



Berne, le 8 avril 2013

Révision partielle de l'ordonnance sur l'alarme (OAL) Rapport explicatif

1. Contexte

Le financement des systèmes de transmission de l'alarme à la population (systèmes d'alarme) est réglé dans la loi sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi, RS 520.1) et dans l'ordonnance sur l'alarme (OAL, RS 520.12). Aux termes de l'art. 43 LPPCi, la Confédération est responsable du fonctionnement des installations permettant de transmettre l'alarme à la population et en supporte les frais (art. 71, al. 1, let. f, LPPCi). A l'art. 21 actuellement en vigueur, l'OAL stipule que la Confédération prend en charge les frais de projet, d'acquisition de matériel, d'installation et de remplacement desdits systèmes (al. 1). Quant à leurs frais de fonctionnement et d'entretien, ils doivent être supportés par les cantons et les communes (al. 2) ainsi que par les exploitants d'ouvrages d'accumulation (al. 3). Ces derniers assument également les frais de réalisation et de modernisation des constructions (al. 3).

La présente révision partielle prévoit notamment une précision concernant les compétences et le financement des systèmes d'alarme. A ce propos, le régime actuel de financement en fonction des compétences est maintenu.

2. Grandes lignes du projet

POLYALERT – le nouveau système d'alarme – se fonde sur un concept porteur. Il se compose pour l'essentiel d'une infrastructure informatique centrale et de prestations et processus mis à disposition de manière centralisée de réseaux autonomes (réseau d'engagement D de l'armée, POLYCOM et RDS-OUC; composants centraux des systèmes techniques), des réseaux partiels cantonaux POLYCOM et des terminaux décentralisés (composants décentralisés des systèmes techniques), qui permettent de relier les sirènes au système global, et enfin des sirènes elles-mêmes.

En vue d'une utilisation pendant de nombreuses années et du fait de la conception novatrice du système, il est indispensable que la Confédération, c'est-à-dire l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP), responsable de la réalisation du système d'alarme

POLYALERT, puisse non seulement mettre en place les composants centraux précités (infrastructure informatique incluant matériel, logiciel, réseaux et accès à ceux-ci, etc.) mais également les exploiter et les entretenir en fonction des besoins. Vu le maintien prévu du financement en fonction des compétences, il en résulte que la Confédération doit veiller, pour ce qui est des composants centraux des systèmes techniques de POLYALERT, à couvrir non seulement les frais de projet, d'acquisition de matériel, d'installation et de modernisation mais également les frais nécessaires pour assurer à l'échelle suisse le fonctionnement et l'entretien du système (p. ex. changement de version). Cette activité coordonnée sur le plan national est requise par les nouvelles exigences technologiques du système d'alarme.

De plus, la présente révision partielle doit servir à d'autres adaptations nécessaires, en particulier à l'art. 17, al. 2.

3. Commentaire relatif aux différentes dispositions

Art. 10 Echelle des dangers

Al. 1: La modification concerne uniquement les teneurs française et italienne dans lesquelles les désignations des niveaux de danger sont adaptées. Les dénominations des cinq niveaux d'alerte aux dangers naturels utilisées dans l'OAL en vigueur ne correspondent pas toutes à la terminologie actuelle des services de la Confédération spécialisés dans ce type de danger, qui s'inspire de l'échelle européenne de danger d'avalanche.

Art. 16 Confédération

Al. 2:

Let. a: L'OFPP demeure compétent pour fixer les exigences techniques auxquelles doivent répondre les systèmes d'alarme. Dorénavant, la Confédération, c'est-à-dire l'OFPP, sera également responsable de la mise à disposition de ces installations, à l'exception des sirènes.

Comme déjà mentionné au ch. 2, le nouveau système POLYALERT repose sur une conception technique novatrice et comprend principalement une infrastructure IT centrale, les prestations et processus qui en découlent, les réseaux autonomes (composants centraux), les terminaux qui permettent de relier toutes les sirènes au système global (composants décentralisés) et les sirènes proprement dites. Contrairement au système INFRANET qu'il remplace, POLYALERT est un système national qui, notamment pour les raisons décrites ci-dessus et en accord avec les cantons, a dû être acquis de manière centralisée par la Confédération. Il en ira de même à l'avenir, si bien que la Confédération sera responsable de l'acquisition des deux types de composants (centraux et décentralisés) utilisés pour les systèmes d'alarme.

Une exception est prévue pour les sirènes. Si celles-ci font bien partie du système d'alarme, elles seront pourtant fournies par les cantons. En revanche, leur acquisition sera financée par la Confédération (art. 71, al. 1, let. f, LPPCi, en relation avec l'art. 43, al. 1, let. a, LPPCi).

Let. b: Pour garantir une durée d'utilisation aussi longue que possible des composants centraux du système et pour tenir compte de la conception novatrice de celui-ci, l'OFPP veillera désormais à leur entretien et à leur disponibilité opérationnelle permanente.

Let. c: Comme jusqu'à présent, il est stipulé que l'OFPP définit les moyens utilisés pour diffuser l'alerte et les consignes de comportement. Par contre, l'OFPP ne sera plus tenu d'approuver les systèmes techniques de transmission de l'alarme à la population dans la mesure où il les mettra lui-même à disposition, à l'exception des sirènes. Il continuera en effet de définir les conditions d'homologation d'une sirène ou d'un type de sirène et de procéder à l'homologation proprement dite. Quant à l'acquisition des sirènes, elle restera de la compétence des cantons.

Art. 17 Cantons

Al. 2:

Let. a: Les cantons continuent de mettre à disposition les systèmes techniques destinés à alerter les autorités.

Let. b: A l'avenir, la contribution des cantons aux systèmes d'alarme se limitera à la mise à disposition des sirènes, conformément à la modification de l'art. 16, al. 2 (let. a).

L'acquisition de l'ensemble des sirènes incombe aux cantons. A l'avenir, seules seront encore acquises des sirènes servant à l'alarme générale et des sirènes combinées, c'est-à-dire utilisées à la fois pour l'alarme générale et l'alarme-eau. On renoncera donc désormais à l'acquisition de sirènes servant exclusivement au déclenchement de l'alarme-eau. Ce type de sirène n'est d'ailleurs plus utilisé qu'isolément aujourd'hui et il est assimilé à une sirène combinée.

Al. 2^{bis}:

Il est désormais spécifié que les cantons – outre la tâche de garantir le fonctionnement ou la disponibilité opérationnelle permanente des systèmes techniques destinés à alerter les autorités – demeurent chargés de leur entretien. En ce qui concerne les systèmes d'alarme, il est dorénavant fait mention non seulement de la disponibilité opérationnelle permanente mais également, de manière explicite, de l'entretien. Cet alinéa contient désormais une précision selon laquelle la responsabilité des cantons se limite désormais à l'entretien et au fonctionnement, c'est-à-dire à la disponibilité opérationnelle, des composants décentralisés et des sirènes (selon la modification de l'art. 16, al. 2 [let. b]).

Les cantons doivent également être responsables du fonctionnement, c'est-à-dire de la disponibilité opérationnelle, et de l'entretien de l'ensemble des sirènes, y compris les sirènes combinées et les sirènes d'alarme-eau restantes. Dans la pratique, la responsabilité des exploitants d'ouvrages d'accumulation à l'égard des sirènes combinées et des sirènes d'alarme-eau est aujourd'hui réglée différemment d'un canton à l'autre. Alors que certains cantons supportent l'intégralité des coûts liés aux sirènes de ce type, d'autres répercutent ces coûts sur les exploitants d'ouvrages d'accumulation, voire sur des tiers. Afin d'uniformiser la réglementation, il est prévu, par conséquent, de charger désormais les cantons de garantir le fonctionnement, c'est-à-dire la disponibilité opérationnelle, et l'entretien de l'ensemble des sirènes.

De plus, on utilise la notion de disponibilité opérationnelle permanente, conformément aux art. 18, al. 2, et 20, al. 3.

Al. 2^{ter}: On y stipule désormais que les cantons sont tenus de mettre à disposition les systèmes externes de production d'électricité de secours nécessaires et de se charger de leur entretien. Ces systèmes externes de production d'électricité de secours sont situés dans les centrales de commandement des organes déclenchant l'alarme. D'ores et déjà disponibles (par exemple dans le bâtiment d'une police cantonale), de tels systèmes

sont utilisés pour les autres infrastructures informatiques (stations de travail, imprimantes, systèmes d'accès, etc.) des organes mentionnés.

Art. 20

Al. 3: La Confédération étant désormais responsable du fonctionnement et de l'entretien des composants centraux du système, cet alinéa – par analogie avec l'art. 17, al. 2^{bis} – est précisé en ce sens que les exploitants d'ouvrages d'accumulation doivent être responsables de l'entretien et du fonctionnement, c'est-à-dire de la disponibilité opérationnelle permanente, des composants décentralisés du dispositif d'alarme-eau uniquement. Aussi les sirènes en sont-elles exclues car elles relèvent des cantons (art. 17, al. 2^{bis}).

Al. 3^{bis}: Par analogie avec l'art. 17, al. 2^{ter}, il est désormais précisé que les exploitants d'ouvrages d'accumulation doivent mettre à disposition les systèmes externes de production d'électricité de secours nécessaires et se charger de leur entretien. Là aussi, ces systèmes sont déjà en place.

Art. 21

Le financement des systèmes d'alarme est réglé fondamentalement par la loi sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi, RS 520.1) et son application par l'OAL. Le financement en fonction des compétences doit être maintenu tel quel. Les nouvelles exigences techniques des systèmes obligent désormais la Confédération à garantir à l'échelle nationale le fonctionnement et l'entretien du système et de ses composants centraux. C'est pourquoi l'art. 21 OAL doit être adapté en conséquence.

Al. 1: Comme les art. 16 et 17, l'art. 21 parle désormais également de systèmes *techniques* de transmission de l'alarme à la population.

Let. a: Comme jusqu'à présent, la Confédération prend en charge les frais de projet, d'acquisition de matériel, d'installation et de remplacement des systèmes techniques d'alarme. On y mentionne désormais aussi le démontage, pour les raisons suivantes: les projets informatiques comprennent aujourd'hui les phases de développement, d'introduction, de déploiement (roll out), d'exploitation et de démontage ou désinstallation. Compte tenu de cette approche globale du financement fondée sur le cycle de vie, il s'agit également, pour des raisons de transparence et de vérité des prix, de tenir compte des frais de démontage. Par conséquent, la LPPCi prévoit déjà aujourd'hui à l'art. 71, al. 2, que la Confédération supporte par exemple les frais supplémentaires reconnus comme étant liés au démontage des équipements techniques des constructions protégées. La même réglementation doit s'appliquer aux systèmes techniques d'alarme.

Il convient de préciser que la phase d'installation inclut la mise en service, les tests des systèmes techniques et la formation requise du personnel des cantons, communes, organisations de protection civile et exploitants d'ouvrages d'accumulation. Ce personnel chargé de l'exploitation des sirènes (déclenchement, administration) est formé par la Confédération, comme cela est par exemple le cas du personnel POLYCOM.

Let. b: Depuis le début de cette année, le système d'alarme actuel est abandonné par étapes à la suite du retrait du marché du système INFRANET de Swisscom S.A. et sera remplacé par le nouveau système POLYALERT d'ici à 2015. Celui-ci repose sur un concept technique novateur. Il se compose pour l'essentiel d'une infrastructure IT centralisée et des prestations et processus qui en découlent, des réseaux autonomes (réseau d'engagement D de l'armée, POLYCOM et RDS-OUC; composants centraux des systèmes techniques), des réseaux partiels cantonaux POLYCOM, des terminaux (compo-

sants décentralisés des systèmes techniques) qui permettent de relier les sirènes au système intégral et des sirènes proprement dites. Le système POLYALERT réunit l'alarme générale et l'alarme-eau en un réseau centralisé commandé par la Confédération. Même si le fonctionnement de POLYALERT repose sur un dispositif de commande centralisée, un déclenchement autonome de l'alarme générale et de l'alarme-eau par les organes compétents (cantons, communes, exploitants d'ouvrages d'accumulation) demeure possible: selon la configuration de POLYALERT (attribution des pouvoirs en matière de déclenchement de l'alarme), l'organe autorisé peut en effet déclencher l'alarme générale, l'alarme-eau ou les deux à la fois.

Le nouveau système technique oblige la Confédération, par l'intermédiaire de l'OFPP, en tant que responsable de la réalisation du système d'alarme POLYALERT, non seulement à mettre en place les composants centraux des systèmes techniques (infrastructure informatique avec matériel, logiciel, réseaux et accès à ceux-ci, etc.), cités plus haut, mais également, par la suite, à en assurer le fonctionnement, c'est-à-dire la disponibilité opérationnelle, et l'entretien sur le plan national ainsi qu'à garantir tout le financement qui en découle. Ces coûts portent notamment sur les mises à jour de sécurité (cybercriminalité) et les adaptations de matériel et de logiciel qui en résultent. Ils englobent également l'utilisation des prestations externes fournies par le centre de calcul.

Al. 2: Conformément à l'adaptation de l'al. 1 (let. b), il est précisé que les cantons et les communes prennent en charge uniquement les frais d'exploitation et d'entretien des composants décentralisés des systèmes techniques d'alarme, d'une part, et des sirènes, d'autre part.

Al. 3: Comme à l'al. 2, une précision conforme à la modification de l'al. 1 est ajoutée pour les exploitants d'ouvrages d'accumulation. Les sirènes n'y sont pas mentionnées dans la mesure où leur financement relève des cantons et des communes. De plus, les exploitants d'ouvrages d'accumulation continuent de prendre en charge les frais de réalisation et de modernisation des constructions.

Al. 4: Les cantons et les communes (al. 2) ainsi que les exploitants d'ouvrages d'accumulation (al. 3) doivent continuer d'assumer les frais de fonctionnement et d'entretien des composants décentralisés des systèmes techniques d'alarme.

En ce qui concerne les composants décentralisés des systèmes techniques de POLYALERT, les coûts incombent aux emplacements des sirènes et aux lieux de déclenchement. Ces prestations sont aujourd'hui fournies par l'entreprise Atos S.A. (pour l'ancien système d'alarme SFI 457, elles l'étaient par Swisscom S.A.). Dans le cas de POLYALERT, ce sont en fin de compte les cantons et les communes ainsi que les exploitants d'ouvrages d'accumulation qui assument, par l'entremise de l'OFPP, les frais d'exploitation et d'entretien imputés par le nouvel exploitant du système (Atos S.A.), frais qui étaient facturés par Swisscom S.A. à l'époque du système INFRANET. Pour les cantons, les communes et la plupart des exploitants d'ouvrages d'accumulation, les coûts des composants décentralisés des systèmes techniques sont similaires à ceux qui étaient occasionnés par le système d'alarme SFI 457. Ces frais de fonctionnement et d'entretien forfaitaires pour les composants décentralisés ont déjà fait l'objet d'une convention avec les cantons, communes et exploitants d'ouvrages d'accumulation.

Les cantons et les exploitants d'ouvrages d'accumulation exigent que l'OFPP, en qualité d'autorité, se charge du recouvrement des frais précités pour le compte de l'exploitant privé du système (Atos), étant donné que la tâche consistant à garantir la transmission de l'alarme à la population en cas d'événement doit incomber à un organe officiel. Des examens ont d'ailleurs révélé qu'un recouvrement externe générerait des frais largement supérieurs. Afin que l'administration puisse être simplifiée et les frais de recouvrement optimisés, les factures ne devront plus être envoyées qu'une fois par an et non plus mensuellement comme jusqu'à présent par Swisscom. A cet effet, l'OFPP transmettra à l'exploitant du système (Atos) durant l'année d'exploitation en cours les contributions for-

faitaires aux frais de fonctionnement et d'entretien que les cantons, communes et exploitants d'ouvrages d'accumulation lui auront versées.

L'OFPP fixe le montant de ces contributions, qui peut être forfaitaire. De plus, l'OFPP doit pouvoir, au besoin (p. ex. en cas de renchérissement ou de mise en vigueur de nouvelles exigences dues à l'évolution technique), adapter ces montants.

Enfin, il convient de relever que les sirènes ne feront pas l'objet d'une procédure de recouvrement par l'OFPP. Les frais de fonctionnement et d'entretien des sirènes seront en effet directement acquittés par les cantons et les communes auprès du fournisseur de la prestation.