

Monsieur le Conseiller fédéral
Martin Pfister
Chef du DDPS
Palais fédéral Est
3003 Berne

Par courriel : recht@babs.admin.ch

Réf. : 25_COU_8140

Lausanne, le 14 janvier 2026

Consultation fédérale (CE) Stratégie multicanaux pour l'information, l'alerte et l'alarme

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Conseil d'Etat vous remercie de l'associer à cette consultation et de lui permettre de faire part de ses déterminations dans le cadre de l'objet mentionné en titre.

D'une manière générale, le Conseil d'Etat est favorable à la modification de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile, en vue de la mise en œuvre de la stratégie multicanaux pour l'information, l'alerte et l'alarme. Les nouvelles possibilités technologiques, l'évolution des comportements des utilisatrices et utilisateurs des médias ainsi que la durée d'utilisation des différents systèmes rendent en effet nécessaires l'extension et l'adaptation des canaux existants, de même que l'actualisation des systèmes concernés.

En revanche, le Conseil d'Etat souhaite exprimer sa vive préoccupation au regard du motif avancé pour certaines des adaptations proposées dans le projet mis en consultation, à savoir l'insuffisance des moyens dont disposerait l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP). Il est particulièrement inquiétant que le DDPS « 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 »¹. Le Conseil d'Etat juge indispensable que l'OFPP soit doté des ressources nécessaires et que les estimations financières présentées dans le rapport explicatif soient exposées de manière transparente et compréhensible. Le degré d'exactitude annoncé, à hauteur de $\pm 30\%$, n'est pas acceptable pour un projet d'une telle portée stratégique.

Ces préoccupations sont d'autant plus fondées que la situation sécuritaire en Europe s'est fortement dégradée. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat demande instamment que la Confédération mette sans délai à disposition des organes responsables de la protection de la population les moyens indispensables pour garantir, en tout temps et en toutes circonstances, l'information, l'alerte et l'alarme de la population, assurant ainsi l'accomplissement de cette tâche constitutionnelle essentielle.

¹ Rapport explicatif, p. 10

En outre, le Conseil d'Etat relève qu'il est inhabituel qu'une loi fédérale traite de l'octroi de moyens directement à un office fédéral déterminé, plutôt qu'à un département. Les ressources nécessaires seraient peut-être disponibles au niveau du DDPS. Le Conseil d'Etat regrette également que des solutions alternatives n'aient pas été examinées, notamment celle consistant à doter l'OFPP des moyens nécessaires à l'accomplissement des tâches. Le projet donne l'impression que les ressources disponibles au niveau de la Confédération constituent une contrainte déterminante, tandis qu'il est attendu des cantons qu'ils mettent à disposition très rapidement des fonds supplémentaires.

Nouveau système central

Le système central Polyalert arrivant au terme de sa durée d'utilisation, son remplacement complet d'ici 2035 apparaît indispensable. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat salue la volonté de la Confédération de mettre en place un nouveau système modulaire, hautement sécurisé, présentant une grande disponibilité et une utilisation aisée pour l'ensemble des organisations concernées aux niveaux fédéral et cantonal.

Compte tenu des délais potentiellement longs de mise en œuvre, il apparaît essentiel que les bases légales relatives à l'alarme et à l'information de la population demeurent formulées de manière suffisamment ouverte. Les canaux de communication susceptibles d'être pertinents à l'horizon 2030–2035 restent en effet incertains, et des adaptations rapides doivent pouvoir être envisagées.

Le Conseil d'Etat se félicite de la décision de dissocier le nouveau système central du dispositif de déclenchement à distance des sirènes. Cette séparation renforcera la résilience de l'infrastructure et offrira une flexibilité accrue en cas de défaillance, ainsi qu'une plus grande marge de manœuvre pour l'entretien, l'évolution technologique et les acquisitions futures.

Le Conseil d'Etat souhaite toutefois obtenir des clarifications quant au fonctionnement du déclenchement à distance des sirènes après 2035. Un système redondant demeurera nécessaire, comme c'est le cas aujourd'hui grâce à Polycom et à la téléphonie mobile. Or, le futur réseau CMS, appelé à succéder à Polycom, reposera exclusivement sur la technologie mobile. Il convient dès lors de s'interroger sur la redondance technologique qui sera disponible après le retrait de Polycom pour garantir une commande fiable des sirènes.

Nous attirons également l'attention sur les risques potentiels liés à l'ouverture du système central à des tiers pour l'entrée de messages ou le déclenchement d'alarmes. Une telle ouverture soulève des questions de sécurité ainsi que des interrogations juridiques concernant la souveraineté respective de la Confédération et des cantons en matière d'alarme et d'information de la population.

Enfin, le Conseil d'État estime que la durée prévue pour la mise en service du nouveau système – soit 9 ans – est excessive pour un projet informatique de cette nature. Alors que Polyalert restera exploité jusqu'en 2035, le nouveau système devra néanmoins être opérationnel pour assurer le service de diffusion cellulaire (Cell Broadcast) dès 2029. Il apparaît dès lors nécessaire d'accélérer l'introduction du nouveau système central afin de garantir la disponibilité de cette fonctionnalité dans les délais requis.

Introduction de la diffusion cellulaire (Cell Broadcast)

Le Conseil d'État salue l'introduction, dans les meilleurs délais, de la diffusion cellulaire en tant que canal supplémentaire pour l'alarme et l'information de la population. Cette solution, attendue de longue date par les cantons, répond de manière manifeste aux besoins actuels liés à la diffusion rapide et fiable de messages urgents.

Avec les canaux de communication actuels, il devient en effet toujours plus difficile d'atteindre l'ensemble de la population de manière sûre. L'évolution des usages médiatiques, l'insuffisance du nombre d'utilisateurs de la plateforme Alertswiss, ainsi que la présence, dans les transports publics et les zones touristiques ou transfrontalières, de personnes provenant du monde entier accentuent ces difficultés. La diffusion cellulaire constitue à cet égard un outil moderne permettant de transmettre des alertes et des alarmes sur tous les téléphones mobiles, indépendamment du pays d'origine des personnes ou de leur opérateur de télécommunications.

Le Conseil d'État regrette toutefois que le calendrier précis de mise en œuvre ne soit pas défini, si ce n'est la durée minimale estimée d'environ une année et demie après la phase d'initialisation.

D'un point de vue technique, le Conseil d'État relève encore que les ondes DAB+ ne pénètrent pas dans les abris, ce qui constitue un point faible supplémentaire par rapport à ceux déjà énumérés dans le rapport explicatif (accessibilité limitée, impossibilité d'atteindre les personnes sans smartphone, fonctionnement dépendant de la disponibilité du réseau mobile, vulnérabilité aux cyberattaques). Ces limitations renforcent la nécessité de disposer de canaux de communication complémentaires, y compris un canal renforcé indépendant de la téléphonie mobile.

Modification des compétences relatives aux sirènes fixes et mobiles

Le Conseil d'État se réjouit du maintien du réseau national de sirènes fixes et mobiles, qui constitue un canal d'alarme offrant un haut degré de disponibilité et requiert la poursuite de normes nationales communes. Il rejette toutefois les nouvelles dispositions prévoyant que les cantons assument plus de 7 millions de francs de coûts liés à ce réseau. Il exige que la Confédération continue de prendre les coûts inhérents aux sirènes, sans transfert aux cantons. L'argument selon lequel la Confédération financera désormais la diffusion cellulaire ne justifie pas un tel transfert, les sirènes demeurant avant tout un moyen d'alarme en cas de guerre relevant de la compétence fédérale. Alors que l'art. 9 LPPCi attribue à la Confédération la responsabilité des systèmes d'alerte et d'alarme et que l'art. 16 ne confie aux cantons que le déclenchement, il apparaît clairement que la prise en charge des coûts des sirènes ne doit pas être transférée aux cantons.

Comme le DDPS, le Conseil d'État constate également que la Confédération n'a pas été en mesure, jusqu'ici, d'assumer pleinement ses compétences dans ce domaine, notamment à cause du manque de savoir-faire disponible et de l'insuffisance des ressources financières. Les cantons ont néanmoins démontré ces dernières années leur disposition à collaborer avec la Confédération et à la prise en charge de tâches, contre indemnisation. Or, la proposition actuelle ne se limite pas à revenir au régime de la LPPCi 2002 : elle va plus loin en transférant aux cantons le financement des sirènes et d'autres tâches qui relevaient jusqu'ici de la Confédération. Une telle modification des compétences doit impérativement être traitée dans le cadre du projet « Désenchevêtrement 27 – Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ». Le Conseil d'État refuse dès lors toute nouvelle réglementation isolée concernant les sirènes en dehors de ce projet.

La formulation actuelle des art. 9 et 16 LPPCi crée par ailleurs une asymétrie notable : les responsabilités fédérales sont formulées de manière générale, laissant une large marge d'interprétation, tandis que celles des cantons sont précisées en détail. Pour garantir la sécurité juridique et éviter une adaptation unilatérale de l'action fédérale aux ressources disponibles, les systèmes relevant de la compétence de la Confédération doivent être explicitement énumérés dans la loi.

Si une redistribution des tâches devait finalement être envisagée dans le cadre du projet « Désenchevêtrement 27 », celle-ci ne devrait en aucun cas dépasser le cadre de la LPPCi 2002. Pour préserver l'uniformité nationale, il est indispensable que l'OFPP continue de définir les critères d'acquisition, d'accompagner les projets cantonaux et d'assumer le financement des sirènes. À défaut, il existe un risque réel de fragmentation en 26 solutions différentes, ce qui exigerait éventuellement la création d'un organe intercantonal de coordination, au détriment de l'efficacité.

Le Conseil d'État émet des réserves quant à l'affirmation du rapport explicatif selon laquelle la décentralisation de l'acquisition des sirènes au niveau cantonal améliorerait la structure des coûts. Il demande qu'une analyse approfondie des synergies potentielles et des économies d'échelle liées à un appel d'offres centralisé au niveau de la Confédération soit menée. Il estime qu'une procédure d'acquisition unique pour l'ensemble du pays pourrait offrir des conditions plus avantageuses que des achats séparés dans chaque canton.

Le Conseil d'État relève en outre que les impacts financiers du projet ne sont pas suffisamment présentés. Les dépenses prévues de 60,1 millions de francs pour la période 2029–2035 ne sont ni ventilées par activité ni mises en relation avec le fait que certains cantons devront remplacer presque l'ensemble de leurs sirènes sur une courte période. Il n'est pas mentionné non plus que certains coûts désormais proposés à la charge des cantons n'étaient pas assumés par eux dans le cadre de la LPPCi 2002. Par ailleurs, l'entrée en vigueur annoncée des nouvelles compétences en 2029 doit tenir compte des processus budgétaires cantonaux : les dispositions légales et d'exécution doivent être disponibles au plus tard à l'automne 2027, faute de quoi des mesures transitoires seront nécessaires.

Le Conseil d'État salue enfin le fait que la Confédération reste responsable du système de déclenchement à distance des sirènes, y compris son renouvellement. Vu que le système actuel atteint la fin de son cycle de vie, il est nécessaire d'équiper tous les emplacements de sirènes avec un système de déclenchement de nouvelle génération, dont les coûts d'investissement et d'exploitation doivent être intégralement assumés par la Confédération. Ce système constitue le lien essentiel entre le système central et les installations d'alarme.

Mise hors service de la radio d'urgence

Le Conseil d'État relève que le projet de loi prévoit la suppression, sans remplacement, du système « Information de la population par la Confédération en cas de crise » (IPCC). Il exige qu'un système équivalent soit développé et mis en service avant toute mise hors exploitation de l'IPCC actuel, lequel doit continuer de fonctionner jusqu'à l'entrée en vigueur de son successeur.

Cette exigence se fonde sur le fait que les besoins d'information lors de crises sont essentiels, et deviennent cruciaux lors de l'occupation et de l'exploitation des abris, où la capacité d'informer constitue un véritable enjeu de survie. L'alarme et l'information doivent donc pouvoir être assurées dans toutes les situations, y compris à l'intérieur d'abris fermés et en cas de défaillance des réseaux publics de téléphonie mobile ou d'Internet, notamment à la suite d'une panne généralisée ou d'une pénurie d'électricité. Or, les solutions alternatives envisagées ne garantissent pas ce niveau de résilience : la diffusion cellulaire dépend du fonctionnement des réseaux mobiles publics et demeure vulnérable aux cyberattaques ; les sirènes, quant à elles, ne permettent que l'alarme, sans transmettre d'informations.

Ainsi, la radio d'urgence analogique demeure aujourd'hui le seul système capable de transmettre des informations à la population en cas de défaillance complète des infrastructures numériques. Sa mise hors service, motivée principalement par l'essor du numérique (DAB+) et par des hypothèses d'évolution du comportement des usagers, apparaît prématurée. Le faible coût des appareils de réception AM/FM, disponibles dès CHF 10.00, et l'existence d'applications permettant leur utilisation sans Internet n'ont pas été pris en considération. Avec un équipement peu onéreux et une sensibilisation adéquate, la radio d'urgence pourrait rester le moyen ultime de communication direct avec la population.

De plus, la SSR examine actuellement un éventuel retour à des émetteurs OUC et que le Parlement fédéral vient de prolonger l'exploitation de la radio OUC par l'adoption d'une motion. L'avenir de cette technologie reste donc ouvert au niveau fédéral.

Le Conseil d'État souligne en outre que les stratégies fédérales en vigueur manquent de cohérence. La stratégie pour les ouvrages de protection de l'OFPP prévoit la modernisation des abris et le maintien du concept actuel, mais renvoie, s'agissant de l'information dans les abris, à la stratégie multicanaux. Or, cette dernière ne fournit aucune indication convaincante sur la manière d'atteindre la population dans les abris après la mise hors service de la radio d'urgence analogique.

Enfin, le Conseil d'État constate une absence d'informations détaillées concernant le budget prévu, notamment en ce qui concerne les coûts de démantèlement des infrastructures existantes. Les 124 millions annoncés pour le démantèlement du réseau de sécurité paraissent, en l'état, disproportionnés au regard des coûts globaux, et nécessitent une justification approfondie.

Maintien des messages radio à diffusion obligatoire

Le Conseil d'État souligne que les messages radio à diffusion obligatoire constituent un canal essentiel et un niveau de redondance indispensable en cas de défaillance des réseaux de téléphonie mobile, de l'Internet ou de l'alimentation électrique. Il soutient pleinement leur maintien ainsi que celui des systèmes nécessaires à leur transmission.

Formats de messages lisibles par machine

Le Conseil d'État salue la mise à disposition des informations, alertes et alarmes dans des formats lisibles par des machines, permettant leur utilisation par des systèmes tiers, et accueille favorablement l'introduction du Common Alerting Protocol (CAP) pour la transmission de l'alarme à des systèmes externes. A cet égard, les adaptations spécifiques à d'éventuels besoins suisses génèrent des coûts supplémentaires et retardent inutilement l'introduction des systèmes. Il convient dès lors de les éviter.

Développement des points de rencontre d'urgence

Le Conseil d'Etat soutient la poursuite du développement des points de rencontre d'urgence, tout en regrettant que ce dispositif ne fasse l'objet d'aucune estimation chiffrée. Il souligne en outre que l'extension de ces points avec des fonctions WLAN, telle que mentionnée dans les documents mis en consultation², doit être écartée pour des raisons techniques et logistiques. En effet, l'intégration de fonctions WLAN apparaît inappropriée, notamment car (1) L'accès au WLAN seul ne suffit pas ; il faut aussi une connexion à l'Internet. (2) L'alimentation en électricité de la population aux points de rencontre d'urgence ne peut pas être garantie. (3) La compatibilité des terminaux et du WLAN ne peut pas être garantie, et (4) Le personnel nécessaire pour offrir ce service dans cette situation fait défaut.

En vous souhaitant une bonne réception de la présente, le Conseil d'Etat vous prie d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de sa considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Christelle Luisier Brodard

LE CHANCELIER



Michel Staffoni

Annexe

- Commentaires liés aux articles

Copies

- OAE
- SSCM
- PCV
- DSAS
- ECA

² Rapport explicatif, p.17

Annexe : Commentaires liés aux articles

Dispositions légales	Commentaires
Art. 9 al. 3 LPPCi	La stratégie multicanaux pour l'information, l'alerte et l'alarme soumise à consultation se concentre principalement sur des aspects d'ingénierie, d'organisation et de financement. Les populations en situation de vulnérabilités ne sont abordées qu'à la marge – via l'obligation générale d'accessibilité mais sans en approfondir les impacts différenciés, les besoins spécifiques populationnels. Au-delà de cette considération générale, la stratégie multicanaux proposée représente une opportunité forte d'améliorer l'accessibilité des alertes pour garantir l'accessibilité aux personnes en situation de handicap. Le maintien de plusieurs canaux de diffusion est salué, ce qui augmente ainsi la résilience, la portée et la capacité à atteindre différents publics (personnes en situation de handicap, personnes âgées, etc.) et constitue un avantage majeur pour les personnes ayant des limitations sensorielles, cognitives ou en mobilité. La disparition de la radio d'urgence retire un canal simple et robuste qui pouvait bénéficier aux personnes avec une faible littératie numérique (dont des personnes en situation de handicap), ce qui affaiblit potentiellement l'accessibilité. Le transfert complet de la responsabilité des sirènes aux cantons, outre le fait qu'il implique un transfert de charge financière et organisationnelle très important, crée un risque d'hétérogénéité territoriale quant à la couverture, susceptible d'affecter de manière disproportionnée les personnes en situation de handicap dépendantes d'une grande fiabilité des signaux. Le cas échéant, les cantons devront donc veiller à garantir une mise en œuvre inclusive, en s'assurant que chaque canal reste pleinement accessible et que les lacunes potentielles liées au numérique soient compensées par des solutions locales adaptées. Enfin, pour assurer une mise en œuvre opérationnelle, il s'agirait encore de mettre en place une obligation d'organiser des tests périodiques incluant des personnes en situation de handicap pour valider l'efficacité du dispositif et de consulter des associations spécialisées dans le champ du handicap. Cela pour affiner les canaux les plus importants pour les populations vulnérables. Plus globalement, il serait pertinent de développer des recommandations pratiques (par exemple, vibrations pour les personnes malentendantes) et des standards pour les technologies d'alerte, incluant une réglementation technique pour les différents supports à destination des publics en situation de vulnérabilités. Ces développements

	devraient s'inscrire dans le principe de conception universelle afin de garantir que chaque dispositif soit pensé dès l'origine pour être fonctionnel pour toutes les personnes. De plus, toutes les communications devraient respecter à titre d'exemple le langage clair ou simplifié (la langue facile à lire), le contraste visuel suffisant, le sous-titrage systématique et la mise à disposition d'une version en langue des signes.
Art. 16 al. 2 LPPCi	L'article 16, al. 2 LPPCi mis en consultation précise que les cantons sont « responsables des sirènes fixes et mobiles, à l'exception du dispositif de déclenchement à distance ». Limiter la responsabilité cantonale aux seules sirènes fixes et mobiles risque toutefois d'exclure d'autres systèmes dans lesquels les cantons ont investi ou dont ils assument déjà la responsabilité. C'est notamment le cas, pour le Canton de Vaud, du renouvellement des feux à éclipses bordant les lacs Léman, Neuchâtel et Morat. Afin de refléter de manière exhaustive les responsabilités cantonales, l'article 16, al. 2 LPPCi pourrait être complété comme suit : « Ils sont <i>notamment</i> responsables des sirènes fixes et mobiles, à l'exception du dispositif de déclenchement à distance. ». Il faut à tout le moins préciser au niveau du commentaire des dispositions que la responsabilité cantonale englobe également les autres systèmes d'alarme ou d'avertissement déjà existants ou développés par les cantons, tels que les dispositifs lumineux ou sonores installés sur le domaine public, afin d'éviter toute ambiguïté quant à l'étendue des compétences cantonales.
Art. 16a LPPCi	La formulation actuelle de l'art. 16a (« les cantons mettent en service des points de rencontre d'urgence ») ne reflète pas correctement la répartition réelle des responsabilités. Le libellé suggère en effet que la mise en service relève exclusivement des cantons, alors que dans le canton de Vaud l'exploitation opérationnelle des points de rencontre d'urgence est du ressort des communes. Une clarification s'impose donc afin de distinguer les niveaux de responsabilité et d'assurer la cohérence entre la loi et l'organisation réelle des tâches. Pour refléter la réalité, la disposition devrait préciser que : • les cantons définissent le cadre, coordonnent, planifient et veillent à l'harmonisation du dispositif, • tandis que les communes sont chargées de l'exploitation, de la mise en service et du fonctionnement opérationnel des points de rencontre d'urgence. À défaut, ces éléments doivent être explicitement mentionnés dans le commentaire officiel afin d'éviter toute ambiguïté quant à la répartition des compétences entre cantons et communes.