. Les objectifs fixés¹⁹ ont été atteints, tandis que les lacunes et le potentiel d'amélioration ont été identifiés.

4.7.4 Recommandations du sous-projet Armée

Le sous-projet Armée recommande les mesures suivantes au niveau de l'interface de collaboration avec les partenaires :

Recommandation 10 : Approfondissement de la collaboration civile-militaire – Demande de prestations en formation tactiques cohérentes

Constat

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.

Recommandation

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.

¹⁹ Cf. « Concept détaillé de l'exercice du Réseau national de sécurité 2019 (ERNS 19) » de novembre 2017 ; chap. 4.4, p. 10.

Recommandation 11 : Prestations de soutien de l'armée dans le cyberspace**Constat**

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 Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques (SNPC) 2018–22.

Recommandation

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.

4.8 État-major de crise DFAE

4.8.1 Évaluation des objectifs de la phase opérationnelle (exercice)

L'ERNS 19 a confronté le DFAE à un scénario de crise complexe et exigeant en ressources, qu'il convenait de maîtriser dans un contexte mouvementé. L'objectif de l'état-major de crise consistait à soumettre l'état-major ainsi que les unités organisationnelles touchées par le scénario à un test approfondi sur la base des ressources à sa disposition dans le cadre du cours normal de ses activités. Si le DFAE n'était que marginalement concerné par le scénario principal de l'ERNS 19 en tant qu'exercice de crise national, la direction d'exercice lui a transmis, à sa demande, des « injects » fictifs exigeants qui ont été traités de manière intensive. L'état-major de crise s'est réuni quotidiennement et s'est concentré sur l'appréhension des problèmes et des problèmes partiels, donnant lieu à des décisions et des mesures pour les états-majors partiels / cellules de l'état-major de crise. Le Centre de gestion des crises a été engagé durant 72 heures et a également assuré le travail de liaison avec d'autres états-majors de crise à l'échelon de la Confédération. Au cours de l'exercice déjà, il était déjà apparu qu'une multitude d'enseignements de l'ECS 17 pouvaient être mis en œuvre au sein de l'état-major de crise du DFAE.

Dans ce contexte, le DFAE estime avoir atteint ses objectifs pour l'ERNS 19 comme suit :

- **Objectif 1** : « Évaluer les processus et responsabilités définis » : **atteint**. Les processus et responsabilités définis dans la « Directive 152-0 du DFAE relative à l'état-major de crise DFAE » ont été appliqués et testés dans le cadre des ressources actuelles.
- **Objectif 2** : « Évaluer la disponibilité opérationnelle et la capacité à durer » : **atteint**. La disponibilité opérationnelle et la capacité à durer ont été assurées durablement, permettant l'élaboration de produits ciblés de qualité.
- **Objectif 3** : « Évaluer les interactions de l'état-major de crise dans le cadre de la gestion des crises de la Confédération et avec des acteurs externes à la Confédération » : **atteint**. La collaboration avec d'autres grandes organisations de crise a été réalisée par l'intermédiaire de personnes de liaison et de plateformes communes de manière professionnelle et compétente.

4.8.2 Conclusions et perspectives

Le DFAE a vécu l'ERNS 19 comme un défi positif à bien des égards. Conformément à la directive 152-0-D (152-0-D/06.11.2018), la structure et la fonction de l'état-major de crise DFAE en tant que nouveau format ont été testées au moyen d'un scénario fictif. De nombreuses facettes de l'exercice ont requis de la flexibilité, de solides capacités d'évaluation ainsi qu'un traitement du scénario parfois fastidieux de la part des unités organisationnelles du DFAE impliquées. Les participants ont trouvé cet exercice enrichissant. Dix conclusions accompagnées de mesures concrètes ont été compilées dans le cadre du traitement ultérieur de l'ERNS 19. Celles-ci seront appliquées immédiatement en cas de crise. La directive relative à l'état-major de crise DFAE sera remaniée d'ici fin 2020 afin de tenir compte des dernières expériences du DFAE en matière de gestion de crise.

4.9 Communication de crise

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.

4.9.1 Appréciation

Toutes les organisations ayant participé à l'ERNS 19 étaient bien préparées dans le domaine de la communication de crise au moyen de concepts, de stratégies et d'organes de liaison. Il convient de souligner les résultats positifs suivants sur la base des retours des observateurs :

- Les modalités des communications (moment et contenus) avec des tiers ont été convenues de la même manière que dans le cadre des affaires courantes. Les canaux disponibles ont été utilisés. Le réseau de communication est en place. Les responsables des médias échangent automatiquement entre eux. La gestion des consignes de communication est rodée et respectée (notamment dans les cantons SO, LU, SZ, NW, TG, VS, BE, UR, SG, GE, FR, AR, AG).
- La communication externe a été coordonnée avec les cantons (par ex. obsèques des victimes de l'attentat de Zurich, attaques visant le réseau de distribution électrique, victimes de la toxine botulique ou découverte de missiles antichar dans les Grisons) en temps voulu et de manière adaptée aux interlocuteurs, y compris en intégrant systématiquement les réseaux sociaux (p. ex. MPC, Swissgrid).
- Des conférences téléphoniques des services de presse de l'administration fédérale et des cantons ont été organisées selon un rythme régulier. Les services de presse considèrent que ce nouveau réseau constitue le principal acquis de l'exercice.
- Des informations internes et des consignes sur le comportement à adopter (par ex. SG) ont été rapidement mis à disposition des partenaires concernés. L'unité de communication (par ex. LU, VD, MPC en collaboration avec la CCPCS) a analysé la situation avec les partenaires concernés et a préparé des communiqués et des recommandations le cas échéant.
- Les capacités et responsabilités en matière de communication sont bien définies. À l'échelon cantonal, la communication passe par la collaboration entre le CCPCS et les ministères publics (NE).
- La cellule de communication réunissant la CCPCS, fedpol et le MPC (Task force BO-REAS) a rédigé des bulletins exhaustifs. Ces « Mises à jour de la situation terroriste en Suisse » ont été transmises aux partenaires à un rythme soutenu.
- Les corps de police ont utilisé les réseaux sociaux, qui font partie intégrante de la communication (par ex. BL, TG, AG, BE, LIÉ).

Les participants à l'exercice et les observateurs ont critiqué les points suivants :

- La communication politique à l'échelon national n'a pas été exercée, raison pour laquelle les diverses organisations n'ont pas pu interagir avec l'échelon politique. Cette lacune était perceptible en matière de traitement des informations dans les cantons, puisqu'il n'a pas été cohérent et s'est révélé difficile à comparer.
- Les offices fédéraux ont par ex. manqué une opportunité d'élaborer un communiqué de presse de la Confédération visant à apaiser la population dans le scénario « Intoxication alimentaire ». Des consignes sur le comportement à adopter en rapport avec les cas d'intoxication alimentaire n'ont pas été suffisamment communiquées, tandis que les demandes d'un canton n'ont pas obtenu de réponse.

Les médias en ligne et les réseaux sociaux se transformant de plus en plus en canaux de transmission des actualités dès les premiers instants, les enseignements suivants peuvent être tirés du travail des cellules médiatiques :

- Un nombre d'organisations relativement faible, généralement celles qui appliquaient déjà des normes élevées en matière de communication sur les réseaux sociaux, ont réagi rapidement et efficacement aux fausses informations. Dans l'idéal, ces canaux seraient aussi utilisés dans le cadre d'une communication proactive (conseils sur le comportement à adopter, etc.) afin d'imposer une souveraineté en matière d'information par rapport à l'adversaire (p. ex. pol cant AG ou pol cant BE, qui communiquent d'ores et déjà sur Twitter dans des situations délicates comme des manifestations non autorisées).

La majorité des organisations ont utilisé les réseaux sociaux comme canal de diffusion d'informations générales :

- Des points sur la situation brefs, mais riches en informations, accompagnés de hashtags adaptés, contribueraient à une diffusion efficace du message (ce qui constituerait un « objectif de comportement » souhaitable pour toutes les organisations).
- Ces réseaux doivent être activés dès les premiers instants de la crise afin de rendre visible la participation des autorités.

Utilisation partielle, selon l'ampleur et le contexte suivants :

- Les consignes de sécurité ont parfois été contradictoires entre les cantons, ou entre les cantons et les autorités fédérales (p. ex. intoxication alimentaire : temps de cuisson différents).
- Recommandation concomitante d'utiliser et d'éviter les transports publics.

La majeure partie des organisations participantes ont utilisé les réseaux sociaux comme canal d'information en appliquant les méthodes suivantes :

- retweet de messages (*tweets*) publiés par des organisations intercantionales (parfois sans les commenter, malheureusement) ;
- partage de liens (parfois sans les commenter, malheureusement) ;
- publication de communiqués de presse complets (souvent trop longs pour ce support) ;
- publication de brefs points sur la situation ;
- commentaires et réponses ;
- parfois en tant que source des informations (p. ex. OFPP via la PES).

4.9.2 Conclusions

Dans l'ensemble, on peut conclure que :

- La synthèse de la situation en matière d'information par les services fédéraux compétents (CCPCS, Ministère public de la Confédération) a été efficace et pertinente.
- Des demandes ont parfois été transmises dans tous les sens : une organisation renvoyait vers une autre, qui renvoyait à nouveau la balle, etc.
- Le problème a parfois été combattu plutôt que résolu. Exemple : au lieu d'aborder le scénario, les autorités compétentes ont classé l'événement décrit au rang des « fake news » sans y opposer de réaction notable.
- Fidèles aux principes de communication issus des principes de collaboration entre la Confédération et les cantons en matière de gestion des situations extrêmes, toutes les organisations cantonales ont communiqué dans le cadre de leur responsabilité d'engagement cantonale. 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. Une communication structurelle nationale, à l'instar notamment des dispositions prévues par le plan de pandémie, a fait défaut. Certains cantons relèvent par conséquent la nécessité d'améliorer la communication avec les offices fédéraux (par ex. dans le cadre du scénario « Intoxication alimentaire »). 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 selon le principe « one face, one voice », par ex. à l'occasion d'une conférence de presse nationale, n'a été constatée au cours des divers scénarios.

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 conviendrait de tirer les enseignements de cette situation. Selon lui, 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.

4.9.3 Recommandations du sous-projet Communication de crise

Constat 12 : Réseaux sociaux

Constat

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.

Recommandation

Les bases conceptuelles actuelles 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.

Recommandation 13 : Communication de crise à l'échelon politique

Constat

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.

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.

Recommandation

En cas de crise nationale, la communication constitue une activité de conduite essentielle, notamment pour l'échelon politique de la Confédération et des 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 de processus réalistes, à des concertations à tous les échelons ainsi qu'à une concentration de la communication selon le principe « *one voice, one face, one message* ».

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

5.1 Remarques générales

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 dans le présent rapport les progrès réalisés depuis le dernier ERNS. Cette démarche vise à établir un processus d'amélioration systématique afin d'évaluer régulièrement les organes de crise et d'optimiser en continu les structures et les processus.

Le 20 mai 2015, le Conseil fédéral a approuvé la mise en œuvre des mesures décrites dans le rapport final de l'ERNS 14 et a désigné les services responsables de ce processus. Le DDPS (OFPP) a notamment été chargé de suivre la réalisation de ces mesures et d'informer sur leur état d'avancement dans un rapport.

5.2 Entretiens avec des participants de l'ERNS 14

Les entretiens avec des participants de l'ERNS 14 visaient à compléter les rapports de mise en œuvre des services fédéraux et de donner l'occasion à ces personnes de partager leurs impressions et suggestions personnelles. Ces entretiens se sont déroulés dans une atmosphère très ouverte et constructive, et ont à chaque fois donné lieu à des échanges précieux. Ils ont aussi confirmé les autoévaluations soumises dans le cadre des quatre rapports de mise en œuvre.

Dans l'ensemble, il s'est avéré que les expériences et enseignements de l'ERNS 14 étaient encore très présents dans les esprits et qu'ils avaient également servi à préparer l'ERNS 19. Des membres de la plateforme politique du RNS, de l'État-major fédéral Protection de la population, les présidents des conférences gouvernementales CCDJP et CG MPS ainsi que d'autres services civils et militaires ont été interrogés.

Ces enquêtes ont été réalisées en 2018 et 2019 par le directeur de projet et d'exercice ERNS 14, parfois en collaboration avec un représentant de l'équipe de base ERNS 19.

5.3 État d'avancement de la mise en œuvre des recommandations depuis le dernier rapport en 2019

La mise en œuvre des recommandations et des mesures est bien avancée. Sur un total de 42 mesures, seules 18 mesures étaient encore en cours de mise en œuvre et la mise en œuvre de 3 autres était en préparation. Les mesures restantes étaient clôturées. Les trois mesures dont le traitement avait débuté ont nécessité une décision du Parlement en 2019. Il s'agissait des mesures n° 4a, 4d et 11a qui concernaient la communication à approvisionnement électrique continu et le suivi coordonné de la situation en cas d'événement.

Les mesures encore en cours de mise en œuvre se rapportaient souvent à des thématiques dont le traitement s'inscrit dans les tâches courantes d'un service. À titre d'exemple, on peut citer des concertations 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.

Le 28 août 2019, le Conseil fédéral a décidé de dispenser le DDPS de fournir d'autres rapports annuels sur l'avancement de la mise en œuvre des recommandations, car l'organisation du

prochain grand exercice était imminente à travers l'ERNS 19. Les points en suspens doivent être repris dans un rapport ultérieur.

5.4 Points en suspens de l'ERNS 14

Toutes les mesures n'ont pas encore été complètement mises en œuvre. 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.

Poursuivre le développement de la représentation de la situation globale

La PES de la CENAL a été mise en service sous une forme nouvelle à la fin du 1^{er} trimestre 2019 et a clairement fait ses preuves à l'occasion de l'ERNS 19. Le SRC, fedpol, la CCPCS ainsi que d'autres partenaires estiment que la nouvelle PES constitue un instrument efficace pour la représentation et la diffusion de la situation globale. Il convient néanmoins de définir de manière définitive les appréciations qu'il convient d'adapter aux besoins spécifiques et variés des différents groupes cibles. Plusieurs produits et formats ont été testés à l'occasion de l'ERNS 19. Les partenaires du renseignement intégré sont actuellement en train de les consolider et de les adapter davantage.

Les mesures qu'il reste à prendre concernant la situation globale et sa présentation sont abordées dans deux points du rapport final :

- Optimisation de la PES (chap. 4.4 : Renseignement intégré, PES, tableau intégral de la situation. Les optimisations continues de la PES sont décrites en p. 32).
- Développement du tableau exhaustif de la situation (recommandation 16).

Créer un système d'échange de données sécurisé (SEDS)

Composé du réseau sécurisé de données, du système d'accès aux données et du système de suivi coordonné de la situation, le SEDS est en cours de lancement. Le crédit d'engagement doit être libéré en trois étapes. Par son approbation du crédit d'engagement, le Parlement a libéré 14,7 millions de francs pour la première étape. Le Conseil fédéral décidera de la libération des moyens de la deuxième (83,6 millions de francs) et de la troisième étape (51,7 millions de francs) en fonction de l'avancement du projet. La mesure portant sur la création d'un système d'échange de données sécurisé est reprise dans le rapport final ERNS 19 sous la recommandation 4 (Systèmes d'alarme et de télécommunications).

Le Parlement a accepté à l'unanimité le message sur le crédit d'engagement SEDS à l'automne 2019. La phase de lancement est achevée. Des questions demeuraient en suspens concernant les ressources en personnel et les ressources financières correspondantes, raison pour laquelle la phase de conception (Étape 1 – Réalisation des sous-projets) n'a pas pu être lancée au 01.01.2020 comme prévu. La phase de conception est lancée sur la base des ressources mises à disposition (6 EPT). Le processus de recrutement est en cours. Le mandat de projet sera établi au 4^e trimestre 2020. La planification des échéances et des ressources est en cours de remaniement.

6 Appréciation globale du directeur d'exercice

Les résultats des deux phases d'exercice, les rapports de situation et l'exercice-cadre des états-majors, permettent d'évaluer 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 caractérisé 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.

Le rapport d'évaluation de l'ECS 17 avait ainsi identifié l'absence d'une représentation commune de la situation comme une lacune fondamentale de la gestion des crises au niveau national. En préparation de l'ERNS 19, l'OFPP, fedpol et le SRC ont alors introduit la possibilité pour tous les utilisateurs de la PES de saisir des entrées. Le SRC a par ailleurs édicté un ordre de base pour le renseignement intégré placé sous sa direction. Cet ordre de base a été précisé par des directives complémentaires au préalable de l'exercice-cadre des états-majors. C'est sur cette base que le SRC a été en mesure de produire une « situation stratégique intégrale »

au cours de l'exercice-cadre des états-majors. Ce support constituait un aperçu de la situation pertinent et de haute qualité à l'attention de la conduite politique. Il a été mis à disposition de tous les partenaires sur la PES. La consolidation des situations spécifiques pour former une situation intégrale dans les états-majors et les instances de l'échelon stratégique et opérationnel était toutefois insuffisante. La vision commune de la situation a dû reposer sur une multitude de situations spécifiques saisies dans la PES. Le fait que la situation présentée lors de la séance de l'état-major ad hoc du Conseil fédéral du 12 novembre 2019 relevait davantage d'une situation spécifique de la police que d'une situation intégrale était également révélateur. Il est en outre instructif de constater qu'au cours de la crise du coronavirus que nous traversons actuellement, il n'a jusqu'à présent pas été possible d'élaborer un tableau intégral de la situation pour l'échelon politique, et que l'on a renoué avec la problématique de l'opacité d'une série de situations spécifiques dans la PES. L'expérience faite lors de l'ERNS 19 en lien avec une situation stratégique intégrale de haute qualité devrait servir à l'élaboration d'une réglementation applicable à tous types de crises et qui diffuse la vision intégrale de la situation jusqu'à l'échelon opérationnel (cf. recommandation 14).

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 gestion 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 gestion 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.

Recommandation 14 : Développement du tableau exhaustif de la situation

Constat

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.

Recommandation

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.

Recommandation 15 : Mise en œuvre des mesures, monitoring et reporting

Constat

Un monitoring et un reporting doivent être mis en place concernant la mise en œuvre des recommandations, 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'avancement 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 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.

Recommandation

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 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.

7 Récapitulatif des recommandations de l'ERNS 19

Recommandations de l'ERNS 19	Resp. coordination de la mise en œuvre
Recommandation 1 : État-major Protection de la population des cantons Constat 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. Recommandation 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.	CRMPPCi
Recommandation 2 : Coordination globale des ressources Constat 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 concertations 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. Recommandation 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/CG MPS ainsi qu'à la CCPCS/CCDJP. Il convient de s'assurer que les acteurs concernés recourent aux demandes de ressources et que des principes d'établissement de	DDPS (OFPP)

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.	
Recommandation 3 : Afflux massif de patients en cas d'attentat Constat 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. Recommandation 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. 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. Les résultats du projet devront être pris en compte pour l'orientation future du SSC.	SSC

Recommandation 4 : Systèmes d'alarme et de télécommunications – Création d'un système d'échange de données sécurisé (SEDS) Constat Comme décrit au chapitre 5.4 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. Recommandation 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 (SEDS²⁰) et d'un éventuel système de communication mobile de sécurité à large bande (CMS). 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 nomade.	DDPS (OFPP)
Recommandation 5 : Intégration de la CCDJP dans le processus décisionnel de la CCPCS Constat 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. Cela nécessite toutefois d'impliquer la CCDJP dans le processus décisionnel. Durant l'exercice, cette intégration s'est heurtée à une certaine réticence, notamment en ce qui concerne l'examen des	CCDJP, CCPCS

²⁰ Système d'échange de données sécurisé (SEDS) comprenant un système d'accès aux données et un suivi coordonné de la situation (remplacement du système Vulpus inclus).

demandes de soutien subsidiaire adressées à la Confédération par les cantons. Recommandation 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.	
Recommandation 6 : Processus de conduite de la police suisse inter-cantonal et contraignant, création d'un ordre d'opération contraignant Constat 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. Recommandation 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.	CCPCS
Recommandation 7 : Organisation des états-majors de conduite cantonaux Constat 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. Recommandation 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.	CRMPPCi

Recommandation 8 : Dialogues opérationnels Constat 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. 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. Recommandation 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.	CCPCS
Recommandation 9 : Déroulement du processus « Réintroduction des contrôles aux frontières » Constat 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. Recommandation 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.	DFJP, DFF

Recommandation 10 : Approfondissement de la collaboration civile-militaire – Demande de prestations en formation tactiques cohérentes Constat 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. Recommandation 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.	DDPS (défense)
Recommandation 11 : Prestations de soutien de l'armée dans le cyberspace Constat 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	DDPS (SG)

Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques (SNPC) 2018 - 22. Recommandation 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.	
Recommandation 12 : Réseaux sociaux Constat 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. Recommandation Les bases conceptuelles actuelles 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.	DDPS (équipe de base ERNS)
Recommandation 13 : Communication de crise à l'échelon politique Constat 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. 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.	DDPS (équipe de base ERNS)

Recommandation En cas de crise nationale, la communication constitue une activité de conduite essentielle, notamment pour l'échelon politique de la Confédération et des 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> ».	
Recommandation 14 : Développement du tableau exhaustif de la situation Constat 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. Recommandation 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.	DDPS (OFPP)
Recommandation 15 : Mise en œuvre des mesures, monitoring et reporting Constat Un monitoring et un reporting doivent être mis en place concernant la mise en œuvre des recommandations, 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'avancement 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 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. Recommandation 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	DDPS (équipe de base ERNS)

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.	
--	--

Annexe 1

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
CCPCS	Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse
Cdmt	Commandement
CEM instr op	Chef d'état-major de l'instruction opérationnelle
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
DEFR	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
EM mil strat	État-major militaro-stratégique
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
NOCC	Centre national d'opération et de coordination
NOMEX	Mesures de protection de la population en cas de situation d'urgence à la suite d'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
ORCOC	Organe communal de conduite
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

Annexe 2

Mandat de projet de l'ERNS 19



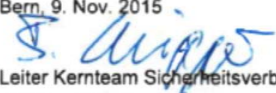
Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS
Sicherheitsverbandsübung 2019

Projektauftrag

Projekt	Sicherheitsverbandsübung 2019 (SVU 19) ; Exercice du réseau national de sécurité 2019 (ERNS 19) ; Esercitazione della Rete integrata Svizzera per la sicurezza 2019 (ERSS 19).
Beginn; Ende	1. Januar 2016; 31. Dezember 2020.
Projektleiter; Auftragnehmer	Bernhard Wigger, Leiter Kernteam Sicherheitsverbandsübungen, GS VBS.
Ausgangslage	Mit der SVU 14 konnten Erkenntnisse über die Möglichkeiten und die Leistungsfähigkeit des sicherheitspolitischen Krisenmanagements von Bund, Kantonen, Gemeinden und Dritten gewonnen werden. Sie stehen allen Partnern im Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) und Dritten zur Verfügung und erlauben es ihnen, Verbesserungen zielgerichtet voranzutreiben. Der dannzumal erreichte Stand soll innerhalb von fünf Jahren mit einer weiteren SVU überprüft werden.
Grundlagen	• Bundesverfassung (BV; SR 101) vom 18. April 1999 (Stand am 14. Juni 2015), Art 2, 3, 5, 5a, 44-48, 52, 57, 102, 118, 185, 186; • Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG; SR 510.10) vom 3. Februar 1995 (Stand 01.11.2012), Art 119; • Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG; SR 520.1) vom 4. Oktober 2010; • Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B), vorliegender Entwurf vom 16. September 2015; • Bericht des Bundesrates zur Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+ vom 9. Mai 2012.
Auftraggeberin; Projektaufsicht	• Politische Plattform SVS; • Operative Plattform SVS.
Auftrag	Der Leiter Kernteam SVU konzipiert, plant und organisiert als Projektleiter für die Partner des Sicherheitsverbunds Schweiz und Dritte die Sicherheitsverbandsübung 2019 (SVU 19). Dazu arbeitet er mit den entsprechenden Stellen von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie mit relevanten Dritten zusammen. Die sich bietenden Synergien in der Gesamtplanung der grossen Übungen sind zu nutzen, insbesondere mit der Krisenmanagementausbildung der Bundeskanzlei, dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz, dem fedpol und dem Stab operative Schulung. Während und unmittelbar im Anschluss an die Übung steht er dem Übungsleiter als Stellvertreter zur Verfügung. Der Übungsleiter führt die Übung durch, leitet deren Auswertung und verfasst einen Bericht mit Empfehlungen zuhanden der Politischen Plattform SVS. Dieser Projektauftrag wird bis Ende 2016 im Grobkonzept und bis Ende 2017 im Detailkonzept weiter spezifiziert.
Szenario	Das Szenario ist ein wesentliches Steuerungselement; deshalb sollen die an der Übung beteiligten Partner in die Erarbeitung des Szenarios von Beginn weg einbezogen werden. Auch sind die Synergien zwischen SFU und SVU, insbesondere bei der Erarbeitung des Szenarios, zu nutzen. Das Szenario soll eine

	Eskalation der Lage beinhalten. Es muss so eskalieren, dass viele verschiedene Kräfte für die Krisenbewältigung erforderlich sind. Dadurch entsteht ein Zwang zur Zusammenarbeit. Die Eskalation dient im Besonderen dazu, die Schnittstellen sichtbar zu machen und das System als Ganzes zu testen. Weiter soll das Szenario sicherstellen, dass das Prinzip der subsidiären Unterstützung im Rahmen des nationalen Krisenmanagements auch zum Tragen kommt.
Zweck; Ziel	Die Strukturen und Abläufe des sicherheitspolitischen Krisenmanagements von Bund, Kantonen und Dritten sollen wirkungsvoll und effizient überprüft werden. Im Fokus stehen Schlüsselorganisationen und -personen wie der Bundesrat, die Kantonsregierungen, die kantonalen Führungsorgane, der Bundesstab ABCN, die Führungsstäbe der Armee und der Polizei sowie vergleichbare Organe Dritter. Die Koordinationsgremien Bund-Kantone des SVS sollen in die Überprüfung einbezogen werden. Die Erkenntnisse sollen dazu beitragen, die Reaktions-, die Führungs- und die Handlungsfähigkeit aller beteiligten Stellen und Organisationen zu verbessern und damit die Leistungsfähigkeit des sicherheitspolitischen Krisenmanagements insgesamt zu stärken.
Produkte	• Grob- und Detailkonzept; • Projekthandbuch SVU 19; • periodische Projektstatusberichte an die Operative Plattform SVS; • Sicherheitsverbandsübung 2019; • Schlussbericht zu Händen der Politischen Plattform SVS (Auftraggeberin).
Planung (Meilensteine)	Ende 2015: Projektauftrag durch die Politische Plattform SVS erteilt; Ende 2016: Grobkonzept (Ziele, Szenario, Methodik, Organisation, Zeitplanung) durch die Politische Plattform SVS, den Bundesrat und die Kantone (via KKJPD und RK MZF) genehmigt; Ende 2017: Detailkonzept durch die Politische Plattform SVS genehmigt; Ende 2018: allgemeine Vorbereitungen abgeschlossen, Überprüfungen und Tests durchgeführt, Erkenntnisse ausgewertet und Korrekturen gemacht; Ende 2019: SVU 19 durchgeführt; Ende 2020: Auswertung abgeschlossen, Bericht liegt zuhänden Politische Plattform SVS, Bundesrat und Kantone (via KKJPD und RK MZF) vor, Auflösung bzw. Überführung der Projektorganisation bis Ende 2020 abgeschlossen.
Personal	Das Kernteam besteht aus dem Projektleiter SVU 19, dem Stv. Projektleiter und Teilprojektleitern. Für die Durchführung der Übung wird voraussichtlich ein externer Übungsleiter im Mandat angestellt. Das Kernteam wird durch Spezialisten/Experten des Bundes, der Kantone und Dritter unterstützt. Solche Spezialisten/Experten werden durch die verantwortlichen Stellen zur Zusammenarbeit zugewiesen. Der Projektleiter beantragt sie aufgrund des Grobkonzepts über die Operative Plattform SVS. Auf- und Abbau der Projektorganisation folgen der Arbeitsbelastung im Projekt. Zusätzliches Personal wird nur befristet angestellt.
Budget	Das GS VBS finanziert das Kernteam und die Querschnittsaufgaben. Zusammen mit den Finanzen GS VBS wurde ein Sachaufwand von CHF 750'000.- budgetiert (2016 – 2020). Die teilnehmenden Stellen des Bundes, der Kantone und Dritter tragen ihre Leistungen und Aufwände zugunsten der SVU 19 selber. Die detaillierte Planung und Budgetierung des Personalbedarfs bzw. der – kosten erfolgt bis Ende 2016. Die Finanzplanung wird laufend überprüft und in Absprache mit

	den Finanzen GS VBS angepasst.		
Regelung von Details	Die Projektabwicklung, die Zuständigkeiten, die Zusammenarbeit des Projektleiters mit den Auftraggebern und der Projektaufsicht, die Berichterstattung (Inhalt, Empfänger, Umfang, Form, Rhythmus) sowie die Projektorganisation werden im Projekthandbuch verbindlich geregelt. Die Projektmanagementmethode folgt grundsätzlich HERMES 5.1. Im Grob- und im Detailkonzept SVU 19 werden die Ziele der Übung, deren Art und Umfang, das Szenario, die Teilnehmenden, die Termine und die Dauer sowie besondere Bedürfnisse und allfällige Auflagen beschrieben; ebenso die Projektorganisation. Die thematischen, zeitlichen und organisatorischen Abstimmungen zwischen der SFU und der SVU werden im Rahmen der Gesamtplanung grosser Übungen vorgenommen (vorbehaltlich der Verabschiedung dieser Gesamtplanung durch den Bundesrat Ende 2015/Anfang 2016). Zur Übung kommunizieren die Mitglieder der Politischen Plattform SVS sowie der Leiter Kernteam SVU und der Übungsleiter SVU 19.		
Risiken	<i>Abhängigkeit von Dritten:</i> • Die Abläufe und Strukturen sind nicht in allen Bereichen klar. • Die Bereitschaft der Partner, sich im SVS aktiv an der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung zu beteiligen, ist mangelhaft. • Die Empfehlungen aus der SVU 14 wurden nicht umgesetzt. <i>Projektorganisation:</i> • Der Ausfall von Schlüsselpersonen kann die Projektabwicklung gefährden. • Die Zusammenarbeit der im Auftrag erwähnten Stellen in der Projektorganisation funktioniert nicht. • Die Ressourcen (Finanzen, Personal) sind ungenügend.		
Erfolgsfaktoren	Die politischen Entscheidungsträger und die Partner des SVS sind überzeugt, dass mit dieser Übung ein weiterer Beitrag geleistet werden kann, damit Krisen, Katastrophen und Notlagen in der Schweiz künftig gemeinsam, rasch und wirkungsvoll bewältigt werden können. Die Zusammenarbeit in der Projektorganisation ermöglicht eine effektive und ressourcenschonende Vorbereitung und Durchführung der SVU 19.		
Auftraggeberin und Auftraggeber			
Bern, 9. Nov. 2015  Vorsteherin EJPD Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga	Bern, 9. Nov. 2015  Vorsteher VBS Bundesrat Ueli Maurer	Bern, 9. Nov. 2015  Präsident KKJPD Regierungsrat Hans-Jürg Käser	Bern, 9. Nov. 2015  Präsident RK MZF Regierungsrat Norman Gobbi
Auftragnehmer Bern, 9. Nov. 2015  Leiter Kernteam Sicherheitsverbandsübungen Bernhard Wigger			