

Rapport

Date de la séance du CE: 29 octobre 2014
Direction: Direction de la police et des affaires militaires
N° d'affaire: 2014.POM.640
Classification: Non classifié

Police cantonale bernoise; fonctionnement et entretien du système de mobilisation; autorisation de dépenses; crédit d'engagement pluriannuel pour les années 2015 à 2019 et crédit d'engagement pluriannuel pour les années 2015 à 2016 (crédit d'objet)

Table des matières

1	Synthèse	2
2	Bases légales	2
3	Description de l'affaire	3
3.1	Contexte	3
3.2	Maintien du système actuel	4
3.3	Financement actuel	6
3.4	Bases légales relatives à la responsabilité en matière de financement	6
3.5	Modèle de financement des coûts périodiques depuis 2012	7
4	Répercussions financières et personnelles	7
4.1	Dépenses uniques et périodiques	7
4.2	Répartition des coûts entre la POCA, l'OSSM et l'AIB	8
4.3	Répartition des coûts pour les années 2015 à 2019	9
4.4	Changements par rapport à l'ACE 0119/2010	10
4.5	Coûts induits	10
4.6	Montant du crédit et compétence en matière de dépense	10
4.7	Répercussions sur le personnel	11
4.8	Répercussions en cas d'abandon du système de mobilisation	11
5	Protection et sécurité des données	11
6	Proposition	11



1 Synthèse

Conformément à l'article 6, alinéa 2 de la LPol, la Police cantonale (POCA) assure sur l'ensemble du territoire cantonal la réception et la transmission des messages d'alarme et des avis de sinistre.

Le système eAlarm a été introduit à la POCA dans le cadre du projet de fonctionnement et d'entretien du nouveau système de mobilisation par téléphone (SMT) (ACE 0119/2010). Il a été mis en place en raison des risques que présentait l'ancien système sur le plan technique et de sa suppression, mais aussi du dépôt de différentes interventions parlementaires (Simon-Jungi). Il a été installé en 2010 par Swisscom, sous la direction de la POCA, de l'AIB (Assurance immobilière Berne) et de l'Office de la sécurité civile, du sport et des affaires militaires (OSSM), à l'issue d'un appel d'offres mené au second semestre 2008. L'introduction du nouveau système a permis de réduire considérablement les risques techniques et fonctionnels liés à la mobilisation.

Depuis l'introduction d'eAlarm, les problèmes liés à la mobilisation simultanée de diverses unités et à la mobilisation lors d'une surcharge du système appartiennent au passé; aussi, la mobilisation au-delà des frontières communales va désormais de soi. Enfin, la mobilisation de la POCA et des sapeurs-pompiers est assurée lors des différents scénarios connus tels que les crues, les incendies et les grandes manifestations.

Le nouveau système permet de lier la transmission des avis de sinistre et d'alarme à celle des messages d'alarme à chaque poste de sapeurs-pompiers. C'est pourquoi il est difficile de distinguer avec précision la part de financement du canton et celle des communes devient plus difficile. Aucune disposition légale ne définit pour l'instant clairement la part des communes au financement du système de mobilisation unifié. Toutefois, pour certains domaines dans lesquels le système est utilisé, il existe des bases légales prévoyant l'obligation des communes à contribuer au financement.

Depuis 2012, les coûts périodiques de fonctionnement du système sont pris en charge par les communes et le canton, à hauteur de 50 pour cent chacun. Les frais relatifs aux réseaux de télécommunications publics et les réseaux de transmission sont supportés par les organisations partenaires et les communes. Les dépenses annuelles étant relativement faibles et le nombre de communes, élevé, la décision a été prise de renoncer à procéder à une facturation proportionnelle par commune. Depuis 2012, le canton prend en charge l'ensemble des coûts périodiques et les inscrit dans le bilan global LPFC. Cette façon de procéder permet d'éviter les charges administratives supplémentaires engendrées par la facturation aux communes ainsi que la création d'un poste à 50 pour cent au moins.

Du fait du développement technique rapide et de la modernisation permanente de l'équipement des troupes, de nouvelles possibilités en matière de mobilisation sont apparues ces dernières années, lesquelles ne sont pas prises en compte dans le crédit d'objet actuel (ACE 0119/2010). L'objectif du présent rapport est de définir et de synthétiser les possibilités de mobilisation utilisées aujourd'hui dans le canton de Berne.

L'arrêté est soumis au référendum facultatif.

2 Bases légales

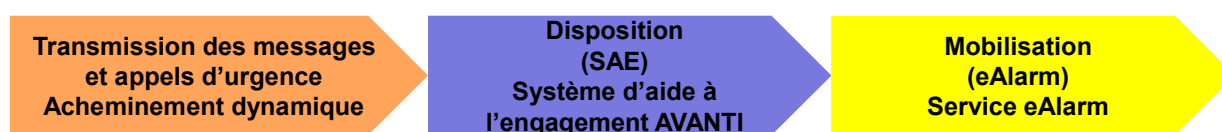
- Loi du 8 juin 1997 sur la police (LPol; RSB 551.1), article 6, alinéa 2
- Loi du 20 juin 1996 sur la Police cantonale (LPC; RSB 552.1), article 3, alinéa 1
- Ordonnance du 17 octobre 2009 sur la police (OPol; RSB 551.111), article 12

- Loi du 20 janvier 1994 sur la protection contre le feu et sur les sapeurs-pompiers (LPFSP; RSB 871.11), articles 21 et 33
- Loi cantonale du 24 juin 2004 sur la protection de la population et sur la protection civile (LCPPCi; RSB 521.1), articles 13 et 27
- Ordonnance du 27 octobre 2004 sur la protection de la population (OPP; RSB 521.10), article 19
- Ordonnance cantonale du 27 octobre 2004 sur la protection civile (OCPCi; RSB 521.11), article 10
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la police et des affaires militaires (Ordonnance d'organisation POM, OO POM; RSB 152.221.141), articles 1 et 8
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP; RSB 620.0), articles 45, alinéa 1, 46, 47, 48, alinéa 1, lettre a, 49, 50 et 52
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP; RSB 621.1), articles 142, alinéas 1, 2, lettre b et 3, lettre a, 146, 148 et 152

3 Description de l'affaire

3.1 Contexte

La mobilisation constitue une partie essentielle de l'ensemble du processus de traitement des appels d'urgence, représenté de façon simplifiée dans le schéma suivant.



Grâce à l'acheminement dynamique, l'appel émis par un organe d'alerte est transmis automatiquement à la centrale d'engagement compétente conformément aux attributions prédéfinies. Le système d'aide à l'engagement (SAE) reçoit le message et permet de définir les moyens d'intervention nécessaires. Leur mobilisation intervient ensuite par le biais de l'application eAlarm.

Le présent rapport porte sur l'étape de la mobilisation et non sur les autres étapes du processus, à savoir la transmission des messages et appels d'urgence et la disposition par les centrales d'engagement régionales de la POCA.



Actuellement, le financement de l'étape de mobilisation est fondé sur l'ACE 0119/10 et devrait, par le présent arrêté, être élargi afin de satisfaire aux exigences actuelles et de combler les lacunes.

3.2 Maintien du système actuel

Le système de mobilisation a fait ses preuves et a été continuellement amélioré depuis son introduction en 2010 ; il est donc prévu de le conserver avec les mêmes fonctionnalités.

Système de mobilisation eAlarm:

Grâce au système de mobilisation eAlarm, les centrales d'engagement de la POCA peuvent, à l'aide d'un simple clic dans la base de données actualisée du système de mutation, convoquer et mobiliser les personnes nécessaires. Ce système permet de convoquer les ressources des sapeurs-pompiers et de la POCA. Le système est adapté à la taille du canton, qui compte quelque 22 500 membres des sapeurs-pompiers et de la POCA¹. Il permet notamment d'alerter en priorité un nombre restreint de personnes, qui restent joignables même en cas de surcharge temporaire du réseau.

Système de mutation

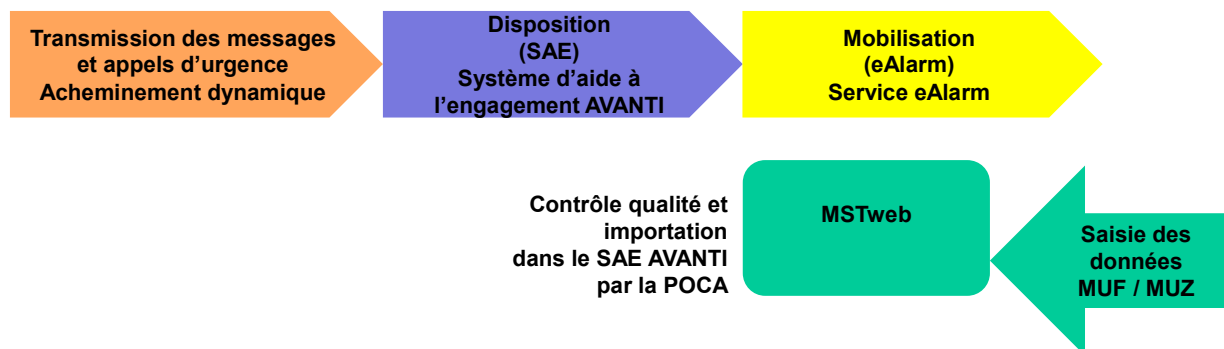
L'alerte des sapeurs-pompiers repose sur des dispositifs prédéfinis, qui sont traités, adaptés et élargis selon un processus qui a fait ses preuves. Chaque organisation de sapeurs-pompiers dispose d'un accès au système de mobilisation afin de pouvoir modifier les données. Pour l'instant, cet accès s'effectue par le biais du système MSTweb, l'objectif étant que les données soient directement transférées dans le système eAlarm au moyen d'une nouvelle application acquise par l'AIB. Comme par le passé, les mutations (modification des données) seront toujours contrôlées et approuvées avant d'être activées.

Il est prévu que les mutations concernant les organisations de la protection civile soient effectuées directement dans le système eAlarm selon le processus déjà éprouvé. L'objectif à plus long terme est qu'après la mise en place de la gestion des données dans le Système d'information sur le personnel de l'armée (SIPA), les données soient transférées du SIPA au système eAlarm en passant par une interface.

Swisscom Suisse SA (Swisscom) a prévu de mettre fin au système de mutation actuel MSTweb d'ici fin 2015. Il faudra donc le remplacer par une solution moderne, qui nécessitera toutefois certaines adaptations dans le SAE AVANTI au sein des centrales d'engagement. Les schémas ci-après illustrent les processus actuel et futur des mutations et leur contrôle qualité.

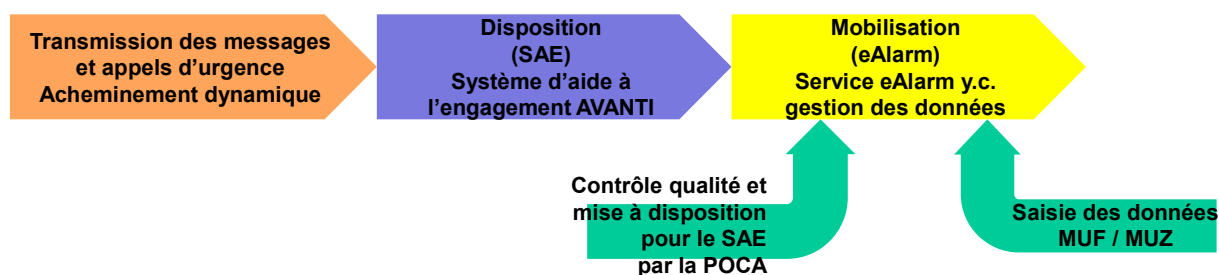
Processus de mutation actuel via MSTweb avec importation des données dans le SAE AVANTI des sapeurs-pompiers.

¹ Le système de mobilisation permet d'alerter jusqu'à 350 utilisateurs de téléphone mobile par minute et 600 utilisateurs de téléphonie mobile/FixNet par minute. Jusqu'à 2000 utilisateurs peuvent être informés par SMS par minute et jusqu'à 20 000 par pager (la fréquence séquentielle dépend du réseau auquel le pager est connecté).



MUF = Responsable des mutations des sapeurs-pompiers; MUZ = Responsable des mutations de la protection civile; SAE = système d'aide à l'engagement

Simplification prévue du processus de mutation: les données des participants des sapeurs-pompiers et de la protection civile seront saisies directement dans le système élargi eAlarm et activées par la POCA via le SAE.



Application eAlarm (sur iPhone):

Dans le cadre de leur travail, tous les collaborateurs de la POCA utilisent un iPhone. Les ordres de mobilisation sont donc aussi transmis par ce moyen, avec l'application eAlarm, introduite en octobre 2013. Cette application permet de mobiliser le personnel nécessaire et d'exiger une confirmation de la personne ayant reçu le message de mobilisation. Elle garantit donc la simplicité, l'efficacité et la rapidité de la mobilisation, ce qui répond aux exigences de notre époque.

Alarme d'urgence

En cas de panne de l'application eAlarm, l'alerte peut être donnée aux sapeurs-pompiers par l'intermédiaire d'un service spécial de Swisscom, qui dispose de listes téléphoniques prédéfinies.

Alarme par bipeur

Les sapeurs-pompiers possèdent un *bipeur* et, selon le dispositif, c'est par ce moyen que l'alerte est donnée à certains d'entre eux.

3.3 Financement actuel

Depuis 2012, les coûts d'exploitation périodiques du système sont financés par les communes et le canton, à hauteur de 50 pour cent chacun. Les coûts pour les réseaux de télécommunications publics et les réseaux de transmission sont supportés par les organisations partenaires et les communes.

Les dépenses annuelles étant relativement faibles et le nombre de communes, élevé, la décision a été prise de renoncer à procéder à une facturation proportionnelle par commune. Depuis 2012, le canton prend en charge l'ensemble des coûts périodiques et les inscrit dans le bilan global LPFC. Cette façon de procéder a permis d'éviter les charges administratives supplémentaires, engendrées par la facturation aux communes ainsi que la création d'un poste à 50 pour cent au moins. Cette solution de financement ayant fait ses preuves, il serait judicieux de la garder à l'avenir.

3.4 Bases légales relatives à la responsabilité en matière de financement

Dans le cadre de la responsabilité en matière de financement, il faut tenir compte des dispositions suivantes.

- **Article 12 de l'ordonnance du 17 octobre 2007 sur la police (OPol; RSB 551.111):** la POCA transmet gratuitement à la commune les messages d'alarme et les avis de sinistre. Les communes sont tenues d'annoncer à la POCA un poste d'alarme. Elles doivent équiper celui-ci d'appareils de réception conformes aux exigences de la POCA.
- **Article 13 de la loi cantonale du 24 juin 2004 sur la protection de la population et sur la protection civile (LCPPCi; RSB 521.1)²:** les communes entretiennent un poste d'alarme atteignable en permanence chargé de recevoir et de diffuser les messages d'alarme. Elles veillent à la diffusion des alertes et prennent des mesures préventives.
- **Article 10 de l'ordonnance cantonale du 27 octobre 2004 sur la protection civile (OCPCi; RSB 521.11):** dans le cadre de la protection civile, le Conseil communal est chargé, compte tenu des prescriptions fédérales et cantonales, de régler notamment la préparation de la mobilisation et des moyens que constituent les ouvrages de protection, l'alarme et les transmissions.
- **Article 19 de l'ordonnance du 27 octobre 2004 sur la protection de la population (OPP; RSB 521.10)** prévoit, en se référant à l'article 46 LCPPCi (le Conseil-exécutif détermine quels moyens de communication sont exploités et quels logiciels sont utilisés dans le canton en cas de catastrophe et de situation d'urgence, ainsi que les interfaces qui les relient aux communes et aux organisations partenaires), que la Direction de la police et des affaires militaires est responsable, en collaboration avec les organes concernés, du système d'alarme et de transmission cantonal et édicte, d'entente avec les organisations partenaires directement concernées, les consignes concernant notamment la prise en charge des frais.
- **Article 21 de la loi du 20 janvier 1994 sur la protection contre le feu et sur les sapeurs-pompiers (LPFSP; RSB 871.11):** selon cet article, les collectivités responsables des sapeurs-pompiers sont les communes ; elles sont tenues de les organiser, de les équiper, de les former et de les exploiter.
- **Article 30 LPFSP** traite du financement des sapeurs-pompiers et prévoit que les communes assument les frais de ces derniers. Il ressort du présent rapport que les dépenses brutes peuvent être réparties de la manière suivante: 35 pour cent pour les investissements

² Les dispositions cantonales sur la protection de la population et sur la protection civile font actuellement l'objet d'une révision. Même si les bases légales ad hoc subiront des modifications rédactionnelles découlant de l'évolution technologique et relevant de la systématique législative, leur contenu restera largement inchangé en ce qui concerne la responsabilité liée au financement.

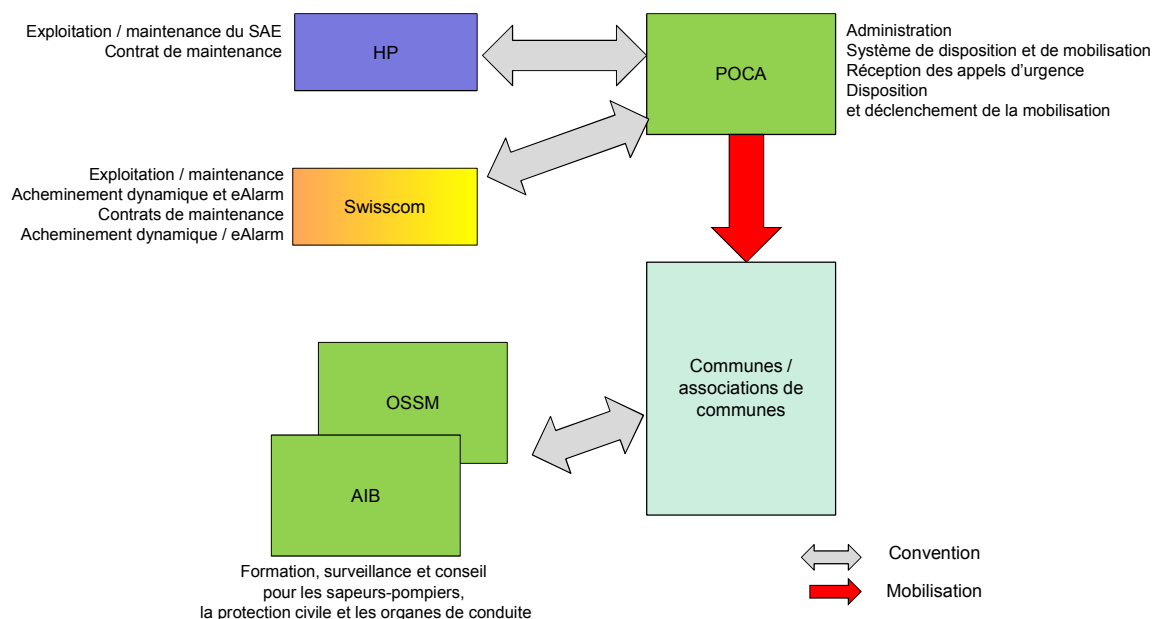
d'équipement, 25 pour cent pour la solde et les indemnités de cours, 15 pour cent pour le loyer et l'entretien du matériel et 25 pour cent pour les dépenses de consommation et autres.

Le nouveau système permet de lier la transmission des avis de sinistre et d'alarme à celle des messages d'alarme à chaque poste de sapeurs-pompiers. Il est ainsi difficile d'opérer une distinction nette entre la part de financement du canton et celle des communes. En fin de compte, aucune disposition légale ne définit actuellement clairement la part financière des communes au système de mobilisation unifié. Toutefois, pour certains domaines dans lesquels le système est utilisé, il existe des bases légales prévoyant l'obligation des communes à contribuer au financement. L'élaboration de bases légales nécessaires est prévue dans le cadre de la révision de la LPol.

3.5 Modèle de financement des coûts périodiques depuis 2012

Depuis 2012, la POCA est responsable du fonctionnement et de l'entretien de la plate-forme cantonale de mobilisation. Dans ce contexte, il faut mentionner que les démarches contractuelles, techniques et fonctionnelles se déroulent en parallèle.

Le schéma suivant illustre les structures et les processus.



La POCA est l'intermédiaire entre tous les partenaires impliqués. Les fournisseurs du système et les prestataires – actuellement Hewlett-Packard Suisse Sàrl (HP) et Swisscom – sont ainsi liés à la POCA par contrat. Swisscom a été choisi comme fournisseur dans le cadre d'un appel d'offres public mené en 2010. En 2014, une annonce SIMAP a été publiée (n° 813229 en mars 2014), indiquant que HP était le fournisseur du SAE AVANTI.

4 Répercussions financières et personnelles

4.1 Dépenses uniques et périodiques

Les dépenses uniques en vue du remplacement du système de mutation sont composées des dépenses de développement de HP et de Swisscom pour adapter le système en question et des prestations de ces derniers.

Ampleur de la prestation	Coûts POCA uniques	Coûts projet uniques	Coûts POCA périodiques
Mutation des données des usagers Remplacement de MSTweb par eAlarm	118 407	446 645	120 528
Mobilisation Adaptations et fonctionnement du SAE AVANTI	200 000	200 000	30 000
Mobilisation Élargissement et fonctionnement de l'application eAlarm			138 597
Prestations	194 301	234 973	
Fonctionnement du service			490 875
Total (y c. TVA)	512 708	881 618	780 000

L'ensemble du projet entraîne des dépenses uniques à hauteur de 881 618 francs pour la POCA, l'OSSM et l'AIB. La part de la POCA s'élève à 512 708 francs, répartis sur 2015 et 2016. Aux dépenses uniques de 320 000 francs pour 2015 et 192 708 francs pour 2016 s'ajoutent des dépenses périodiques de 695 000 francs en 2015 et de 780 000 francs en 2016 pour les prestations de service de HP et Swisscom.

4.2 Répartition des coûts entre la POCA, l'OSSM et l'AIB

Le tableau suivant indique l'année effective des coûts et la répartition prévue entre la POCA, l'OSSM et l'AIB. Étant donné qu'en sus de la migration prévue, il faudra maintenir le système d'exploitation actuel, il y aura, en 2015 et 2016, des coûts de fonctionnement comme d'investissement.

Ampleur de la prestation	Coûts (y c. TVA) 2015				Coûts (y c. TVA) 2016			
	POCA uni.	POCA pér.	OSSM uni.	AIB uni.	POCA uni.	POCA pér.	OSSM uni.	AIB uni.
Mutation des données des usagers Remplacement de MSTweb par eAlarm	-	59 400	-	-	118 407	132 672	-	201 939
Mobilisation Adaptations et fonctionnement du SAE AVANTI	200 000	30 000	-	-	-	30 000	-	-
Mobilisation Élargissement et exploitation de l'application eAlarm	-	117 934	-	-	-	123 100	-	-
Prestations	120 000		-	-	74 301	-	10 000	30 672
Fonctionnement du service	-	487 666	-	-	-	494 228	-	-
Total	320 000	695 000	-	-	192 708	780 000	10 000	232 611
Total dépenses d'investissement et dépenses périodiques	1 015 000		-	-	972 708		-	-

Ampleur de la prestation	Coûts (y c. TVA) 2017			Coûts (y c. TVA) 2018			Coûts (y c. TVA) 2019		
	POCA pér.	OSSM pér.	AIB pér.	POCA pér.	OSSM pér.	AIB pér.	POCA pér.	OSSM pér.	AIB pér.
Mutation des données des usagers Remplacement de MSTweb par eAlarm	120 528		6480	120 528		6480	120 528		6480
Mobilisation Adaptations et fonctionnement du SAE AVANTI	30 000			30 000			30 000		
Mobilisation Élargissement et fonctionnement de l'application eAlarm	128 265			133 431			138 597		
Prestations									
Fonctionnement du service	501 207			496 041			490 875		
Total	780 000		6480	780 000		6480	780 000		6480

4.3 Répartition des coûts pour les années 2015 à 2019

Le tableau suivant indique les dépenses uniques et périodiques de la POCA pour les années 2015 à 2019.

Année	Coûts uniques	Coûts périodiques	Coûts totaux (y c. TVA)
2015	320 000	695 000	1 015 000
2016	192 708	780 000	972 708
2017	-	780 000	780 000
2018	-	780 000	780 000
2019	-	780 000	780 000

4.4 Changements par rapport à l'ACE 0119/2010

La mise en œuvre du projet permettra aux organisations devant être mobilisées de continuer de bénéficier des standards habituels en matière de mobilisation, conformément aux dispositions légales. En outre, lesdites organisations auront toujours la possibilité de procéder aux mutations par voie électronique. L'interface financée par l'AIB (WinFAP – eAlarm) permet de réduire de près de 50 pour cent les dépenses actuelles en ce qui concerne les mutations.

L'introduction d'une gestion des données au moyen du système de mobilisation eAlarm permettra en outre de réduire la complexité de la constellation actuelle du système, dont les transmissions de données des usagers sont constantes, et de créer la possibilité d'installer une interface vers le système d'alarme d'urgence « Conferencing-Services » avec des données d'usagers en temps réel. À cet égard, les listes de codes nécessaires seront également mises à disposition par le système électronique eAlarm. Le regroupement des services ayant nécessité jusqu'ici une autorisation de dépenses au niveau de la Direction ou du Conseil-exécutif permet d'éviter de générer des coûts supplémentaires.

4.5 Coûts induits

Aucun coût n'est induit en dehors des coûts périodiques mentionnés au chiffre 4.3.

4.6 Montant du crédit et compétence en matière de dépense

Il s'agit d'un crédit d'engagement pluriannuel sous la forme d'une dépense périodique nouvelle relevant de la compétence du Grand Conseil et soumis au référendum facultatif, et d'un crédit d'engagement pluriannuel sous la forme d'une dépense unique nouvelle.

Le financement est imputé aux natures comptables et centres de coûts suivants.

Centre de coûts	Nature comptable	Exercice	Montant CHF y c. TVA
1400 Informatique	315800	2015	755 000
1400 Informatique	506800	2015	260 000
1400 Informatique	315800	2016	972 708
1400 Informatique	315800	2017	780 000
1400 Informatique	315800	2018	780 000
1400 Informatique	315800	2019	780 000

Les moyens prévus sont inscrits dans le budget 2015 et dans le plan intégré « mission-financement » 2016 – 2018 de la POCA dans le groupe de produits 06.02.9100 Police.

4.7 Répercussions sur le personnel

Dans le cadre de l'introduction, il y a douze ans, du SAE AVANTI et du système de commande supérieur pour l'alarme des sapeurs-pompiers, il a fallu régler les nouvelles tâches y relatives. Depuis, les mutations sont effectuées de façon efficace et centralisée (mise à jour des données) au sein de la POCA. En 2007, le système de commande supérieur a été remplacé par l'application SAE AVANTI des sapeurs-pompiers et, depuis, les mutations des données des sapeurs-pompiers dans l'application en question nécessitent 200 pour cent de poste, lesquels sont pourvus. Il n'est pas prévu d'augmenter ces ressources.

La part des communes aux frais annuels de fonctionnement, à hauteur de 380 000 francs, doit être inscrite dans le bilan global LPFC 2015 – 2019.

4.8 Répercussions en cas d'abandon du système de mobilisation

La suppression du système de mobilisation eAlarm, ou l'abandon du système de mobilisation entraînerait les conséquences suivantes.

- La mobilisation des forces d'intervention ne serait plus assurée.
- La POCA ne pourrait plus assumer sa tâche prévue par la loi.
- Les centrales d'engagement ne pourraient plus mobiliser le nombre nécessaire de personnes pour mener les interventions.

En cas de rejet du projet, les données des participants devraient à nouveau être envoyées par fax, courriel, etc., au service de mutation compétent afin qu'il procède aux modifications. Cette façon de saisir les données nécessiterait des ressources en personnel supplémentaires de l'ordre de 350 pour cent.

5 Protection et sécurité des données

Dans le cadre du lancement du projet, les documents SIPD (sûreté de l'information et protection des données) suivants ont été élaborés.

- ISDS_Konzept_Mobilisierung_V1-0
- ISDS_Mobilisierung_Risikoanalyse_V1-0
- ISDS_Mobilisierung_Checkliste_Grundschutz_V1-0

Selon le principe n°11 du concept cadre SIPD de la POCA, ces documents peuvent être consultés à la POCA (Nordring 30, 3013 Berne). Ils ne sont pas publiés, mis en ligne ou distribués en version papier pour des raisons de confidentialité.

6 Proposition

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver le présent projet d'arrêté.

Annexe

- Projet d'arrêté

Personnes de référence

- Jürg Coray, POCA, tél. 031 / 634 41 00
- Simon Roggli, POCA, tél. 031 / 634 41 03
- Ulrich Fankhauser, POCA, tél. 031 / 634 41 31