



Audit du projet de communication mobile de sécurité

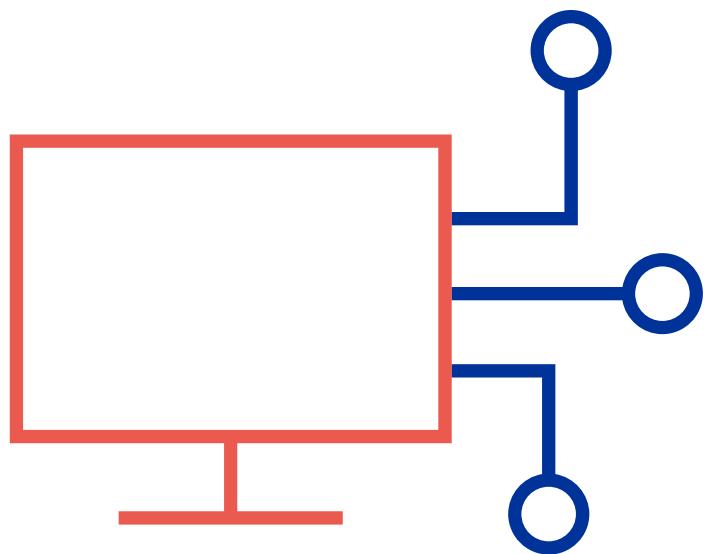
Office fédéral de la protection de la population

CDF-24163

VERSION PRISES DE POSITION INCLUSES

14.10.2025

Texte original en allemand



INFORMATIONS RELATIVES AU DOCUMENT

ADRESSE DE COMMANDE

BESTELLADRESSE
INDIRIZZO DI ORDINAZIONE
ORDERING ADDRESS

Contrôle fédéral des finances (CDF)
Monbijoustrasse 45
3003 Berne
Suisse

NUMÉRO DE COMMANDE

BESTELLNUMMER
NUMERO DI ORDINAZIONE
ORDERING NUMBER

506.24163

COMPLÉMENT D'INFORMATIONS

ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN
INFORMAZIONI COMPLEMENTARI
ADDITIONAL INFORMATION

www.efk.admin.ch/fr
info@efk.admin.ch
+ 41 58 463 11 11

REPRODUCTION

ABDRUCK
RIPRODUZIONE
REPRINT

Autorisée (merci de mentionner la source)
Gestattet (mit Quellenvermerk)
Autorizzata (indicare la fonte)
Authorized (please mention source)

PRIORITÉ DES RECOMMANDATIONS

Le Contrôle fédéral des finances établit la priorité de ses recommandations (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles) en fonction des risques encourus, projets non rentables, infractions à la légalité ou à la régularité, cas de responsabilité ou atteintes à la réputation. Cette hiérarchisation, qui intègre les effets et la probabilité de survenance, se rapporte à l'objet de l'audit (évaluation relative) et non à la pertinence des risques pour l'administration fédérale dans son ensemble (évaluation absolue).

TABLE DES MATIÈRES

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze	5
L'essenziale in breve	6
Key facts	7
1 Mission et déroulement.....	9
1.1 Contexte	9
1.2 Objectifs et questions de l'audit.....	9
1.3 Étendue de l'audit et principes appliqués	10
1.4 Documentation et entretiens	10
1.5 Discussion finale	10
2 Points centraux de la 3^e consultation des offices sur le CMS.....	11
2.1 La création d'une société CMS SA met en péril le remplacement de Polycom dans les temps	11
2.2 La procédure séquentielle constitue une menace pour l'échéance de 2035	11
2.3 Un avant-projet sans résultats contraignants n'offre pas de réelle plus-value	12
2.4 La Confédération doit remplir ses obligations légales	12
Annexe 1 – Bases légales	14
Annexe 2 – Abréviations	15
Annexe 3 – Glossaire	16

AUDIT

Audit du projet de communication mobile de sécurité

Office fédéral de la protection de la population

L'ESSENTIEL EN BREF

Le futur système national mobile de communication sécurisée (CMS) est essentiel pour la politique de sécurité et important pour la protection de la population. Le CMS doit être mis en place dans tous les cantons d'ici 2035 afin de remplacer l'actuel réseau radio de sécurité Polycom. Sans le CMS, la collaboration entre la Confédération, les cantons ainsi que les autorités et organisations chargées du sauvetage et de la sécurité serait sérieusement compromise. Sa mise en service dans les délais impartis est donc une priorité absolue.

Les travaux préparatoires du projet de CMS ont débuté en 2017 au sein de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP). Après plusieurs tentatives de lancement du projet et une suspension du dossier en 2019, le Conseil fédéral a chargé le 29 janvier 2020 le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) de mettre en œuvre un projet pilote d'ici fin 2023, en collaboration avec les cantons et les exploitants d'infrastructures critiques. Le rapport final correspondant de l'OFPP de décembre 2023 prévoyait le lancement du développement du CMS pour début 2026.

À la suite de ce rapport final et dans le cadre de la rédaction d'un message à l'intention du Parlement concernant la mise en œuvre du CMS, l'OFPP a lancé une troisième consultation des offices. Le calendrier de mise en œuvre du CMS devient de plus en plus serré. C'est pourquoi le Contrôle fédéral des finances a examiné si la procédure proposée dans ce cadre était appropriée et tenait suffisamment compte des risques élevés. L'audit montre que la procédure prévue compromet la mise en service du CMS dans les délais prévus.

Les travaux planifiés pour la mise en place du CMS ne sont pas opportuns

Il est préoccupant que le lancement du projet de CMS ne soit désormais prévu que pour début avril 2028, après l'achèvement d'un avant-projet. Cela signifie que le projet démarra deux ans plus tard qu'annoncé mais devra malgré tout être achevé en 2035, comme planifié initialement. Étant donné que de nouveaux retards ne sont pas envisageables, l'OFPP doit augmenter activement les chances de réussite d'une introduction du CMS dans les délais prévus en effectuant les travaux sur les blocs thématiques en parallèle et non les uns après les autres comme le prévoit le projet. Les délais et les dépendances doivent être fixés de manière rapide et détaillée.

Avec un calendrier déjà serré, la création proposée d'une nouvelle société CMS SA financée par la Confédération et les cantons ainsi que la répartition peu claire des coûts accroissent le risque de retards supplémentaires. En conséquence, l'OFPP doit renoncer à la création d'une société de droit spécial avant le début du projet. Les divergences d'opinions entre la Confédération et les cantons en matière de coopération, de responsabilités et de financement compliquent la recherche d'un consensus.

Au lieu d'un avant-projet, il convient de lancer le projet de CMS proprement dit

Représentée par l'OFPP, la Confédération est légalement responsable des composants centraux du système et veille au bon fonctionnement de celui-ci. Il importe donc de refuser toute délégation de responsabilités centrales dans le cadre du projet à des organisations externes à la Confédération. De plus, l'avant-projet prévu n'apporte aucun avantage supplémentaire notable, car il ne fournit pas de résultats contraignants ou suffisamment concrets. La Confédération doit donc lancer, sous sa propre responsabilité et avec ses partenaires, un projet visant à développer les composants centraux du système.

Prüfung des Projektes Mobiles Sicherheitskommunikationssystem

Bundesamt für Bevölkerungsschutz

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Das geplante nationale mobile Sicherheitskommunikationssystem (MSK) ist sicherheitspolitisch wesentlich und für den Bevölkerungsschutz bedeutend. MSK muss bis 2035 in allen Kantonen eingesetzt werden, um das bisherige Sicherheitsfunknetz Polycom abzulösen. Ohne MSK wäre die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und den Behörden und Organisationen für Rettung und Sicherheit (BORS) ernsthaft gefährdet. Die termingerechte Inbetriebnahme hat daher hohe Priorität.

Die Vorarbeiten des Projekts MSK begannen 2017 im Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS). Nach mehreren Anläufen und einer Sistierung des Geschäfts 2019, beauftragte der Bundesrat am 29. Januar 2020 das Departement Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), gemeinsam mit Kantonen und Betreibern kritischer Infrastrukturen bis Ende 2023 ein Pilotprojekt umzusetzen. Der entsprechende Abschlussbericht des BABS vom Dezember 2023 sah den Start der Realisierung von MSK für anfangs 2026 vor.

Das BABS ist seit dem Abschlussbericht in einer 3. Ämterkonsultation für eine Botschaft an das Parlament zur Umsetzung von MSK. Der Zeitplan für die Umsetzung von MSK wird immer enger. Aus diesem Grund prüfte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), ob das jüngste vorgeschlagene Vorgehen zielführend ist und es die hohen Risiken ausreichend berücksichtigt. Die Prüfung zeigt, dass mit dem geplanten Vorgehen die termingerechte Inbetriebnahme gefährdet ist.

Die hintereinander geplanten Arbeiten für den Aufbau von MSK sind nicht zielführend

Es ist besorgniserregend, dass der Projektstart für MSK nun erst Anfang April 2028 nach Abschluss eines Vorprojekts erfolgen soll. Dies bedeutet, dass das Projekt zwei Jahre später als angekündigt startet und bei gleichbleibendem Zieltermin 2035 abgeschlossen werden muss. Da weitere Verzögerungen nicht vertretbar sind, muss das BABS die Erfolgsschancen für eine termingerechte Einführung von MSK aktiv erhöhen. Es muss die Arbeiten an Themenblöcken parallelisieren, welche in der Vorlage sequenziell vorgesehen sind. Die detaillierten Zieltermine und Abhängigkeiten sind rasch festzulegen.

Die vorgeschlagene Gründung einer neuen von Bund und Kantonen finanzierten MSK AG, sowie der unklare Kostenteiler erhöht das Risiko zusätzlicher Verzögerungen im ohnehin engen Zeitplan. Als Konsequenz soll das BABS auf die Gründung einer spezialrechtlichen Gesellschaft vor Beginn des Projekts verzichten. Unterschiedliche Auffassungen zu Zusammenarbeit, Verantwortlichkeiten und Finanzierung zwischen Bund und Kantonen erschweren die Konsensfindung.

Anstelle eines Vorprojekts soll das eigentliche Vorhaben MSK lanciert werden

Der Bund, vertreten durch das BABS, ist gesetzlich zuständig für die zentralen Komponenten des Systems und sorgt für das Funktionieren des Gesamtsystems. Eine Delegation zentraler Verantwortlichkeiten im Projekt an bundesexterne Stellen ist daher abzulehnen. Außerdem bringt das geplante Vorprojekt ohne verbindliche bzw. ausreichend konkrete Ergebnisse keinen erkennbaren Zusatznutzen. Der Bund soll daher in eigener Verantwortung mit seinen Partnern ein Projekt für den Aufbau der zentralen Systemkomponenten starten.

VERIFICA

Verifica del progetto «Comunicazione mobile sicura»

Ufficio federale della protezione della popolazione

L'ESSENZIALE IN BREVE

Il sistema nazionale di comunicazione mobile sicura (CMS) previsto è fondamentale per la politica di sicurezza e importante per la protezione della popolazione. Entro il 2035, il sistema CMS deve essere implementato in tutti i Cantoni affinché si possa sostituire l'attuale rete radio di sicurezza Polycom. Senza il sistema CMS, la collaborazione tra Confederazione, Cantoni nonché autorità e organizzazioni attive nel campo del salvataggio e della sicurezza (AOSS) sarebbe seriamente compromessa. Pertanto la messa in esercizio entro i termini previsti è una priorità assoluta.

I lavori preliminari del progetto CMS sono iniziati nel 2017 presso l'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP). Dopo vari tentativi e la sospensione del progetto nel 2019, il 29 gennaio 2020 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport di attuare, entro fine 2023, un progetto pilota insieme a Cantoni e gestori di infrastrutture critiche. Il rapporto finale dell'UFPP di dicembre 2023 prevedeva l'avvio della realizzazione del sistema CMS per l'inizio del 2026.

Dalla presentazione del rapporto finale l'UFPP è impegnato nella terza consultazione degli uffici per l'allestimento di un messaggio concernente l'attuazione del sistema CMS all'attenzione del Parlamento. I tempi per l'attuazione del sistema CMS diventano sempre più stretti. Per questo motivo il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato se la procedura proposta di recente sia efficace e tenga sufficientemente conto degli elevati rischi. Dalla verifica è emerso che la procedura prevista compromette la messa in esercizio entro i termini previsti.

I lavori pianificati in modo consecutivo per la realizzazione del sistema CMS non sono efficaci

È preoccupante che l'avvio del progetto CMS sia ora previsto solo per l'inizio di aprile 2028, dopo il completamento di un progetto preliminare. Ciò significa che il progetto inizierà con due anni di ritardo rispetto a quanto annunciato e dovrà essere comunque completato entro la scadenza prevista, ossia entro il 2035. Poiché non sono accettabili ulteriori ritardi, l'UFPP deve impegnarsi a far sì che il sistema CMS venga introdotto per tempo, svolgendo in parallelo i lavori sui blocchi tematici che nel progetto erano previsti in modo consecutivo. Le scadenze dettagliate e le dipendenze devono essere definite il più rapidamente possibile.

La proposta di costituire una nuova CMS SA finanziata da Confederazione e Cantoni nonché la chiave di ripartizione dei costi poco chiara aumentano il rischio di ulteriori ritardi nei tempi già stretti. L'UFPP dovrebbe quindi rinunciare alla costituzione di una società di diritto speciale prima dell'inizio del progetto. La divergenza di opinioni tra Confederazione e Cantoni su collaborazione, responsabilità e finanziamento rendono difficile il raggiungimento del consenso.

Anziché un progetto preliminare andrebbe lanciato il progetto CMS vero e proprio

La Confederazione, rappresentata dall'UFPP, è per legge responsabile delle componenti centrali del sistema e assicura il funzionamento dell'intero sistema. Una delega delle responsabilità centrali del progetto a organi esterni alla Confederazione deve pertanto essere respinta. Inoltre, senza risultati concreti sufficienti il progetto preliminare previsto non apporta alcun valore aggiunto degno di nota. La Confederazione dovrà quindi avviare con i propri partner un progetto per la realizzazione delle componenti centrali del sistema sotto la propria responsabilità.

AUDIT

Audit of the mobile broadband secure communications system (MSC) project

Federal Office for Civil Protection

KEY FACTS

The planned national mobile broadband secure communications system (MSC) is of key importance to security policy and plays a significant role in civil protection. MSC must be deployed in all cantons by 2035 to replace the existing Polycom secure radio network. Without MSC, cooperation between the federal government, the cantons and the authorities and organisations for rescue and security (AORS) would be seriously jeopardised. Timely commissioning is therefore a high priority.

Preliminary work on the MSC project began in 2017 at the Federal Office for Civil Protection (FOCP). After several attempts and a suspension of the project in 2019, the Federal Council instructed the Department of Defence, Civil Protection and Sport (DDPS) on 29 January 2020 to implement a pilot project, in collaboration with the cantons and operators of critical infrastructure, by the end of 2023. The final report by the FOCP from December 2023 envisaged the start of MSC implementation at the beginning of 2026.

Since the final report, the FOCP has been engaged in a third office consultation for a dispatch to Parliament on the implementation of MSC. The timetable for implementation is becoming increasingly tight. For this reason, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined whether the latest proposed approach is appropriate and adequately takes the high risks into account. The audit shows that the planned approach jeopardises the timely commissioning of the project.

The consecutively planned stages for the development of MSC are not appropriate

It is concerning that the MSC project is now scheduled to begin only at the start of April 2028, following the completion of a preliminary project. This means the project will start two years later than initially announced and must still be completed by 2035 if the target date remains unchanged. As further delays are unacceptable, the FOCP must actively improve the prospects for the timely introduction of MSC. It must carry out work on thematic blocks in parallel, rather than sequentially as currently planned. Detailed target dates and dependencies must be defined without delay.

The proposed establishment of a new MSC corporation, financed by the federal government and the cantons, along with the unclear cost-sharing arrangements, increases the risk of further delays in an already tight schedule. As a result, the FOCP should refrain from founding a company governed by special legislation before the start of the project. Diverging views between the federal government and the cantons regarding cooperation, responsibilities and financing are hindering the achievement of consensus.

Instead of a preliminary project, the actual MSC project should be launched

The federal government, represented by the FOCP, is legally responsible for the key components of the system and for ensuring the proper functioning of the overall system. Delegating key responsibilities in the project to entities outside the Federal Administration should therefore be ruled out. Moreover, the planned preliminary project offers no discernible added value without binding or sufficiently concrete results. The federal government should therefore, on its own responsibility and together with its partners, launch a project to develop the key system components.

PRISE DE POSITION GÉNÉRALE DE L'OFFICE FÉDÉRAL DE LA PROTECTION DE LA POPULATION

L'OFPP approuve le rapport du Contrôle fédéral des finances ainsi que les évaluations correspondantes et voit se confirmer la nécessité de commencer dès que possible la mise en place des composants centraux. Il est à ses yeux important d'amorcer rapidement la préparation des bases techniques, en collaboration avec le cmdt Cyber, afin de pouvoir dégager les meilleures synergies techniques possibles et ainsi réaliser des économies de coûts.

1 MISSION ET DÉROULEMENT

1.1 Contexte

Aux termes de l'art. 20 de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi), la Confédération et les cantons peuvent mettre en place et exploiter ensemble un système national mobile de communication sécurisée à large bande. La Confédération est responsable des composants centraux du système, des composants décentralisés qui relèvent de sa compétence et de la sécurité de leur alimentation électrique. Elle veille au fonctionnement de l'ensemble du système. Polycom, le système radio de sécurité en place, arrivera en fin de vie en 2035. L'introduction en temps utile du système national mobile de communication sécurisée (CMS) vise à garantir au-delà de cette échéance une communication fiable entre les autorités et organisations chargées du sauvetage et de la sécurité (AOSS) et des tiers.

Les travaux préparatoires liés au CMS ont démarré dès 2010, au sein de la Commission fédérale de la télématique dans le domaine du sauvetage et de la sécurité (ComTm AOSS). Le Conseil fédéral a pris les choses en main dans sa décision du 1^{er} décembre 2017 relative au rapport sur l'avenir des systèmes d'alarme et de télécommunication pour la protection de la population¹. Il y charge le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) de procéder jusqu'au premier trimestre 2019, dans le cadre d'une note de discussion, aux clarifications conceptuelles et techniques nécessaires aux futurs travaux.

En janvier 2020, le Conseil fédéral a chargé l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) de concevoir et de réaliser avant fin 2023 un projet pilote de CMS. Les travaux réalisés ont abouti à un rapport final daté du 14 décembre 2023 à l'intention du Conseil fédéral, qui a fixé sur cette base les étapes suivantes du développement du CMS. À l'issue de la consultation des offices, l'OFPP devait élaborer en 2025 le message sur le CMS. Selon le calendrier d'origine, le Parlement traiterait le sujet en 2025 et les travaux de mise en place devaient pouvoir démarrer en 2026. Les coûts totaux comprenaient des dépenses d'investissement de 1,1 milliard de francs, suivies de dépenses d'exploitation de 1,8 milliard de francs se répartissant sur une période de 21 ans. Les organes cantonaux impliqués ont pris note de ces montants.

Ce projet a déjà fait l'objet d'un premier audit très critique du Contrôle fédéral des finances (CDF)². Au moment de l'audit dont il est question ici, l'OFPP avait procédé à trois consultations des offices, aux étapes suivantes :

- décision de principe de remplacement de Polycom par un CMS (2023) ;
- ouverture de la procédure de consultation relative au message sur le CMS (2024) ;
- résultats de la procédure de consultation et prochaines étapes (2025).

1.2 Objectifs et questions de l'audit

Le CDF a examiné dans quelle mesure la solution retenue dans le projet de message d'août 2025 répond à l'urgence d'agir et a été coordonnée avec toutes les parties prenantes.

Le CDF a défini les trois questions d'audit suivantes :

1. Les variantes possibles ont-elles été mises en balance lors de l'élaboration du rapport à l'intention du Conseil fédéral ?
2. La solution proposée tient-elle suffisamment compte de l'urgence du remplacement de Polycom ?
3. A-t-on associé les principales parties prenantes aux travaux d'élaboration de la solution ?

¹ Rapport du 29 septembre 2017 sur l'avenir des systèmes d'alarme et de télécommunication pour la protection de la population, disponible sur le portail du Gouvernement suisse (www.news.admin.ch)

² Audit des projets informatiques clés Maintien de la valeur de Polycom 2030 et Système national d'échange de données sécurisé ainsi que du projet Système de communication mobile de sécurité à large bande (PA 21539), disponible sur le site Internet du CDF (www.efk.admin.ch)

Comme le projet ne fait que commencer, le CDF n'a pas procédé ici à un véritable audit. En revanche, il a communiqué dès mars 2024 ses attentes concernant les questions urgentes à régler en détail dans le message du Conseil fédéral. L'OFPP a présenté en août 2025 ses propositions pour les prochaines étapes concrètes (lors de la 3^e consultation des offices). Le CDF les a examinées et a déjà publié ses conclusions dans le cadre de la consultation des offices, sous forme de propositions. Le présent rapport d'audit reprend les points essentiels de la prise de position du CDF. Dans la mesure où il s'attend à ce que l'OFPP étudie les propositions qu'il lui a fait parvenir et y donne suite autant que possible, le CDF n'a pas jugé utile d'introduire des recommandations dans le cadre de ce rapport.

1.3 Étendue de l'audit et principes appliqués

L'audit a été mené par Patrick Treichler (responsable de la révision) du 27 février 2024 (2^e consultation des offices) au 14 août 2025 (3^e consultation des offices). Il a été conduit sous la responsabilité d'Oliver Sifrig. Le présent rapport ne prend pas en compte les développements postérieurs à l'audit.

1.4 Documentation et entretiens

Le CDF n'a pas été activement associé à la consultation portant sur les prochaines étapes du CMS, mais a reçu la documentation correspondante aussitôt après en avoir fait la demande.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 9 octobre 2025. L'OFPP était représenté par sa directrice et le chef de la division Gestion des programmes. Le Secrétariat général du DDPS y a participé en la personne du chef de la division Planification, controlling, digitalisation et sécurité (secrétaire général suppléant). Le CDF était représenté par le responsable du mandat, le responsable du projet et le responsable de révision.

Le CDF remercie les participants pour leur coopération et rappelle qu'il appartient aux directions d'office, respectivement aux secrétariats généraux, de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 POINTS CENTRAUX DE LA 3^e CONSULTATION DES OFFICES SUR LE CMS

2.1 La création d'une société CMS SA met en péril le remplacement de Polycom dans les temps

L'OFPP prévoit pour la mise en place et l'exploitation du CMS, à la demande expresse des cantons, un modèle de type « client- fournisseur ». Un tel modèle consiste à regrouper toutes les organisations utilisatrices au sein de l'organisation cliente. Dans une telle organisation, les utilisateurs définissent les objectifs stratégiques du projet, communiquent leurs besoins opérationnels et portent la responsabilité du contrôle de gestion. L'épine dorsale de l'organisation fournisseuse est ici une nouvelle société CMS SA, visant à garantir la bonne mise en place du CMS et son exploitation.

La société anonyme de droit spécial CMS SA requiert une nouvelle loi réglant également de manière contraignante la répartition des coûts entre la Confédération et les cantons. Selon le calendrier de l'OFPP, les travaux correspondants devraient débuter en octobre 2025, ce qui veut dire que la loi entrerait en vigueur au plus tôt début 2028.

Les cantons (CCDJP et CG MPS) ont expressément approuvé tant le modèle client- fournisseur (CMS SA) que le lancement de l'avant-projet, refusant par contre la répartition des coûts proposée ainsi que les rapports de participation définis au sein de CMS SA.

Les avis divergent quant à la structure à adopter pour la société CMS SA, comme le montrent les procédures de consultation des offices organisées. Les propositions de l'OFPP semblent ne pas permettre de trouver une majorité solide, qu'il s'agisse de la gouvernance du CMS ou de son financement, y compris en ce qui concerne la répartition des coûts au sein de la Confédération.

Q APPRÉCIATION

La mise en place du CMS dans les délais impartis ne doit pas être tributaire de la création préalable d'une société de droit spécial. Toute procédure législative prend du temps et son issue est incertaine. Cela augmente le risque que le CMS ne soit pas disponible à temps pour remplacer Polycom. Par conséquent, la communication vocale sécurisée pourrait comporter à l'avenir des lacunes fonctionnelles dans le secteur des AOSS.

Au cas où la mise en place du système se ferait (comme le mentionne plus loin le CDF au chapitre 2.4) sous la responsabilité de la Confédération, les tâches restantes confiées à une société CMS SA relèveraient de l'exploitation et du développement du CMS. Ce serait certes une option, mais elle n'est guère convaincante à première vue. Il faudra donc évaluer les autres options (par ex. recours à des sociétés exploitantes déjà en activité détenues par des collectivités publiques ou exploitation interne à la Confédération). Sans perdre de vue la responsabilité qu'a la Confédération de veiller au fonctionnement du CMS.

2.2 La procédure séquentielle constitue une menace pour l'échéance de 2035

Le projet prévoit de traiter l'un après l'autre les grands blocs thématiques. Des clarifications s'imposent à propos de l'organe responsable, du financement (répartition des coûts comprise) et de la gouvernance, ainsi que du développement du système (solution technique). La ComTm AOSS a demandé le lancement d'une consultation supplémentaire sur la répartition des coûts, la gouvernance et la question du financement. Or aucune échéance précise n'a été fixée pour la suite de la procédure.

APPRÉCIATION

Comme le temps presse, il faut que l'OFPP mène en parallèle ses travaux sur les blocs thématiques. En effet, les travaux préliminaires portant sur l'organe responsable, les finances et la gouvernance, ainsi que la mise en place du système ne doivent pas se bloquer les uns les autres. Or il manque des échéances détaillées et il faudrait identifier rapidement les interdépendances de ces blocs thématiques.

2.3 Un avant-projet sans résultats contraignants n'offre pas de réelle plus-value

Le temps restant jusqu'au lancement officiel du projet doit être mis à profit pour élaborer les bases manquantes, dans le cadre d'un avant-projet de CMS. Ce dernier durera jusqu'au début des travaux opérationnels et à leur reprise par la société CMS SA, soit jusqu'au deuxième semestre 2028 selon la planification actuelle. Une telle approche vise à accélérer le lancement du projet proprement dit de CMS, une fois que la Confédération et les cantons auront donné leur feu vert. Aucune échéance concrète et contraignante n'y figure toutefois. L'avant-projet devra notamment créer les bases de planification et les bases légales de la future société CMS SA. Aucun engagement contraignant pouvant réduire la liberté d'action de la future CMS SA n'est prévu à ce stade, sauf pour les bases légales indispensables à la création de cette société. La phase d'avant-projet inclut encore des travaux conceptuels et techniques, ainsi que les travaux préalables à la constitution des structures de gouvernance.

Il incombe à la Confédération et aux cantons de financer directement les investissements nécessaires et l'exploitation du CMS. À cet effet il est prévu de soumettre au Parlement, dans un message, un crédit d'engagement portant sur les dépenses d'investissement totales de 1,1 milliard de francs.

APPRÉCIATION

L'avant-projet prévu dans la consultation des offices n'est pas censé livrer des bases contraignantes et accroît ainsi le risque de retards supplémentaires pour le remplacement du système Polycom. Il vise à traiter des thèmes controversés qui sont fondamentaux pour le projet principal qui suivra. Or il serait tout à fait possible de traiter plus tard ces thèmes (par ex. structures opérationnelles avec leur gouvernance, facturation des prestations) dans le projet, sans risque direct de blocage mutuel. Ainsi, l'avant-projet entraînera des retards imprévisibles pour des résultats incertains et menace la mise en place du système dans les délais. En lieu et place d'un avant-projet, l'OFPP devrait démarrer rapidement un projet de mise en place des composants centraux du futur système, sous la direction de la Confédération et en étroite collaboration avec les parties prenantes. Il faut de toute urgence fixer des délais concrets et contraignants.

Le DDPS prévoit de demander un crédit d'engagement, dans le cadre du présent dossier. Or tant que la répartition définitive des coûts n'est pas connue, la solution d'un préfinancement par la Confédération avec décompte a posteriori contribue au respect des délais et réduit les risques de retard. Sachant que les discussions sur la répartition des coûts, qui risquent d'être particulièrement longues, ne doivent pas mettre en péril la réalisation du CMS, il faut donc prévoir parmi les variantes un préfinancement par la Confédération.

2.4 La Confédération doit remplir ses obligations légales

La LPPCi utilise une formulation potestative pour décrire la mise en place et l'exploitation du CMS par la Confédération et les cantons. En cas de réalisation du CMS, la Confédération est notamment responsable du bon fonctionnement de l'ensemble du système³. Le CDF s'est déjà exprimé sur la question en 2021,

³ LPPCi (RS 520.1), art. 20 « Système mobile de communication sécurisée à large bande »

1 La Confédération et les cantons peuvent mettre en place et exploiter ensemble un système mobile de communication sécurisée à large bande destiné à la collaboration intercantionale et interorganisationnelle entre les autorités et organisations chargées du sauvetage et de la sécurité et des tiers.

dans un rapport intitulé « Audit des projets informatiques clés Maintien de la valeur de Polycom 2030 et Système national d'échange de données sécurisé ainsi que du projet Système de communication mobile de sécurité à large bande » (PA 21539).

Les cantons ont refusé la solution que l'OFPP avait élaborée en 2023 sur la base de l'actuel art. 20 LPPCi. D'où la mise au point à la place, avec les cantons, du modèle client- fournisseur qui aboutirait à décharger l'OFPP de la responsabilité des résultats. Ce constat vaut aussi bien dans le cas de l'organisation cliente que pour l'organisation fournisseuse :

- Technique et informatique policières (TIP) Suisse⁴ s'occuperait de la gestion de l'organisation cliente et l'OFPP assumerait pour son pilotage stratégique la même responsabilité que les autres membres.
- L'OFPP n'étant pas représenté dans l'organisation fournisseuse, l'Administration fédérale des finances et l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières se verrait transférer, du point de vue de la Confédération, la responsabilité des résultats du nouveau système.

APPRÉCIATION

Le projet mis en consultation n'est pas conforme au droit en vigueur, notamment en ce qui concerne la responsabilité de la mise en place du CMS. La Confédération doit en effet assumer sa responsabilité légale et donc porter la responsabilité des résultats. Au cas où l'OFPP ne remplirait pas les conditions requises, il faudra rechercher d'autres solutions au sein du département.

Lors des discussions sur une éventuelle modification de loi, il convient de se souvenir qu'aujourd'hui, l'OFPP est également responsable du fonctionnement d'autres systèmes communs de communication de la Confédération, des cantons et de tiers (chap. 4 LPPCi). Il serait inapproprié, peu efficace et incohérent d'exclure le CMS de ce champ de responsabilité. Le CDF s'y oppose.

2 La Confédération est responsable des composants centraux du réseau, des composants décentralisés qui relèvent de sa compétence et de la sécurité de leur alimentation électrique.

3 Elle veille au fonctionnement de l'ensemble du système.

4 TIP Suisse est une corporation de droit public dotée de la personnalité juridique dont le siège est à Berne. Elle vise à harmoniser et mettre à disposition en commun la technique et l'informatique policières.

ANNEXE 1 – BASES LÉGALES

TEXTES LÉGISLATIFS

Loi fédérale du 20 décembre 2019 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi ; état le 1^{er} janvier 2025), RS 520.1

Ordonnance du 11 novembre 2020 sur la protection de la population (OProP ; état le 1^{er} janvier 2025), RS 520.12

Loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications (LTC ; état le 1^{er} septembre 2023), RS 784.10

ANNEXE 2 – ABRÉVIATIONS

SA	société anonyme
OFPP	Office fédéral de la protection de la population
LPPCi	loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile
AOSS	autorités et organisations chargées du sauvetage et de la sécurité
CDF	Contrôle fédéral des finances
CDF	Contrôle fédéral des finances
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
ComTm AOSS	Commission fédérale de la télématique dans le domaine du sauvetage et de la sécurité
CMS	système national mobile de communication sécurisée
TPI	technique et informatique policières
CG MPS	Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports

ANNEXE 3 – GLOSSAIRE

Modèle client- fournisseur	<p>Le modèle « client- fournisseur » est une forme d’organisation opérant une distinction claire entre le pilotage politique d’un projet (par un client ou mandant) et sa réalisation opérationnelle (par un fournisseur ou mandataire). Le but étant de dissocier les considérations politiques de la réalisation concrète des projets. Le monde politique peut ainsi se concentrer sur le pilotage stratégique, tandis qu’un fournisseur spécialisé est responsable des travaux à effectuer. Un tel modèle est envisagé pour le système national mobile de communication sécurisée (CMS), afin d’en garantir la mise en œuvre efficace et professionnelle.</p> <p>(Source : traduction d’un aperçu généré par l’intelligence artificielle (Google), citant comme références : www.babs.admin.ch ; www.bs.ch)</p>
----------------------------	--