



Berne, 15 octobre 2025

Stratégie multicanaux pour l'information, l'alerte et l'alarme

Rapport explicatif relatif à l'ouverture de la procédure de consultation



Condensé

Les canaux utilisés par les organes de la protection de la population pour informer, alerter et transmettre l'alarme en cas d'événement doivent être modernisés. À cette fin, des adaptations légales et des moyens destinés à la modernisation et aux nouvelles tâches sont requis.

Contexte

En matière d'information, d'alerte et d'alarme en cas d'événement en lien avec la protection de la population, la Suisse dispose d'un système certes très développé, mais qui demande à être actualisé. Les nouvelles possibilités technologiques, l'évolution des habitudes d'utilisation des médias et certains cycles de vie exigent une adaptation des canaux utilisés et une mise à jour de divers systèmes. Le Conseil fédéral a arrêté à cette fin une orientation stratégique (stratégie multicanaux). Le projet comprend les modifications légales nécessaires et les demandes relatives aux crédits d'engagement requis pour mettre en œuvre la stratégie.

Contenu du projet

Le projet couvre les points suivants :

Un aperçu de la stratégie élaborée par le DDPS pour garantir et développer jusqu'en 2035 l'information, l'alerte et la transmission de l'alarme à la population conformément aux exigences de la protection de la population.

Une adaptation de la loi sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi) en vue d'une redéfinition des tâches dans le domaine des sirènes et de l'abandon de la radio d'urgence.

Une demande de crédits d'engagement :

l'un pour la mise en place et l'exploitation de systèmes plus avancés, en particulier pour la diffusion cellulaire, pour un nouveau système central et pour le perfectionnement de l'application et du site Web Alertswiss, ainsi que pour un nouveau dispositif de déclenchement à distance des sirènes. Le dispositif de déclenchement à distance des sirènes doit être remplacé, car le système actuel arrive en fin de vie. Il garantit un déclenchement sûr des sirènes en cas d'événement ;

l'autre pour le démantèlement des émetteurs de la radio d'urgence.

Table des matières

1	Contexte	4
1.1	Nécessité d'agir et objectifs visés	10
1.2	Solutions étudiées et solution retenue	11
1.2.1	Nouveau système central	13
1.2.2	Diffusion cellulaire	13
1.2.3	Sirènes	14
1.2.4	Mise hors service et démantèlement de la radio d'urgence	15
1.2.5	Messages radio à diffusion obligatoire	16
1.2.6	Application et site Web Alertswiss	16
1.2.7	Formats de messages lisibles par machine	17
1.2.8	Développement des points de rencontre d'urgence	17
1.2.9	Abandon des interfaces pour canaux partenaires spécifiques	17
1.2.10	Approbation de la stratégie par le Conseil fédéral	17
1.3	Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	17
1.4	Classement d'interventions parlementaires	18
2	Comparaison avec le droit étranger, notamment européen.....	18
3	Présentation du projet.....	18
3.1	Réglementation proposée	18
3.2	Adéquation des moyens requis	19
3.3	Mise en œuvre	20
4	Commentaire des dispositions	21
5	Contenu de l'arrêté de crédit.....	24
6	Conséquences	25
6.1	Conséquences pour la Confédération	25
6.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	25
7	Aspects juridiques.....	27
7.1	Constitutionnalité	27
7.2	Forme de l'acte à adopter	27
7.3	Frein aux dépenses	27
7.4	Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	27
7.5	Conformité à la loi sur les subventions	28
7.6	Délégation de compétences législatives	28
7.7	Protection des données	28
7.8	Entrée en vigueur.....	29

Rapport explicatif

1 Contexte

L'information, l'alerte et l'alarme de la population constituent des tâches essentielles de la protection de la population en ceci qu'elles permettent de réduire le nombre de victimes et l'ampleur des dommages en cas d'événement. L'OFPP exploite à cette fin les systèmes de transmission de l'alarme et d'information en cas d'événement présentés ci-après, utilisés par les services des cantons et de la Confédération :

- le système central Polyalert pour l'élaboration de messages et leur transmission aux différents canaux de diffusion. Une partie du système central est en outre dédiée à la commande à distance des sirènes, des commandes *ad hoc* étant installées sur tous les emplacements de sirènes. Polyalert est également utilisé pour transmettre aux stations radio de la SRG SSR des messages soumis à diffusion obligatoire ;
- les sirènes fixes et mobiles ;
- l'application et le site Web Alertswiss ;
- un système de transmission de messages à diffusion obligatoire aux radios locales ;
- la radio d'urgence (radio d'urgence IPCC, art. 9 al. 4, LPPCi) ;
- des interfaces de connexion à différents canaux partenaires par lesquels les messages peuvent être diffusés, par exemple via l'application MétéoSuisse.

Pour plusieurs de ces systèmes, des choix s'imposent. Les nouvelles technologies et l'évolution du comportement de la population face aux médias remettent en question l'efficacité des instruments existants tout en ouvrant de nouvelles possibilités pour la transmission d'informations, d'alertes et d'alarmes.

Système central :

Une stratégie multicanaux signifie l'utilisation en parallèle de plusieurs canaux afin de transmettre une information aussi complète que possible à la population. Du fait du grand nombre de canaux à gérer, l'autorité responsable de la gestion de l'événement risque d'être confrontée à une surcharge de travail. En outre, des contradictions risquent d'apparaître entre les informations diffusées par les différents canaux. Les autorités de la Confédération et des cantons misent donc sur un système central géré par l'OFPP. Ce dispositif permet de mobiliser l'ensemble des canaux, conformément à la situation, au moyen d'une seule saisie de données, en assurant pour chaque canal une diffusion du contenu adaptée.

Le système central joue donc un rôle clé dans la stratégie multicanaux. Il doit répondre à des exigences élevées en matière de convivialité, de fiabilité et de cybersécurité. Polyalert, le système central utilisé aujourd'hui, ne sert pas uniquement à la saisie et à

la transmission des messages, mais prend également en charge des tâches de gestion des sirènes. De plus, il comprend des composants externes qui permettent un déclenchement des sirènes en cas de défaillance des réseaux de communication.

Toutes les autorités habilitées de la protection de la population ont accès au système central. Les polices cantonales et la Centrale nationale d'alarme disposent de terminaux spéciaux permettant le déclenchement d'une notification.

Hautement disponible, le système central est relié aux terminaux de déclenchement (poste de commandement Polyalert, KSP) par le biais de réseaux sûrs. Des possibilités de saisie supplémentaires sur le Web sont également disponibles, mais nécessitent une connexion Internet fonctionnelle.

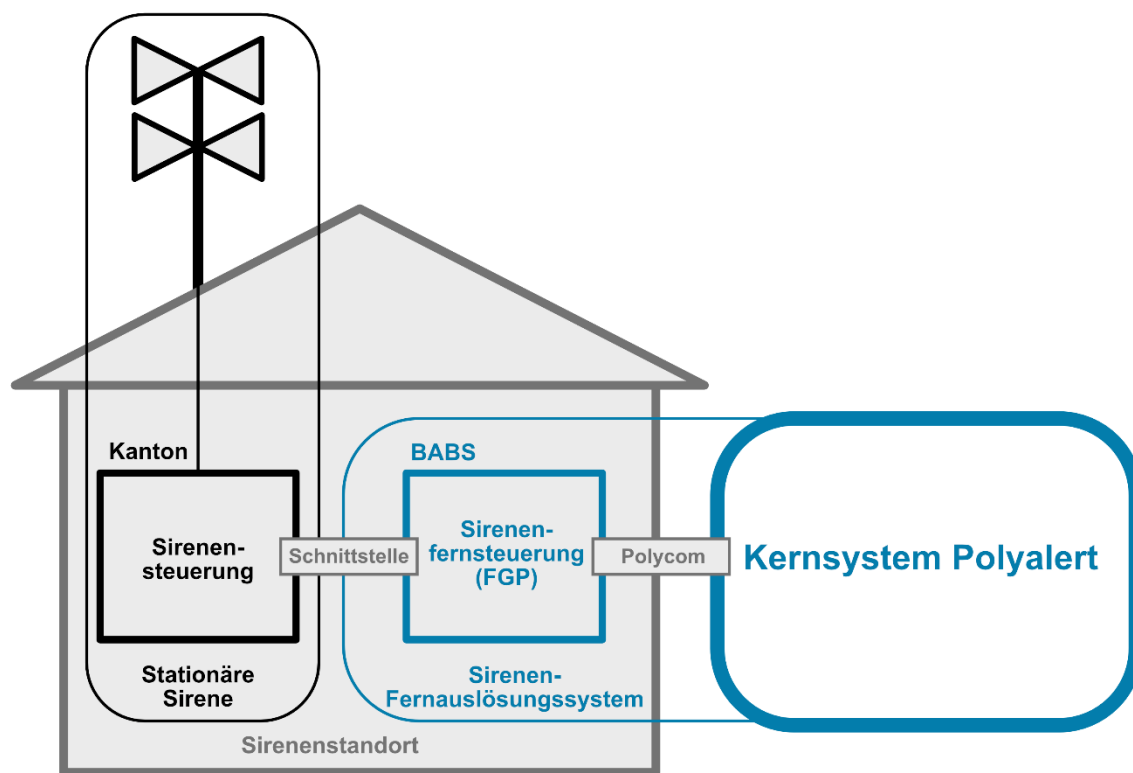
Le système central Polyalert a fait ses preuves et répond aux exigences des organisations partenaires de la protection de la population. Il doit être exploité jusqu'en 2035, où il atteindra la fin de son cycle de vie. Les points faibles de la configuration actuelle ont été identifiés et seront corrigés lors du développement du système de remplacement. Il s'agit des aspects détaillés ci-après :

- Polyalert est un « monolithe » combinant des tâches de commande à distance des sirènes, de gestion des sirènes et de saisie des messages. Cette association réduit la flexibilité et nécessite des tests plus approfondis lors des mises à jour logicielles. Le nouveau système central doit couvrir seulement la saisie des notifications, le système de déclenchement à distance des sirènes en sera séparé. Cette configuration offrira une plus grande flexibilité en termes de développement, d'entretien et d'acquisition.
- Le système central actuel est en grande partie un système fermé. Son successeur devrait présenter des interfaces de saisie et de diffusion permettant d'échanger des données avec d'autres systèmes. Il sera ainsi possible de transmettre des notifications émises directement depuis des systèmes de commandement et d'engagement, ou encore des applications d'alerte (dans les services chargés de gérer les dangers naturels ou chez des partenaires internationaux). La saisie doit être possible indépendamment du lieu afin d'assurer une meilleure réactivité face aux pannes de terminaux ou de postes de conduite lors d'un événement.

Sirènes :

L'alarme avec sirène est un outil important pour alerter la population en cas de danger immédiat. Différents systèmes sont nécessaires pour déclencher une sirène. Le système central est utilisé pour définir la zone concernée (et donc les sirènes à déclencher) et générer le message contenant les consignes de comportement qui seront diffusées via le site Web et l'application Alertswiss ainsi que sous forme de message radio à diffusion obligatoire. Le signal de déclenchement des sirènes fixes (les sirènes mobiles ne peuvent pas être déclenchées à distance) est transmis depuis le système central Polyalert à chaque sirène via un dispositif à distance. Le dispositif de déclenchement à distance comprend donc une composante centrale et un récepteur (commande à distance) à chaque emplacement de sirène. La transmission du signal peut se faire

aussi bien par le réseau public que par le réseau radio de sécurité des autorités Polycor. À la réception du signal de déclenchement, la commande à distance des sirènes active la commande de sirène, qui génère le son strident. Une confirmation du déclenchement de la sirène est renvoyée au système central.”



Actuellement, quelque 5050 sirènes fixes télécommandées sont en service en Suisse. Selon l'ancienne loi du 4 octobre 2002¹ sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2020), les cantons étaient compétents pour l'entretien et l'exploitation des sirènes. Avec l'entrée en vigueur de la révision totale de la LPPCi² au 1^{er} janvier 2021, la compétence, y compris le financement, a été transférée à la Confédération (art. 9, al. 2, et 24, LPPCi). Il s'agissait de tirer parti des effets de synergie liés au nombre de sirènes, en particulier dans le cadre de leur acquisition. Des coûts annuels de 3 millions de francs étaient prévus pour l'exploitation et l'entretien.

Il était initialement prévu que la Confédération confie la gestion des sirènes dans son ensemble à une entreprise générale. Des clarifications préalables et des analyses de marché détaillées de l'OFPP ont montré qu'aucun entrepreneur général ne serait en mesure d'offrir les prestations au coût prévu. Seuls les fournisseurs de sirènes actuels disposent du savoir-faire et de l'accès au matériel propriétaire nécessaires à leur entretien. À cela se seraient ajoutés les coûts des prestations fournies jusqu'alors par les cantons, qui auraient dû être pris en charge à l'avenir par la Confédération. Il aurait été

¹ RO 2003 4187, 4327 ; 2005 2881 ; 2006 2197 ; 2009 6617 ; 2010 6015 ; 2011 5891 ; 2012 335 ; 2014 3545 ; 2015 187 ; 2016 4277 ; 2018 5343 ; 2020 4995

² 520,1 RS

impossible de respecter le plafond de coûts de 3 millions de francs. Comme les cantons étaient d'emblée sceptiques à l'égard de la nouvelle réglementation, la Confédération a tenté de trouver avec eux une solution où ils prendraient en charge la plupart des tâches liées aux sirènes en contrepartie d'une indemnisation forfaitaire. L'adaptation correspondante de la LPPCi a échoué en consultation en raison des divergences entre la Confédération et les cantons quant au montant du forfait.

Actuellement, ce sont les cantons qui veillent à l'entretien et à la disponibilité opérationnelle des sirènes dans le cadre d'une période transitoire qui s'échelonne jusqu'au 31 décembre 2028. Ils perçoivent à cet effet une indemnisation forfaitaire annuelle de 600 francs par sirène (art. 99, al. 1^{bis}, LPPCi). D'ici à la fin de la période transitoire, les compétences en matière de sirènes doivent être réexaminées dans le cadre de la stratégie multicanaux et les bases légales nécessaires adaptées.

Application et site Web Alertswiss :

L'application et le site Web Alertswiss ont été lancés en 2018, donnant le coup d'envoi de la stratégie multicanaux pour l'information, l'alerte et l'alarme. Les contenus de l'application et du site sont largement identiques. L'application permet aux utilisatrices et utilisateurs de recevoir, en configurant leurs abonnements, des notifications push pour des informations, des alertes et des alarmes à l'endroit où ils se trouvent ou pour des cantons favoris sélectionnés. Le site Web sert de canal de référence vers lequel renvoyer avec des fonctions de partage ou via des canaux partenaires et médias. En cas d'événement, le site Web peut être adapté avec souplesse de sorte à présenter des informations spécifiques à la situation sur différentes pages individuelles.

Le lancement de l'application et du site Web a permis de remplacer plusieurs canaux cantonaux (généralement basés sur l'envoi de SMS), marquant ainsi une étape importante en direction de l'approche « all hazards » (canaux uniformes dans toute la Suisse et non dépendants des scénarios).

L'application Alertswiss compte aujourd'hui près de 2 millions d'utilisatrices et utilisateurs actifs, avec une tendance encore légèrement à la hausse. Elle assume par ailleurs une fonction amplificatrice, car les personnes situées hors de la zone sinistrée peuvent recevoir une information et la transmettre à des proches concernés. Les médias consultent également l'application et le site Web et intègrent les messages dans leurs comptes rendus. Il ne faut toutefois pas s'attendre à ce qu'une solution basée sur une application ou sur un site Web puisse offrir une couverture intégrale de la population.

L'application et le site Web sont entièrement conçus en quatre langues (allemand, français, italien, anglais) et ont d'ores et déjà intégré des éléments leur permettant d'assurer une accessibilité maximale des contenus, notamment à l'aide d'éléments visuels (pictogrammes) venant illustrer les consignes de comportement. L'application et le site Web se prêtent à la présentation de contenus complexes avec des cartes, des liens, etc. Le site, en particulier, peut être adapté facilement aux besoins découlant de l'événement.

Messages à diffusion obligatoire :

Le message radio à diffusion obligatoire est le format le plus ancien de communication rapide d'informations à la population. « En cas d'alarme par sirène, écouter la radio » est un principe bien ancré chez l'ancienne génération. Jusqu'au lancement des canaux en ligne, la radio était le moyen le plus rapide de véhiculer des informations. Les messages à diffusion obligatoire peuvent aussi être utilisés sans alarme par sirène, en particulier lorsqu'une information doit être transmise dans un contexte de panne de courant ou de téléphonie mobile. Les messages à diffusion obligatoire nécessitent des processus concertés ; la diffusion à la population s'effectue par le biais des infrastructures des stations respectives, et non pas via les systèmes de l'OFPP. Ce dernier gère uniquement des systèmes techniques permettant de transmettre le message du système central aux stations de radio et chaînes de télévision ayant l'obligation de diffuser.

L'OFPP utilise deux processus de transmission de messages à diffusion obligatoire aux stations de radio : le processus ICARO envoie les messages à diffusion obligatoire à la radio RTS via des canaux fiables. Le processus Alertswiss NewsML envoie les messages à diffusion obligatoire via un canal de Keystone-ATS à toutes les stations de radio impliquées. Grâce à la configuration du système, les stations de radio privées identifient quels messages elles doivent obligatoirement diffuser. Ce processus est devenu opérationnel en 2023. Depuis 2025, seule une minorité des radios privées est titulaire d'une concession et donc soumise à l'obligation de diffuser. Les stations de radio commerciales non concessionnaires regroupées au sein des associations ASRP (Association suisse des radios privées) et RRR (Radios Régionales Romandes) se sont engagées en 2025 à continuer de diffuser les messages à diffusion obligatoires. Elles restent donc intégrées au processus Alertswiss NewsML.

La SSR peut assumer son obligation de diffusion 24 heures sur 24, même en cas de panne de courant ; les radios privées ne peuvent le faire que pendant les heures de présence de la rédaction (en règle générale, pas pendant la nuit) et ne sont pas tenues de pouvoir produire et diffuser un programme même en cas de panne.

Radio d'urgence :

La radio d'urgence propose une infrastructure permettant de produire la radio de la SSR sous une forme protégée, de la transmettre à des installations émettrices et de la diffuser à une forte intensité de signal via les OUC. L'OFPP est responsable de son exploitation. Depuis la mise hors service des émetteurs OUC de la SRG SSR fin 2024 et la décision du Conseil fédéral en date du 27 novembre 2024 (EXE 2024.2660) de ne pas reprendre ces antennes, seules des antennes escamotables sont disponibles pour la diffusion de la radio d'urgence. La très forte intensité du signal permet certes sa réception jusque dans les abris, mais peut aussi perturber d'autres systèmes. C'est ainsi par exemple que, lors des tests, le trafic aérien à proximité des émetteurs est restreint.

Une partie croissante de la population a renoncé à utiliser les OUC au quotidien. Les jeunes écoutent nettement moins la radio que leurs aînés, et l'audience est en recul.

Aujourd'hui, environ trois quarts de la consommation radio se fait via des canaux numériques (DAB+ et webradio) et un quart via des canaux analogiques (OUC). Même si le Parlement décidait de permettre aux radios privées de continuer d'émettre en OUC après 2026, la part de la population pouvant être atteinte par ce biais aurait tendance à diminuer dans le futur.

Canaux partenaires :

Les canaux partenaires désignent les offres basées sur le Web d'autres prestataires, par le biais desquelles l'OFPP diffuse en sus les messages d'information, d'alerte et d'alarme. Depuis l'introduction de la stratégie multicanaux en 2018, il était prévu d'intégrer des canaux partenaires dans l'optique d'atteindre une portée supérieure à celle des propres canaux basés sur le Web.

Un tel projet a été mis en place en collaboration avec MétéoSuisse : les notifications Alertswiss de niveau Alarme peuvent également être reçues via l'application de MétéoSuisse et les autorités peuvent aussi diffuser des notifications d'Alertswiss via leurs propres canaux « X ». Une interface intégrée à cet effet dans le système central permet de rattacher les propres comptes « X » et de rédiger automatiquement une publication avec un lien menant à la notification. La possibilité de relier Polyalert à des applications supplémentaires très répandues ou des plateformes de réseaux sociaux n'a pas été étudiée davantage jusqu'à présent. L'interface « X » a été supprimée en 2024, car elle n'était utilisée que par quelques cantons et que des modifications à court terme des normes techniques et des conditions d'utilisation remettaient en question sa fiabilité future et la protection des investissements. De manière générale, la mise en place et l'entretien d'interfaces avec des systèmes partenaires se sont avérés très coûteux en ressources, car l'OFPP doit s'adapter aux cycles de développement des systèmes partenaires, qui ne correspondent pas nécessairement à ceux de ses propres systèmes.

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Le DDPS (OFPP) ne dispose pas de moyens et de ressources suffisants pour l'exploitation et le développement des canaux d'information, d'alerte et d'alarme destinés à la population pour la période 2027-2035. Les coûts élevés sont principalement dus :

- au système central Polyalert, avec lequel sont créés et diffusés tous les messages. Le système arrive en fin de vie et doit être entièrement remplacé d'ici 2035 ;
- au réseau de sirènes, qui *doit être doté d'un nouveau dispositif de déclenchement à distance. En cas d'événement, le dispositif de déclenchement à distance permet de déclencher les sirènes depuis les centrales d'intervention de la police cantonale. Il fait le lien entre le système central Polyalert et les différentes sirènes. Le dispositif actuel doit être remplacé, car il arrive en fin de vie.* En outre, la réglementation transitoire actuelle en matière de compétence pour les sirènes n'est pas appelée à être prolongée, la reprise de toutes les tâches par la Confédération n'aboutissant pas aux économies et aux gains d'efficacité escomptés.

C'est pourquoi la compétence pour les sirènes fixes et mobiles doit être à nouveau transférée aux cantons. La Confédération restera responsable du dispositif de déclenchement à distance des sirènes, y compris de son remplacement ;

- à la radio d'urgence, dont la mise hors service s'accompagne d'obligations contractuelles de démantèlement des infrastructures. Il faut noter ici qu'en cas de poursuite de l'exploitation, les coûts d'exploitation, qui comprennent aussi des mesures de maintien de la valeur, seraient également très élevés (env. 19 millions de francs par année). L'OFPP ne dispose pas des moyens nécessaires à la couverture de tels coûts.

En outre, un nouveau canal d'alarme par téléphone portable, la diffusion cellulaire, doit être mis en place. Ce nouveau canal est aujourd'hui clairement celui qui offre la couverture la plus grande et s'avère donc le plus efficient et le plus efficace. Son introduction à l'aide d'une nouvelle technologie est associée à des coûts d'investissement élevés, et plus tard à des coûts d'exploitation relativement élevés.

Les autres éléments de la stratégie multicanaux (tels que l'application et le site web Alertswiss, les messages radio à diffusion obligatoire ou les formats de messages lisibles par machine destinés aux fabricants de systèmes de navigation automobile, etc.) constituent des mesures complémentaires qui remplissent également des fonctions importantes. Ainsi, l'accessibilité aux personnes handicapées des alertes et des alarmes exigée par la loi sur la protection de la population n'est possible que grâce à l'application et au site Web. Ils permettent également d'identifier d'éventuelles fake news en provenance d'autres canaux. Leurs coûts sont bien inférieurs à ceux des systèmes mentionnés ci-dessus. Leur développement nécessite toutefois des moyens supplémentaires, qui sont demandés dans le cadre du présent projet.

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

En 2023, l'OFPP a élaboré une stratégie (stratégie multicanaux) afin de clarifier les canaux à utiliser jusqu'en 2035 pour garantir la transmission des informations, des alertes et des alarmes à la population. Cette stratégie tient compte des conclusions d'études techniques portant sur différents systèmes (*Handyalarmierung*, à savoir la diffusion cellulaire ; *Perspektive Notfallradio* [Perspectives pour la radio d'urgence IPCC] ; *Werterhalt Polyalert* [Maintien de la valeur de Polyalert] ; *Werterhalt/Entwicklung Sirenen* [Maintien de la valeur/développement des sirènes] ; *Entwicklungspfad Alertswiss-App und Alertswiss-Website* [Plan de développement de l'application et du site Web Alertswiss]), des connaissances et des analyses de l'OFPP et d'autres services concernant les dangers et les menaces actuels, ainsi que des expériences récentes tirées de cas d'intervention, notamment dans le cadre de la guerre en Ukraine.

La stratégie définit des priorités. S'il existe une multitude de technologies et de canaux susceptibles d'être utilisés pour diffuser des messages d'alerte, le dynamisme du développement de ces systèmes et les ressources à disposition exigent une stratégie axée sur la capacité à accomplir les tâches essentielles en toute situation avec une utilisation judicieuse des ressources ainsi que sur la garantie de la protection des investissements. C'est pourquoi les technologies insuffisamment développées et non encore commercialisées ont été exclues. Ainsi, les systèmes d'alerte par satellite tels

qu'ils sont actuellement développés et testés dans l'UE en particulier pourraient jouer un rôle après 2035. À ce jour, ils ne peuvent cependant pas entrer en ligne de compte, car aucun produit opérationnel ni aucune option de participation ne sont encore disponibles pour la Suisse. De même, il a été renoncé aux réseaux sociaux spécifiques. La rapidité d'évolution technique et organisationnelle de ces plateformes et leur portée en constante mutation rendent impossible toute planification à long terme. Une approche générique a donc été privilégiée de manière à garantir une compatibilité sans devoir investir de manière isolée dans certaines de ces plateformes.

D'autres variantes ont été examinées pour la poursuite de l'exploitation de la radio d'urgence. Une poursuite de l'exploitation sur la base des OUC entraînerait une augmentation des coûts. L'OFPP devrait supporter des coûts annuels d'environ 19 millions de francs pour la maintenance et le renouvellement des émetteurs. Une migration du système vers le DAB+ augmenterait les coûts d'exploitation à plus de 20 millions de francs et nécessiterait des investissements d'environ 70 millions de francs – des montants disproportionnés par rapport à l'utilité réelle actuelle / à la valeur ajoutée de ce canal supplémentaire.

La stratégie multicanaux en bref

La stratégie multicanaux vise à garantir, grâce à une utilisation adaptée à la situation de différents canaux, que la population puisse être informée, alertée et alarmée de manière adéquate dans toutes les situations. Elle constitue un élément essentiel pour faire face aux menaces identifiées dans le rapport complémentaire au rapport sur la politique de sécurité 2021 et dans la stratégie de politique de sécurité 2025, telles que les attaques hybrides, le terrorisme ou les catastrophes naturelles, ainsi qu'un élément clé de la mise en œuvre de la gestion efficace des crises exigée dans la stratégie de politique de sécurité 2025.

L'OFPP a examiné les scénarios³ de l'analyse nationale des risques « Catastrophes et situations d'urgence en Suisse » ainsi que plusieurs scénarios relevant du thème « Conflit armé » afin de déterminer pour chacun d'entre eux le type de communication (information, alerte ou alarme) nécessaire et la disponibilité envisageable des réseaux de communication. Ont également été prises en compte la portée de ces canaux, par exemple en fonction de la disponibilité d'appareils de réception appropriés au sein de la population, la rapidité de diffusion des informations envisageable.

Sur la base de cette analyse, les canaux qui répondent de manière optimale à ces exigences seront maintenus ou développés d'ici à 2035. Toutes les mesures prévues ne nécessitent pas l'approbation du Parlement. Les points suivants donnent un aperçu de l'ensemble de la stratégie.

³ Dissémination d'espèces invasives, Tremblement de terre, Grêle, Canicule, Vague de froid, Avalanches, Chute de météorite, Tempête solaire, Fortes chutes de neige, Tempête, Sécheresse, Intempéries, Éruption volcanique à l'étranger, Incendie de forêt, Chute d'aéronef, Pénurie de gaz naturel, Panne du réseau de téléphonie mobile, Panne dans un centre de calcul, Entraves à la navigation, Pénurie de pétrole, Accident de transport ferroviaire de marchandises dangereuses, Accident de transport routier de marchandises dangereuses, Accident dans une centrale nucléaire, Panne d'électricité, Pénurie d'électricité, Accident dans une installation B, Accident dans une installation C, Accident dans un ouvrage d'accumulation, Afflux de personnes en quête de protection, Attentat contre un transport ferroviaire de marchandises dangereuses, Attentat contre un transport nucléaire, Attentat au moyen de bactéries, Attentat au moyen de toxiques chimiques de combat, Attentat au moyen de produits chimiques, Attentat au moyen d'une bombe sale, Attentat au moyen de toxines, Attentat au moyen de virus, Cyberattaque, Pandémie de grippe, Attentat, Épidémie, Troubles, Conflit armé

1.2.1 Nouveau système central

Le système central « Polyalert » utilisé aujourd'hui arrive en fin de vie et doit être remplacé par un système plus avancé. Celui-ci doit être modulaire, ce qui le rendra plus flexible que le système actuel en termes de développement et d'exploitation. La modularisation permettra par exemple de développer et de tester séparément les différents composants, avec à la clé une réduction des coûts, une facilitation des mises à jour et la possibilité de renouvellements échelonnés. Il sera ainsi mieux aligné sur les exigences auxquelles doivent satisfaire les systèmes informatiques modernes. Il satisfera également aux nouvelles exigences à l'égard du dispositif de déclenchement à distance des sirènes et en termes de diffusion des formats de messages nécessaires pour la diffusion cellulaire ou l'utilisation par des tiers (voir 1.2.2 et 1.2.7). Il doit en outre satisfaire à des normes de sécurité élevées et être hautement disponible et simple d'utilisation pour les organisations utilisatrices de la Confédération et des cantons. Un crédit d'engagement est sollicité en vue de ce développement.

1.2.2 Diffusion cellulaire

L'OFPP identifie un fort potentiel de valeur ajoutée dans l'introduction de la diffusion cellulaire en tant que système de diffusion d'alertes et d'alarmes urgentes. Elle permet d'envoyer rapidement de courts messages textes à tous les smartphones d'une zone affectée. Compte tenu de la forte densité de smartphones en Suisse, tant au sein de la population résidente que chez les touristes, ce système est idéal pour transmettre très rapidement des consignes de comportement succinctes en cas d'alerte ou d'alarme urgente. La nuit, cela pourrait par exemple se faire en combinaison avec les sirènes, qui dépendent d'un second canal pour la transmission des consignes de comportement. La diffusion cellulaire étant désormais une technologie établie dans l'UE, mais aussi aux États-Unis et dans d'autres pays, son développement technique et sa diffusion sont assurés. À condition que le réseau mobile soit disponible et que la population ait la possibilité de recharger régulièrement ses appareils, la diffusion cellulaire devrait devenir le canal offrant la plus grande portée et permettant d'atteindre rapidement le plus grand nombre de personnes possible : potentiellement, tous les smartphones enregistrés sur l'un des trois réseaux mobiles suisses recevront le message sans qu'il soit nécessaire d'installer au préalable une application sur l'appareil (les adaptations nécessaires seront effectuées dans le système d'exploitation des appareils dans le cadre des mises à jour normales). Les appareils plus anciens ou configurés différemment de la norme pourront constituer des exceptions. Le flux de données nécessaire à la diffusion cellulaire n'est pas impacté par une augmentation du volume des communications mobiles en cas de crise.

Selon l'approche multicanaux, la diffusion cellulaire serait toujours utilisée en combinaison avec d'autres canaux compensant ses faiblesses (accessibilité limitée, impossibilité d'atteindre les personnes sans smartphone, fonctionnement dépendant de la disponibilité du réseau mobile, vulnérabilité aux cyberattaques). Son utilisation doit également être réservée aux alertes et alarmes les plus urgentes afin de ne pas induire d'accoutumance. La diffusion cellulaire nécessite une mise à niveau des trois réseaux de téléphonie mobile suisses avec des systèmes à haute disponibilité. Conformément à l'ordonnance sur les services de télécommunication (OST), la mise à niveau et l'exploitation doivent être assurées par les opérateurs de téléphonie mobile sur la base des frais encourus. Un crédit d'engagement sera sollicité dès 2027 en vue de la mise en place de ce système à partir de 2029.

1.2.3 Sirènes

Le réseau de sirènes fixes et mobiles couvrant l'ensemble du territoire doit être maintenu. Les sirènes constituent un canal éprouvé et hautement disponible pour alerter la population d'un danger et notamment donner l'alarme pendant la nuit.

Les compétences en matière de sirènes doivent toutefois faire l'objet d'une nouvelle réglementation. Avant 2021, les tâches étaient réparties entre les cantons et la Confédération. La loi sur la protection de la population de 2021 prévoyait que toutes les tâches soient reprises par la Confédération à l'issue d'une période transitoire. Il s'est toutefois avéré qu'une centralisation ne permettait pas d'obtenir les effets souhaités. Des clarifications préalables et des analyses de marché détaillées de l'OFPP ont montré qu'aucun entrepreneur général ne serait en mesure d'offrir les prestations au coût prévu. Seuls les fournisseurs actuels des sirènes disposent du savoir-faire et de l'accès au matériel propriétaire nécessaires à leur entretien. À cela se seraient ajoutés les coûts des prestations fournies jusqu'alors par les cantons, qui auraient dû être prises en charge à l'avenir par la Confédération.

L'acquisition commune des sirènes s'avère également très complexe dans la pratique, car elle ne concerne pas seulement les sirènes elles-mêmes, mais aussi les prestations d'installation, qui sont propres à chaque bâtiment. Du fait de ces prestations individuelles et compte tenu du grand nombre d'installations, il n'y a pas non plus d'économies notables à attendre. La prise en charge des sirènes tout au long de leur cycle de vie (planification de l'alarme et des emplacements, préparation des emplacements, mise à disposition, entretien, maintenance, démontage, etc.) se fait sur place. L'OFPP ne dispose pas des ressources nécessaires pour effectuer lui-même sur place les travaux. D'un commun accord avec les cantons, les compétences et le financement dans le domaine des sirènes devaient être réexaminés. La prolongation nécessaire jusqu'à fin 2028 de la période transitoire prévue à l'art. 99, al. 1, de la loi sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi ; RS 520.1) a été approuvée lors de la session d'hiver 2024.

En contrepartie de la volonté de la Confédération de mettre en place la diffusion cellulaire, les cantons doivent désormais assumer l'entière responsabilité des sirènes fixes et mobiles. Dans l'optique de cette nouvelle répartition des compétences, un concept général a été élaboré. Ce document prévoit qu'à partir de 2029, les cantons seront compétents pour les sirènes fixes et mobiles, à savoir pour tous les investissements ainsi que pour l'exploitation (y c. entretien et remplacement). L'OFPP restera compétent pour le système central Polyalert avec le dispositif de déclenchement à distance des sirènes qui garantit, en cas de besoin, le déclenchement rapide de toutes les sirènes dans une zone donnée. Le dispositif actuel arrivant en fin de vie, il est nécessaire de doter tous les emplacements de sirènes d'une nouvelle génération de commande à distance.

Dans le domaine des sirènes fixes, l'OFPP prévoit de ne plus établir à l'avenir que des prescriptions techniques minimales et de contrôler leur observation dans le cadre d'un processus d'homologation. Seules les sirènes homologuées par l'OFPP pourront être raccordées au dispositif de commande à distance des sirènes. La Confédération définira en outre des prescriptions pour des normes minimales concernant la couverture minimale, le test des sirènes et les signaux d'alarme acoustiques. Ces prescriptions ainsi que le dispositif de commande à distance mis à disposition par la Confédération

et le raccordement aux systèmes fédéraux d'information, d'alerte et de transmission de l'alarme à la population continueront à garantir un « service de base » adéquat et uniforme dans toute la Suisse.

La nouvelle réglementation permettra aux cantons de développer leur réseau de sirènes en fonction de leurs propres besoins. La réduction des prescriptions permettra à davantage d'acteurs de proposer leurs sirènes sur le marché suisse, ce qui devrait se traduire par un choix plus large et des prix plus avantageux.

Sont sollicités une adaptation de la LPPCi en vue du réajustement des compétences ainsi qu'un crédit d'engagement au titre de la modernisation du dispositif de commande à distance des sirènes.

1.2.4 Mise hors service et démantèlement de la radio d'urgence

Le Conseil fédéral a suivi la stratégie du DDPS et a décidé, le 27 novembre 2024, qu'un projet de consultation en vue de l'abandon de la radio d'urgence devait lui être soumis. Il convient de renoncer à l'exploitation de la radio d'urgence et de démanteler le système. La radio d'urgence est un système basé sur les OUC qui permet de diffuser un signal radio très puissant à partir de différentes installations d'émission protégées réparties dans toute la Suisse. Il s'agit d'un outil qui permet de transmettre des informations à la population lors d'une défaillance totale de l'infrastructure d'émission. Sa puissance d'émission lui permet d'être captée même dans les abris (message LPPCi 2018, p. 537).

Lorsque la radio d'urgence fonctionne à pleine puissance, il n'est plus possible de capter d'autres programmes radio. Elle constitue le seul système d'information possible dans les situations où l'ensemble de la population doit rester dans les abris pour une longue période ininterrompue et y recevoir des informations. À l'heure actuelle, on considère qu'un tel scénario ne serait envisageable qu'en cas d'attaque militaire directe contre la Suisse. La guerre en Ukraine a toutefois montré que même dans un tel contexte, la population ne passe dans les abris que le temps strictement nécessaire. Dans d'autres scénarios, par exemple en cas d'accident nucléaire, la population est invitée à rester dans la pièce la mieux protégée de la maison, dans la cave ou dans l'abri. Les personnes qui se rendent dans leur abri privé (les abris publics ne sont pas mis en service) doivent cependant laisser la porte ouverte et peuvent continuer à quitter les abris pour se rendre par exemple à la salle de bain ou à la cuisine. Elles continuent ainsi à bénéficier d'une réception régulière des communications mobiles et radio.

La réception d'informations via la radio d'urgence dans les abris fermés présuppose que la population dispose d'appareils de réception (OUC) appropriés et que, malgré les hostilités, les émetteurs à haute puissance n'aient pas été mis hors service par des armes de précision. La réunion de ces conditions est très improbable. En temps de guerre, il faut plutôt s'attendre à des séjours de courte durée dans des abris se trouvant à proximité, ce qui nécessite des systèmes d'alarme rapides. Dès le déclenchement de l'alarme, la population est informée du moment où elle devrait pouvoir quitter l'abri. En Ukraine, confrontée à une telle situation, la combinaison de canaux basés sur la téléphonie mobile et des sirènes donne aujourd'hui des résultats très satisfaisants. Étant donné qu'aujourd'hui, seul un quart environ de la consommation radio se fait via les

OUC et que celle-ci ne cesse de diminuer, en particulier chez les jeunes, la population est de moins en moins familiarisée avec la réception de ces ondes, ce qui réduit progressivement la valeur ajoutée de la radio d'urgence actuelle. À cela s'ajoute le fait que la radio d'urgence n'est pas très réactive et qu'il faut compter environ 24 heures pour sa mise en service.

Selon une approche fondée sur les risques, il n'est pas judicieux d'engager des investissements coûteux pour passer à la technologie DAB+ ou de continuer à exploiter la radio d'urgence OUC uniquement en vue de l'éventualité d'une occupation prolongée des abris (lors de laquelle il faudrait espérer que les émetteurs ne soient pas eux-mêmes ciblés par des attaques). Après l'abandon des OUC par la SRG SSR, un maintien de la radio d'urgence entraînerait des coûts d'exploitation annuels d'environ 19 millions de francs. Une migration du système vers le DAB+ signifierait, outre des coûts d'exploitation annuels de près de 20 millions de francs, des investissements d'environ 70 millions de francs – des montants disproportionnés par rapport à l'utilité réelle.

Les infrastructures de la radio d'urgence sont hébergées dans des installations appartenant à Swisscom et louées à la Confédération. Si la radio d'urgence n'est plus exploitée, la Confédération est tenue par contrat de démanteler les installations dans les deux ans. Un crédit d'engagement est sollicité en vue de ce démantèlement. Une modification de la LPPCi sera nécessaire pour supprimer de la législation l'obligation d'exploiter une radio d'urgence.

1.2.5 Messages radio à diffusion obligatoire

Les messages radio à diffusion obligatoire et les systèmes de transmission correspondants doivent être maintenus. Les messages radio à diffusion obligatoire ne sont plus le canal principal de transmission des consignes de comportement, mais restent un canal supplémentaire important et redondant en cas de panne de réseaux mobiles et / ou d'électricité. Ces messages sont lus par la SRG SSR et les radios privées dans la région concernée et transmis via les canaux de diffusion correspondants. Ceux-ci comprennent le DAB+, la webradio, la radio satellite et les OUC (à partir de 2025, uniquement les radios privées).

La concession octroyée à la SRG SSR prévoit que celle-ci doit en toute situation remplir aussi complètement que possible son obligation de diffuser des programmes de radio. Un dialogue et des processus ont été mis en place avec la SRG SSR afin que la protection de la population puisse, en cas d'événement, soutenir la continuité de la diffusion, par exemple en cas de pénurie d'électricité ou pour le transport du personnel chargé de l'entretien ou de pièces de rechange lorsque les voies de communication normales ne sont pas disponibles.

1.2.6 Application et site Web Alertswiss

L'application et le site Web Alertswiss doivent être maintenus et développés en permanence. Les axes prioritaires de développement sont la poursuite de l'amélioration de l'accessibilité des contenus et la possibilité d'enregistrer les contenus localement – ces derniers restant accessibles même en cas de panne du réseau. Les fonctionnalités de l'application et du site Web ne doivent toutefois pas aller au-delà des besoins correspondant à leur mission principale actuelle. Un crédit d'engagement est sollicité en vue de la poursuite du développement et de l'exploitation.

1.2.7 Formats de messages lisibles par machine

Les informations, alertes et alarmes de la protection de la population doivent être mises à disposition sous forme de messages lisibles par machine afin de pouvoir être utilisées par des tiers. Il s'agit de permettre l'intégration des notifications dans les systèmes de navigation de voitures, dans des applications touristiques, des services cartographiques, etc., conformément aux exigences d'Open Government Data. Le standard prévu pour la Suisse est un profil national basé sur le format international courant Common Alerting Protocol (CAP), développé en collaboration avec les services spécialisés dans les dangers naturels de la Confédération. Son introduction est prévue pour 2027. Pour ces travaux, l'OFPP s'appuie sur les articles 22 et 25 de l'ordonnance sur la protection de la population (art. 22 : L'OFPP peut édicter des règlements concernant la diffusion d'informations et de consignes de comportement ; art. 25, al. 2 : Il [l'OFPP] règle les aspects techniques et l'exploitation de ces systèmes et veille à leur disponibilité opérationnelle permanente).

1.2.8 Développement des points de rencontre d'urgence

En collaboration avec les cantons, il convient d'examiner les possibilités de développer les points de rencontre d'urgence afin de pouvoir offrir une connexion WLAN à ces endroits (ou à d'autres endroits adaptés) même en cas de panne des réseaux de communication. Cela permettrait à la population d'envoyer et de recevoir des messages textuels, mais aussi de recevoir des informations des autorités.

1.2.9 Abandon des interfaces pour canaux partenaires spécifiques

Le rattachement du système central à des canaux partenaires spécifiques tels que « X » ou l'application MétéoSuisse via des interfaces spécialement définies sera abandonné. Il s'est avéré que ces connexions spécifiques pour les différents canaux sont complexes à développer et à entretenir, mais aussi à planifier et à financer. Les rapides évolutions des spécifications et des coûts peuvent nuire à la fiabilité de ces services. Les formats standardisés lisibles par machine reprennent le rôle des interfaces existantes avec les canaux partenaires et constituent une meilleure approche pour garantir la diffusion par des canaux tiers.

1.2.10 Approbation de la stratégie par le Conseil fédéral

Le 27 novembre 2024, le Conseil fédéral a approuvé la stratégie de modernisation des systèmes d'alarme et d'information et chargé le DDPS (OFPP) de lui soumettre un projet de consultation correspondant au cours du premier semestre 2025.

1.3 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet de stratégie multicanaux pour l'information, l'alerte et l'alarme n'a été annoncé ni dans le message sur le programme de la législature 2023 – 2027, ni dans l'arrêté fédéral sur le programme de la législature 2023 – 2027.

Le présent projet de consultation sert à mettre en œuvre l'arrêté du Conseil fédéral du 27 novembre 2024 et, par conséquent, à réaliser les objectifs 6, 18 et 20 du programme de la législature 2023 – 2027.

1.4 Classement d'interventions parlementaires

La motion 21.415 2 Riniker « Diffusion cellulaire. Envoyer des alertes ciblées en cas de catastrophe naturelle » charge le Conseil fédéral de créer les bases légales pour que la diffusion cellulaire puisse être introduite le plus rapidement possible en tant que canal supplémentaire d'alerte et d'alarme de la population. Le Parlement a donné suite à la recommandation du Conseil fédéral et accepté la motion. La stratégie multicanaux du DDPS (OFPP) prévoit l'introduction de la diffusion cellulaire et les adaptations nécessaires des bases légales. L'objectif de la motion est ainsi pleinement atteint.

2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Les adaptations proposées concernent exclusivement des domaines du droit national, de sorte qu'il n'y a pas lieu de tenir compte des prescriptions du droit européen.

Les conditions et les réglementations dans les pays européens voisins sont très différentes de celles de la Suisse et ne peuvent donc pas être utilisées à des fins de comparaison.

3 Présentation du projet

Le projet porte sur les aspects de la mise en œuvre de la stratégie multicanaux qui nécessitent des crédits d'engagement en raison de nouvelles tâches et / ou qui exigent une adaptation de la loi sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi).

3.1 Réglementation proposée

Toutes les mesures de la stratégie multicanaux pour l'information, l'alerte et l'alarme présentées au chapitre 1.2 ne nécessitent pas une décision du Parlement. Sont demandés les nouvelles réglementations et crédits d'engagement ci-après :

- adaptation de la loi sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi) en vue d'une redéfinition des tâches dans le domaine des sirènes ;
- adaptation de la loi sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi) en vue de l'abandon de la radio d'urgence ;
- crédit d'engagement pour la mise en place et l'exploitation de systèmes plus avancés, en particulier pour la diffusion cellulaire, pour un nouveau système central et pour le perfectionnement de l'application et du site Web Alertswiss, ainsi que pour un nouveau dispositif de déclenchement à distance des sirènes, l'actuel arrivant en fin de vie ;
- crédit d'engagement pour le démantèlement des émetteurs de la radio d'urgence.

3.2 Adéquation des moyens requis

La mise en œuvre de la stratégie multicanaux nécessitera de 2027 à 2035 un montant de 269,4 millions de moyens supplémentaires non prévus dans le budget 2026 ni dans les plans financiers 2027 – 2029.

Moyens supplémentaires nécessaires pour la stratégie multicanaux

Total des moyens nécessaires

En mio	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	Total
Investissements										
Système central Poly-alert	5,0	5,5	4,5	2,0	2,0	2,0	1,8	1,1	1,1	25,0
Nouveau dispositif de déclenchement à distance des sirènes	4,1	6,5	4,8	5,2	5,9	10,1	22,3	21,8	18,0	98,7
Application et site Web Alertswiss		0,6	0,1	0,8						1,5
Messages à diffusion obligatoire				0,1						0,1
Diffusion cellulaire	12,0									12,0
Radio d'urgence : démantèlement		53,3	43,1	1,0	1,0	1,0	1,2	1,3	1,4	103,3
Total Investissements	21,1	65,9	52,5	9,1	8,9	13,1	25,3	24,2	20,5	240,6
Exploitation										
Système central Poly-alert	0,6	0,6	0,6	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	8,4
Dispositif de déclenchement à distance des sirènes	6,2	5,8	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	25,3
Application et site Web Alertswiss	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,4	1,4	1,4	1,4	11,4
Messages à diffusion obligatoire	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,7
Diffusion cellulaire	0,5	5,7	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	44,4
Radio d'urgence : location	5,3	2,7	1,5	0,5	0,5	0,5	0,3	0,2	0,1	11,6
Total Exploitation	13,8	16,0	10,7	10,2	10,3	10,5	10,3	10,2	10,1	101,8
Total Investissements et exploitation (estimation des coûts +/- 30 %)	34,9	81,9	63,2	19,3	19,2	23,6	35,6	34,4	30,6	342,4
Hausse des coûts et renchérissement*	7,0	16,4	12,6	3,9	3,8	4,7	7,1	6,9	6,1	68,5
Total Investissements et exploitation	41,9	98,3	75,8	23,2	23,0	28,3	42,7	41,3	36,7	410,9
Dont prévus dans le PF de l'OFPP	11,7	11,2	10,7	10,7	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	93,8
Dont prévus dans le PF d'armasuisse	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	47,7
Total des nouveaux moyens nécessaires	24,9	81,8	59,8	7,2	7,8	13,1	27,5	26,1	21,5	269,4

Nombre de postes supplémentaires nécessaires (les charges de personnel sont incluses dans les chiffres)	3,5	3,5	3,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	
---	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	--

**Les calculs de prix ont été actualisés sur la base des données actuelles (les taux horaires pour les prestations externes et les composants techniques ont notamment considérablement augmenté depuis la date des études techniques, qui remontent pour partie à près de 10 ans).*

3.3 Mise en œuvre

En vue de la mise en œuvre de la diffusion cellulaire, il conviendra de spécifier dans quelles situations telles ou telles autorités seront habilitées à publier un message et de définir comment celui-ci sera transmis concrètement aux opérateurs de téléphonie mobile afin qu'ils puissent le diffuser.

La première question peut être précisée dans l'ordonnance sur la protection de la population sur la base de l'expérience issue des processus actuels en matière de messages à diffusion obligatoire ainsi que des expériences faites avec la diffusion cellulaire dans les pays voisins. L'objectif est de n'utiliser la diffusion cellulaire que pour les alertes et les alarmes urgentes afin qu'elle continue d'être bien acceptée et pour éviter que la population ne devienne insensible aux messages diffusés par ce biais. Comme pour les messages radio à diffusion obligatoire actuels, il est question de quelques cas par an, avec diffusion dans la zone concernée. L'OFPP prévoit d'élaborer les dispositions correspondantes en collaboration avec les cantons, les services spécialisés dans les dangers naturels de la Confédération, d'autres organisations partenaires de la protection de la population et l'Office fédéral de la communication.

En ce qui concerne les opérateurs de téléphonie mobile, les questions relatives à la mise en œuvre devront être réglées dans l'OST en collaboration avec l'Office fédéral de la communication (OFCOM). Sur la base du déploiement de la diffusion cellulaire en Allemagne et en Autriche, le système central transmettra le contenu à diffuser et une zone de diffusion dans un format de message standardisé à l'infrastructure de traitement de chacun des opérateurs de téléphonie mobile. Ceux-ci assureront ensuite la diffusion sur toutes les antennes de leur réseau dans la zone concernée.

Le transfert aux cantons de la compétence et du financement des sirènes demandera également une adaptation de l'ordonnance sur la protection de la population.

La mise hors service de la radio d'urgence nécessite un démantèlement sur tous les sites utilisés pour le système. En vertu des contrats conclus entre le DDPS et Swisscom Broadcast, ce démantèlement doit être effectué dans les deux ans suivant la résiliation du contrat d'exploitation. Étant donné qu'il s'agit d'infrastructures protégées situées dans des endroits parfois difficiles d'accès, il faut s'attendre à des coûts de démantèlement de l'ordre de 124 millions de francs. L'infrastructure émettrice comprend des éléments de transmission qui doivent être démontés avec des éléments des bâtiments où ils sont installés, ainsi que des antennes et des antennes de secours. Ces dernières sont enfouies dans le sol et rétractables, ce qui rend leur démantèlement particulièrement coûteux.

4 Commentaire des dispositions

Art. 9 *Alerte, alarme et information en cas d'événement*

Le but d'une alerte est que les services et organisations d'intervention concernés de la Confédération, des cantons et des communes soient aptes à intervenir au moment voulu en cas de danger imminent. Les alertes peuvent également être adressées directement à la population afin de l'avertir d'un danger imminent. En présence d'un grave danger, l'alarme est donnée à la population par les organes compétents de la Confédération ou des cantons, qui diffusent également des consignes contraignantes ou des recommandations de comportement. L'information en cas d'événement, enfin, vise à tenir en permanence la population au courant de l'évolution d'un événement. Au besoin, elle peut également servir à transmettre d'autres consignes ou recommandations de comportement.

Le système de transmission de l'alarme à la population comprend le système central Polyalert avec le dispositif de déclenchement à distance ainsi que les sirènes fixes et mobiles.

Dans le cadre de la révision totale de la LPPCi au 1^{er} janvier 2021, les compétences relatives aux sirènes fixes et mobiles ont été entièrement confiées à la Confédération. Avant la révision, les compétences étaient partagées : la Confédération était responsable du système central Polyalert avec le dispositif de déclenchement à distance des sirènes, tandis que les cantons étaient dans une large mesure responsables des sirènes fixes et mobiles.

Sur la base des considérations exposées au chiffre 1.2.3 ci-dessus, la compétence en matière de sirènes fixes et mobiles doit être intégralement transférée aux cantons. Le système central Polyalert avec le dispositif de déclenchement à distance continueront toutefois de relever de la Confédération.

Al. 1 : Cet alinéa régit la compétence relative à tous les systèmes d'alerte, d'alarme et d'information. Celle-ci relève de l'OFPP, à l'exception des sirènes fixes et mobiles.

La précision concernant l'alerte « des autorités » a été supprimée, car elle ne correspond plus à la réalité actuelle. Les alertes sont transmises non seulement aux autorités, mais aussi à d'autres institutions non étatiques et directement à la population. Cette distinction n'est donc plus nécessaire. En revanche, il n'y a pas de changement en matière de compétence : l'OFPP continuera à assumer, comme jusqu'à présent, la fonction de service central de l'administration fédérale pour les systèmes d'alerte.

Parmi les systèmes d'alerte des autorités, on peut citer deux systèmes utilisés par la Centrale nationale d'alarme, Metro et TOM-RAD. La plateforme Alertswiss (site Web et application) permet de transmettre l'alerte, l'alarme et l'information à la population. Un canal supplémentaire, la diffusion cellulaire, doit désormais s'y ajouter. Les sirènes fixes permettent uniquement de transmettre l'alarme à la population, mais pas de l'informer ni de l'alerter.

Les sirènes font également partie des canaux d'alarme. Les sirènes fixes permettent uniquement de transmettre l'alarme à la population, tandis que les sirènes mobiles permettent également de l'informer. Dans le domaine des sirènes, la Confédération reste

compétente pour le dispositif de déclenchement à distance. La responsabilité des sirènes fixes et mobiles passe en revanche intégralement aux cantons (art. 16).

Al. 2 : Cet alinéa règle l'exploitation des systèmes. L'OFPP exploite actuellement le système central Polyalert avec le dispositif de déclenchement à distance des sirènes, qui permet d'une part de déclencher les sirènes fixes et, d'autre part, d'assurer la transmission de l'alerte, de l'alarme et de l'information à la population par le biais des téléphones mobiles et d'Internet. L'OFPP exploite en outre le site Web et l'application Alertswiss ainsi que le système de transmission de messages à diffusion obligatoire Alertswiss News ML.

Al. 3 : L'actuel alinéa 5 est modifié sur le plan rédactionnel afin d'en faciliter la compréhension. Les prestations et les informations doivent être accessibles aux personnes handicapées. Il n'y a pas de modification de fond.

Al. 4 : Afin de garantir une pratique uniforme dans toute la Suisse, le Conseil fédéral doit pouvoir édicter des normes minimales. Ces prescriptions concernent notamment la diffusion cellulaire et Alertswiss et visent à ce que la population suisse puisse compter sur des normes identiques en matière de diffusion d'informations et de consignes de comportement. L'objectif est que des événements similaires en termes d'importance, de gravité et de mesures à prendre fassent l'objet d'une communication uniforme quel que soit le lieu.

La disposition relative aux points de rencontre d'urgence est déplacée au chapitre 3, car ceux-ci relèvent de la compétence des cantons. La disposition reste inchangée sur le fond.

La disposition relative à la radio d'urgence est abrogée.

Art. 16 Alerte, alarme et information en cas d'événement

Al. 1 : En cas d'événement dont la maîtrise relève de la Confédération (art. 7, al. 1), celle-ci peut donner l'ordre aux cantons de diffuser des informations ou des alertes par leurs canaux ou de déclencher l'alarme. Si les cantons ne peuvent pas déclencher les sirènes fixes à temps, la Confédération peut s'en charger à titre subsidiaire (art. 18, al. 5, OProP).

Al. 2 : Les cantons sont compétents pour les sirènes fixes et mobiles, à savoir pour l'ensemble des investissements ainsi que pour l'exploitation.

Ils sont donc notamment responsables :

- de l'acquisition et de l'exploitation des sirènes fixes et mobiles ; ils définissent également les normes d'installation et d'exploitation et règlent le raccordement d'une sirène fixe à un dispositif de protection contre la foudre ou de dérivation ;
- de la création des conditions juridiques en matière de propriété et de construction et du financement d'éventuelles servitudes ;
- du plan de sonorisation et de la planification de l'alarme ;
- du contrôle des règlements en cas d'urgence et des dossiers d'intervention des centrales hydroélectriques pour le compte de l'Office fédéral de l'énergie

(OFEN) ; les cantons sont également compétents pour l'alarme dans les zones inondables, en collaboration avec les exploitants d'ouvrages d'accumulation (l'alarme eau est liée à l'autorisation d'exploitation).

- de l'exécution des tests du système ;
- de l'installation électrique (230 V) ;
- comme jusqu'ici, de la surveillance des composants décentralisés du dispositif de déclenchement à distance des sirènes, à savoir la commande à distance (télécommandes Polyalert FGP) et les appareils de commande Polyalert KGP, ainsi que de la communication au Service Operation Desk ESIA des éventuelles perturbations ou modifications à l'installation de commande à distance ;
- de leur participation au test annuel des sirènes dans le respect de l'horaire prévu ainsi que de l'évaluation et de la communication des résultats.

Al. 3 : Malgré le transfert de la compétence en matière de sirènes, une « prestation de base » adéquate et uniforme doit continuer d'être assurée dans toute la Suisse. Le Conseil fédéral doit notamment pouvoir édicter des normes minimales, par exemple pour la couverture minimale, le test des sirènes et le signal d'alarme, ainsi que pour l'interface entre les sirènes fixes et la commande à distance des sirènes. En outre, les sirènes doivent être contrôlées dans le cadre d'une procédure d'homologation.

Art. 16a

Cet article a été déplacé de l'article 9 au chapitre 3 en raison de la compétence des cantons en la matière.

Art. 17

L'alarme eau est régie par l'art. 11 de la loi fédérale sur les ouvrages d'accumulation (LOA). Celui-ci spécifie quand un dispositif d'alarme eau doit être installé et entretenu. Les sirènes fixes équipées d'une alarme eau sont exploitées avec le dispositif d'alarme eau, qui fait partie intégrante du système central Polyalert avec le dispositif de déclenchement à distance des sirènes.

Les exploitants de centrales hydroélectriques doivent continuer de payer l'OFPP pour l'exploitation et l'entretien du système de déclenchement à distance des sirènes (voir projet de nouvel art. 24, al. 2 LPPCi). Les coûts doivent cependant être examinés et adaptés, car ils comprennent une part liée aux sirènes, lesquelles relèvent désormais de la compétence des cantons.

Les cantons sont désormais responsables de toutes les sirènes installées sur leur territoire, y compris celles destinées à l'alarme générale et à l'alarme eau (sirènes combinées). Il leur appartient de déterminer la répartition du financement de l'installation et de l'exploitation des sirènes combinées entre eux-mêmes et les exploitants de centrales hydroélectriques.

Al. 3 : Cet alinéa est supprimé, car la compétence relève désormais des cantons, qui établissent les dispositions d'exécution.

Art. 24 Système d'alarme et information en cas d'événement

Al. 1 : La Confédération prend en charge les coûts de tous les systèmes relevant de sa compétence. Il s'agit notamment du système central Polyalert avec le dispositif de déclenchement à distance des sirènes, d'Alertswiss et de la diffusion cellulaire. La radio d'urgence est abandonnée. Les détails figurent aux chiffres 3.2 et 5.

Al. 2 : Les coûts liés aux sirènes sont désormais supportés par les cantons. Ceux-ci sont compétents pour les sirènes fixes et mobiles, et donc responsables de tous les investissements ainsi que de l'exploitation. Les détails figurent dans les commentaires relatifs à l'art. 16.

Al. 3 : L'actuel alinéa 2 (nouvel alinéa 3) est adapté en ceci que les exploitants d'ouvrages d'accumulation ne supportent que les coûts d'exploitation et d'entretien du dispositif de déclenchement à distance des sirènes du dispositif d'alarme eau. La compétence pour les sirènes fixes a été retransférée aux cantons.

5 Contenu de l'arrêté de crédit

La mise en œuvre de la stratégie multicanaux requiert deux crédits d'engagement. La répartition en deux crédits d'engagement réduit la charge administrative et délimite clairement les différentes tâches. Les crédits d'engagement comprennent également les moyens financiers existants pour les tâches et les dispositifs actuels, raison pour laquelle le montant est supérieur aux « moyens supplémentaires nécessaires » mentionnés au chiffre 3.2.

Les crédits d'engagement requis sont les suivants :

Modernisation des systèmes d'alarme et d'information en cas d'événement : 164,7 millions de francs

Ce montant recouvre les investissements pour la modernisation du système central (25,0 mio), l'application et le site Alertswiss (1,5 mio), les messages à diffusion obligatoire (0,1 mio), la diffusion cellulaire (12 mio) et le remplacement du dispositif de déclenchement à distance des sirènes (98,7 mio) avec les commandes à distance de l'ensemble des sirènes fixes. Le dispositif de déclenchement à distance des sirènes relie les sirènes au système central et permet ainsi le déclenchement des sirènes de la zone concernée parallèlement à la publication de messages sur tous les autres canaux. S'y ajoutent les hausses des coûts et le renchérissement depuis la date de réalisation des études (27,4 mio).

Démantèlement de la radio d'urgence : 124 millions de francs

Ce montant couvre le démantèlement technique des antennes (19,9 mio), le démantèlement des immeubles (64,4 mio) et le démantèlement des antennes de secours (19 mio). S'y ajoutent les hausses des coûts et le renchérissement depuis la date de réalisation des études (20,7 mio).

6 Conséquences

La mise en œuvre de la stratégie multicanaux permettra de garantir et d'améliorer de manière ciblée les capacités des autorités à informer, avertir et alerter la population. En outre, les moyens disponibles seront utilisés de façon à obtenir le meilleur effet possible. La portée des canaux sera élargie par rapport à la situation actuelle, notamment parce que les alertes et alarmes urgentes pourront être envoyées à tous les smartphones de la zone concernée via la diffusion cellulaire. Il sera en outre bien plus facile de communiquer avec certains groupes cibles tels que les touristes ou les personnes ayant besoin de contenus accessibles.

6.1 Conséquences pour la Confédération

La Confédération transfère aux cantons les tâches liées aux sirènes mobiles et fixes. En contrepartie, elle est responsable de la mise en place et de l'exploitation du nouveau canal que constitue la diffusion cellulaire et régit et supervise les travaux des opérateurs de téléphonie mobile en la matière. Elle est en outre chargée de veiller à la mise en place d'un nouveau système central et de garantir le déclenchement à distance des sirènes. Elle est également responsable du démantèlement du système de radio d'urgence. Les coûts liés aux sirènes et à la diffusion cellulaire sont à peu près équivalents. Si le transfert des sirènes de la Confédération aux cantons ne pouvait pas se concrétiser, le déploiement de la diffusion cellulaire par la Confédération ne serait vraisemblablement pas possible, du moins jusqu'à nouvel ordre, en raison de la charge financière.

Comme indiqué ci-dessus, le DDPS (OFPP) sollicite deux crédits d'engagement pour un montant total de 288,7 millions de francs.

La mise en œuvre de la stratégie multicanaux pour l'information, l'alerte et l'alarme requiert des moyens financiers supplémentaires à hauteur de 269,4 millions de francs jusqu'en 2035.

6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Aujourd'hui, ce sont les cantons qui sont responsables dans la grande majorité des cas de la transmission de l'information, de l'alerte et de l'alarme à la population. La mise en œuvre de la stratégie multicanaux leur garantit l'accès aux instruments nécessaires à cet effet, dont la portée a été élargie. En particulier, la diffusion rapide et généralisée de brèves consignes de comportement en cas d'événement via la diffusion cellulaire

augmente la portée et la rapidité de la transmission des alertes et des alarmes urgentes. Les canaux d'alarme relevant de la compétence de la Confédération n'engendrent aucun coût pour les cantons.

Au titre de contribution au développement et à l'amélioration des systèmes d'alarme et d'information en cas d'événement, il est prévu que les cantons prennent désormais en charge les frais d'exploitation, d'entretien et de remplacement des sirènes fixes et mobiles à hauteur de 3,9 millions (exploitation) et 4,7 millions de francs par an (remplacement des sirènes), soit un total de 60,1 millions de francs pour la période 2029-2035. En 2027 et 2028, les dépenses liées aux sirènes fixes et mobiles seront encore assumées par la Confédération.

Les sirènes utilisées en Suisse ont généralement une durée de vie d'environ 25 ans. Une grande partie d'entre elles ont été installées entre 2010 et 2015. Les coûts prévus pour leur remplacement se basent sur l'hypothèse du remplacement d'un nombre constant de sirènes chaque année. Les cantons sont libres de décider comment et quand ils souhaitent procéder au remplacement de ces sirènes. Les sirènes ne doivent pas nécessairement être remplacées lorsqu'elles atteignent un certain âge : les cantons peuvent attendre jusqu'à ce qu'une réparation ne soit plus possible. Ces derniers, qui pour des raisons de proximité géographique sont mieux à même de contrôler les coûts, sont ainsi directement incités à utiliser leurs ressources de manière économique.

Après le transfert des compétences, les cantons disposeront d'une marge de manœuvre nettement plus importante que la Confédération pour influencer positivement leurs coûts d'exploitation, d'entretien et de remplacement des sirènes. La proximité accrue avec les fournisseurs de sirènes devrait également avoir un effet positif sur la structure des coûts et constituer une incitation à une utilisation plus économique des ressources. Ces effets sont toutefois difficiles à chiffrer à l'avance. Il appartient en outre aux cantons de tirer effectivement parti de ces avantages. Jusqu'ici, les cantons effectuaient déjà eux-mêmes tous les travaux et planifications en lien avec les sirènes. Ils devaient en outre coordonner les tâches d'acquisition et d'exploitation avec l'OFPP. Ils seront désormais libérés de cette tâche de coordination avec l'OFPP. La charge administrative des cantons devrait donc globalement diminuer.

La qualité de l'information, de l'alerte et de l'alarme s'améliore de manière équivalente dans les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne. Aujourd'hui, la transmission de l'alarme dans les régions isolées s'appuie sur les messages radio à diffusion obligatoire, l'application Alertswiss et les sirènes mobiles. Ces dernières suivent un itinéraire prédéfini et ne sont donc pas immédiatement audibles partout. La diffusion cellulaire augmente considérablement la vitesse de transmission et la portée des alarmes, en particulier dans les zones rurales. Dans les zones urbaines, ce sont surtout les personnes vivant dans des environnements bien isolés phoniquement qui peuvent être mieux atteintes qu'aujourd'hui. Le développement des points de rencontre d'urgence (en particulier l'accès au WLAN en cas de panne du réseau) et de l'application Alertswiss (disponibilité d'informations d'urgence sur l'appareil) vise à exploiter le potentiel des smartphones au profit de la protection de la population, même dans des situations où le réseau mobile n'est pas disponible."

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

Le présent projet se fonde sur l'art. 57 de la Constitution fédérale, aux termes duquel la Confédération et les cantons sont tenus de pourvoir à la sécurité du pays et à la protection de la population dans les limites de leurs compétences respectives.

Les modifications proposées sont conformes aux obligations internationales de la Suisse. Elles n'entraînent pas de nouvelles obligations de la Suisse envers d'autres États ou organisations internationales. Elles sont en outre compatibles avec la législation européenne en vigueur ou en cours d'élaboration, ainsi qu'avec les recommandations correspondantes en matière de protection des droits de l'homme (Conseil de l'Europe, ONU).

7.2 Forme de l'acte à adopter

L'acte établit des dispositions importantes qui fixent des règles de droit au sens de l'art. 164 Cst. Ces dispositions doivent être inscrites dans une loi au sens formel.

7.3 Frein aux dépenses

Conformément à l'art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution fédérale, les crédits d'engagement pour la modernisation des systèmes d'alarme et d'information en cas d'événement et le démantèlement de la radio d'urgence requièrent l'approbation de la majorité des deux Chambres, car ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs et de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs.

7.4 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

La Confédération respecte l'autonomie des cantons et tient compte des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale. Dans la conception des projets fédéraux, les reports de charges entre la Confédération et les cantons sont à éviter. Dans le cadre du fédéralisme d'exécution prévu par la Constitution, les cantons ne sont en principe pas indemnisés pour la mise en œuvre du droit fédéral.

Le principe de l'équivalence fiscale (art. 43a, al. 2 et 3, Cst.) vise à garantir qu'une même collectivité décide d'une prestation, en bénéficie et la finance. Si tel n'est pas le cas, il peut y avoir des incitations inopportunes. Il faut en outre veiller, dans la conception des projets de la Confédération, à éviter, autant que possible, les reports de charges entre la Confédération et les cantons. Pour que les activités étatiques puissent être mises en œuvre de manière aussi efficiente et efficace que possible, il faudrait séparer aussi clairement que faire se peut les tâches de la Confédération et celles des cantons. Si l'exécution de la législation fédérale engendre pour les cantons des charges financières supportables, ceux-ci ne peuvent pas, en vertu du principe de l'équivalence fiscale, prétendre à des indemnités de la Confédération.

Le présent projet renforce le respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale, en particulier dans le domaine des sirènes. Les sirènes constituent un système décentralisé, ancré au niveau local et principalement utilisé par les cantons. Néanmoins, selon le droit en vigueur, la compétence relève de la Confédération, qui supporte également les coûts dans le cadre du financement en fonction des compétences. L'entretien et l'exploitation ont été jusqu'ici assurés par les cantons et continuent de l'être dans le cadre de la période transitoire, mais cela en contrepartie d'une indemnisation. Les cantons sont donc les décideurs, alors que c'est la Confédération qui supporte les coûts. Cette configuration rend le système inefficace et crée des incitations inopportunes. La réglementation proposée établit une séparation claire entre les tâches de la Confédération et celles des cantons et regroupe les compétences décisionnelles et financières au niveau cantonal, favorisant une utilisation économique des ressources et réduisant la charge administrative à tous les niveaux.

Alertswiss et la diffusion cellulaire sont en revanche des systèmes nationaux. Ils ne sont pas ancrés au niveau local. Il est donc judicieux qu'ils soient gérés de manière centralisée par la Confédération pour l'ensemble de la Suisse. Cela vaut également pour le système central, dont l'efficacité dépend d'une gestion centralisée.

7.5 Conformité à la loi sur les subventions

Le projet ne prévoit aucune nouvelle subvention.

7.6 Délégation de compétences législatives

Des lois fédérales peuvent prévoir une délégation de la compétence d'édicter des règles de droit, à moins que la Constitution ne l'exclue (art. 164, al. 2, Cst.). Le présent projet prévoit les délégations de compétences législatives suivantes :

- art. 9, LPPCi
- art. 16, al. 3 LPPCi

Les développements se trouvent dans les commentaires relatifs aux différents articles.

7.7 Protection des données

Aucune nouvelle question relative à la protection des données n'est soulevée. Le développement de l'application Alertswiss ne prévoit pas d'échange de données supplémentaire par rapport à aujourd'hui. La diffusion cellulaire est une transmission unilatérale d'informations depuis les antennes de téléphonie mobile vers les téléphones portables enregistrés se trouvant dans leur rayon d'action. Aucune donnée relative à ces appareils n'est enregistrée ni transmise à la Confédération.

7.8 Entrée en vigueur

La période transitoire pendant laquelle les cantons continuent de veiller à l'entretien et à la disponibilité opérationnelle des sirènes conformément à l'art. 99, al. 1^{bis}, LPPCi prend fin le 31 décembre 2028. La nouvelle loi entrera donc en vigueur le 1^{er} janvier 2029.

Liste des abréviations utilisées

ASRP	Association suisse des radios privées
CAP	Common Alerting Protocol. Norme internationale courante pour la transmission des alertes. Des profils nationaux sont prévus pour répondre aux particularités des différents pays et garantir simultanément la compatibilité internationale.
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse
DAB+	Standard de signal radio numérique
ESIA	Exploitation des systèmes d'information et d'alarme
FGP	Appareil de télécommande Polycom
KGP	Appareil de commande Polycom
KSP	Poste de commandement Polyalert, terminaux dédiés à la saisie et à la publication de messages ainsi qu'au déclenchement des sirènes.
LOA	Loi fédérale sur les ouvrages d'accumulation
LPPCi	Loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile
OFPP	Office fédéral de la protection de la population
OProP	Ordonnance sur la protection de la population
OST	Ordonnance sur les services de télécommunication
OUC	Ondes ultracourtes, signal radio analogique
RRR	Radios régionales romandes
SMS	Short Message Service. Service de télécommunication qui transmet des messages texte. Contrairement aux messages transmis par diffusion cellulaire, les SMS sont destinés à un destinataire spécifique. Le service peut donc être ralenti par le traitement simultané d'un grand nombre de messages.
SOD	Service Operation Desk
SRG SSR	Société suisse de radiodiffusion et télévision
WLAN	Wireless Local Area Network, réseau de transmission de données sans fil, souvent appelé WiFi à l'international.

Glossaire

Accessibilité	Ici : préparation d'informations et de services numériques permettant une utilisation sans restriction, en particulier pour les personnes en situation de handicap. Les exigences afférentes sont réglementées par la norme eCH 0059. En anglais « accessibility ».
Approche « all hazards »	Approche de la protection de la population qui englobe tout l'éventail des dangers potentiels et vise à mobiliser si possible simultanément les planifications, instruments et processus pour tous les types d'événements. Si des menaces (p. ex. terroristes) sont également envisagées, la notion d'approche « all hazards/all-threats » (AHAT) est parfois employée.
Diffusion cellulaire	Technologie permettant d'envoyer des messages d'alerte directement sur des appareils mobiles sans passer par une application.
Polyalert	Système central exploité par l'OFPP pour la saisie des messages d'information, d'alerte et d'alarme destinés à la population et pour la commande des canaux nécessaires à cet effet.