

Prof. Martin Dumermuth

SECORG

Évaluation des structures de coordination dans le domaine de la sécurité et des cyberrisques

Rapport final et recommandations

Berne, le 28 octobre 2022

Condensé et recommandations

Sécurité

Introduction

Le Conseil fédéral peut prendre des mesures pour préserver la sécurité, l'indépendance et la neutralité de la Suisse (art. 185 Cst.). Il détient ainsi la compétence de gestion de crise dans tous les domaines de la sécurité. Dans ce cadre, il dispose d'organes et de structures qui coordonnent les différents aspects de la sécurité et qui le soutiennent dans ses activités de conduite.

Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité (Délséc)

La Délséc a été créée afin de renforcer la capacité de conduite du gouvernement dans le domaine de la politique de sécurité. Les directives actuelles lui attribuent deux tâches, à savoir évaluer la situation sous l'angle de la sécurité et coordonner les affaires interdépartementales.

Ce sont les membres de la Délséc qui décident en dernier ressort des affaires à mettre à l'ordre du jour. Bien que le secrétariat de la délégation effectue un sondage concernant les thèmes à aborder avant chaque séance, l'ordre du jour ne paraît aujourd'hui que peu cohérent.

Trois catégories d'affaires

De manière générale, les affaires peuvent être classées dans les trois catégories ci-dessous.

- Évaluation de la situation
 - Situation actuelle
 - Détection précoce de futurs défis
- Préparation ou examen préalable d'affaires qui seront prochainement soumises au Conseil fédéral
- Discussion d'affaires qui relèvent de la compétence d'un département
 - Décisions concernant le même sujet qui doivent être prises par plusieurs départements et harmonisées
 - Affaires relevant de la compétence d'un département qui ont des répercussions sur un autre département ou qui revêtent une grande importance s'agissant de la politique de sécurité

Recommandation 1

Il convient de tenir compte des éléments ci-dessous concernant l'ordre du jour et le traitement des affaires au sein de la Délséc.

- Dans le cadre de la planification des affaires interne au département, il faut décider rapidement, de façon standardisée et selon des critères objectifs, si une affaire doit être mise à l'ordre du jour de la Délséc et, le cas échéant, à quel moment.
- La date correspondante doit être choisie de manière à ce que le Conseil fédéral puisse être informé dans les temps des résultats des discussions.
- Le fait qu'une affaire soit traitée par la Délséc ne modifie pas les compétences : les affaires soumises à la délégation pour consultation relèvent toujours de la responsabilité du département compétent.

Dans les directives du 2 décembre 2016 sur l'organisation de la conduite de la politique de sécurité du Conseil fédéral (FF 2016 8513), la section 3 *Maîtrise des situations de crise en cas de catastrophes ou de menaces stratégiques* a un caractère purement déclaratoire et doit être supprimée pour des raisons de clarté et d'efficacité.

Recommandation 2

La section 3 des directives du 2 décembre 2016 sur l'organisation de la conduite de la politique de sécurité du Conseil fédéral doit être supprimée.

Composition

La composition actuelle de la délégation, qui réunit les chefs¹ du DFAE, du DFJP et du DDPS, est judicieuse. Durant une brève période, le DEFR a remplacé le DFAE au sein de la Délséc. Après seulement deux ans, le Conseil fédéral a décidé de revenir à l'ancienne composition, notamment en raison des critiques de la Délégation des Commissions de gestion.

Présidence

À l'origine, la présidence de la Délséc changeait chaque année. Depuis 2005, elle est toujours assurée par le même département – comme pour les autres délégations du Conseil fédéral –, à savoir le DDPS. Cette pratique doit être maintenue afin de garantir la continuité et la stabilité des activités de la délégation.

Recommandation 3

La présidence de la Délséc n'est pas soumise au principe de rotation et reste assurée par le DDPS.

Autres personnes présentes

Dans la pratique, les membres de la Délséc sont accompagnés par leur secrétaire général ainsi que par les membres du Groupe Sécurité. Il serait judicieux d'adopter une solution offrant une certaine flexibilité aux départements avec un minimum de directives.

Recommandation 4

Outre les membres de la délégation et son secrétaire, les personnes ci-dessous doivent généralement participer aux séances de la Délséc :

- deux accompagnants choisis par chaque membre au sein de son département ;
- directeur du Service de renseignement de la Confédération (SRC) en sa qualité de responsable de l'exposé de la situation et de la coordination des informations (en sus des deux personnes accompagnantes issues du DDPS) ;
- porte-parole du Conseil fédéral pour assurer la coordination en matière de communication ;
- personnel de l'administration ou de services externes invité en fonction des thèmes abordés.

Collaboration avec les cantons

La politique de sécurité est une tâche commune en Suisse. La coordination avec les cantons doit, comme jusqu'à présent, être assurée par l'intermédiaire de la plateforme politique du Réseau national de sécurité (RNS).

¹ Par souci de lisibilité, la forme masculine est utilisée pour désigner les personnes de tout genre.

Recommandation 5

La coordination entre la Délséc et les cantons est effectuée au moyen de la plateforme politique du RNS.

Pour que la coordination soit fonctionnelle, il faut que les besoins en la matière figurent de manière standard à l'ordre du jour des réunions de la Délséc.

Secrétariat

Actuellement, le secrétariat de la Délséc est géré par le DDPS. En parallèle, il existe, auprès de la Chancellerie fédérale (ChF), un secrétariat centralisé pour toutes les délégations du Conseil fédéral. Ce secrétariat a pour fonction de transmettre des informations aux départements qui ne sont pas représentés dans les différentes délégations. Objectivement, cette répartition des tâches est judicieuse.

La loi exige qu'un secrétariat centralisé rattaché à la ChF se charge notamment de consigner les procès-verbaux. On peut pour le moins douter que la pratique actuelle soit conforme aux dispositions légales.

Recommandation 6

Si l'on souhaite conserver cette répartition – en soi appropriée – des tâches entre des secrétariats décentralisés et le secrétariat centralisé de la ChF, la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration² devrait être adaptée à la première occasion afin de corriger la situation juridique.

Fréquence des réunions

La fréquence des réunions, à savoir quatre séances par an au minimum avec la possibilité d'en ajouter d'autres en fonction de la situation, est judicieuse.

Groupe Sécurité (GS)*Origine*

Sur le plan administratif, les structures de coordination ont changé à plusieurs reprises avec le temps. Au début, il y avait un *Organe de direction pour la sécurité* incluant jusqu'à seize membres et un état-major de la Délséc. Le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion que cette organisation n'était pas judicieuse. En 2016, il a mis en place le GS, qui existe encore aujourd'hui et qui réunit le secrétaire d'État du DFAE, le directeur du SRC et le directeur de l'Office fédéral de la police (fedpol).

Mandat

Le mandat du GS est formulé de manière relativement étroite :

- suivre et évaluer constamment la situation liée à la politique de sécurité et veiller à identifier de manière précoce les défis dans ce domaine ;
- soumettre des demandes aux délégations compétentes du Conseil fédéral sur la base de l'analyse de la situation en matière de politique de sécurité et après concertation avec les organes compétents.

Depuis que le GS a été mis en place, son champ d'activités et son mode de fonctionnement ont évolué de façon dynamique. De nos jours, le GS traite une grande variété de thèmes interdépartementaux qui dépassent le suivi et l'évaluation de la situation au sens strict. Ponctuellement, il s'occupe aussi de mandats de la Délséc. Il a fait ses preuves en tant qu'interface entre les échelons opératif et politico-stratégique.

² RS 172.010

Recommandation 7

Sur la base de la pratique actuelle, le mandat de base du GS doit être concrétisé comme suit :

- le mandat consistant à exposer et à évaluer la situation liée à la sécurité reste central, les connaissances et les points de vue particuliers du DFAE et de fedpol devant être intégrés par l'entremise de la coordination assurée par le SRC ;
- la collaboration avec la Délséc doit être améliorée, notamment en optimisant et en institutionnalisant la coopération entre les présidents et entre les secrétariats de la Délséc et du GS ;
- la Délséc devrait faire appel plus activement au GS et lui confier des mandats ;
- le GS doit coordonner les affaires sur le plan de la politique de sécurité et à l'échelon opératif. Cela peut être réalisé dans l'optique de la Délséc afin d'assurer un déroulement optimal en intégrant les offices concernés ou pour harmoniser le niveau d'information.

Plus précisément, au début d'une crise, il faudrait recourir au GS en tant qu'organisation clé plutôt que de mettre sur pied des organes ad hoc et de créer ainsi des risques de chevauchement des compétences tout en générant des incertitudes en matière de compétences.

Recommandation 8

En cas d'émergence d'une crise liée à la politique de sécurité, la Délséc ou le Conseil fédéral peuvent engager le GS en qualité d'organisation clé et lui transférer des tâches de coordination à l'échelon opératif. À cette fin, le GS peut intégrer d'autres personnes (p. ex. responsables de la migration, de l'approvisionnement économique du pays, de la politique de sanctions ou du Centre national pour la cybersécurité [NCSC]) en fonction des besoins particuliers liés à la situation (concept de montée en puissance).

Composition

De nos jours, le GS se compose du secrétaire d'État du DFAE, du directeur du SRC et du directeur de fedpol. Au besoin, le GS intègre des représentants d'autres services pour certaines séances. Dans la pratique, d'autres personnes sont souvent invitées aux séances du GS en fonction des thèmes abordés.

Il convient d'élargir la composition du GS en fonction de l'étendue de son champ d'activités.

Recommandation 9

Les titulaires des fonctions ci-dessous doivent être inclus de façon permanente au sein du GS en qualité de représentants de la Confédération :

- responsable de la division Sécurité internationale (DFAE) ;
- directeur du SRC ;
- responsable du domaine Politique de sécurité DDPS (POLSEC) ;
- directeur de fedpol.

Cette composition de base peut intégrer d'autres personnes en fonction des thèmes abordés afin que les compétences requises soient disponibles lors des discussions (p. ex. armée, Office fédéral de la protection de la population, Secrétariat d'État aux migrations, Secrétariat d'État aux questions financières internationales, Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières, NCSC, Secrétariat d'État à l'économie, Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays).

Présidence

Actuellement, il y a un système de rotation annuelle de la présidence entre les trois membres du GS. La pertinence de cette solution ou, au contraire, la nécessité de la remplacer par une présidence permanente ne faisaient pas l'unanimité lors des entretiens et des discussions menés au sein de l'équipe de projet. Ce système a l'avantage de mettre en avant des perspectives différentes chaque année. Cependant, il est aussi critiqué, parce que chaque rotation entraîne une rupture dans l'agenda et la planification des activités tout en compliquant la collaboration avec la Délséc. C'est pourquoi deux options avec des préférences différentes sont proposées.

Recommandation 10

Le DDPS assume la présidence tant de la Délséc que du GS (POLSEC).

On renonce à une rotation de la présidence aussi pour le GS.

Secrétariat et groupe de coordination

Actuellement, le membre issu de l'organe fédéral qui préside le GS est responsable des prestations administratives et du groupe de coordination. En d'autres termes, le principe de rotation s'applique ici aussi.

Le groupe de coordination, constitué d'un représentant de chacun des trois (à l'avenir quatre) organes fédéraux présents dans le GS, est chargé de la préparation et du suivi des séances du GS sur les plans administratif et matériel.

Si le secrétariat est rattaché de façon pérenne au DDPS et que son secrétaire permanent dirige aussi le groupe de coordination, cela permettra au GS de bénéficier de stabilité et de continuité.

Recommandation 11

Le secrétariat du GS est rattaché de façon permanente au DDPS et son secrétaire dirige également le groupe de coordination.

Il convient de faire en sorte que les fonctions de secrétariat soient exercées par la même personne à la Délséc et au GS.

Collaboration avec les cantons

Recommandation 12

Un représentant de la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse et le délégué du RNS sont des membres non permanents du GS.

Ils sont invités lorsque l'ordre du jour inclut des affaires qui concernent aussi les cantons.

Ils participent à au moins deux séances du GS par an.

Ils reçoivent l'ordre du jour de toutes les séances (caviardage possible en cas de nécessité de garder le secret).

Selon les thèmes abordés, d'autres représentants des cantons peuvent être invités.

Cyberrisques

Introduction

En 2018, le Conseil fédéral a adopté, pour la période 2018 à 2022, la deuxième Stratégie nationale de protection contre les cyberrisques (SNPC), laquelle est en cours de révision. La SNPC constitue une stratégie globale pour toutes les activités visant à protéger la Suisse contre les cyberrisques. Elle inclut des mesures permettant de protéger la société et l'économie (cybersécurité), d'assurer la disponibilité des organes chargés de la politique de sécurité (cyberdéfense) et de renforcer la lutte contre la cybercriminalité (poursuite pénale de la cybercriminalité). Au sein de la Confédération, la responsabilité

de ces trois domaines est répartie entre trois départements, à savoir le DFF (cybersécurité), le DDPS (cyberdéfense) et le DFJP (poursuite pénale de la cybercriminalité).

Par la suite, le Conseil fédéral a institué un centre de compétences en cybersécurité (NCSC) dirigé par un délégué fédéral à la cybersécurité. Pour coordonner les affaires liées à la cybersécurité entre les départements, il a également créé – à l'image du domaine de la sécurité – la Délégation Cyber et le Groupe Cyber. De plus, un comité de pilotage a été mis sur pied pour la SNPC, mais il ne fait pas l'objet de la présente évaluation.

En mai 2022, le Conseil fédéral a décidé de transformer le NCSC en office fédéral. Dans le même temps, il a chargé le DFF d'élaborer des propositions d'ici fin 2022 concernant l'organisation de l'office et le département auquel il convient de le rattacher.

Délégation Cyber

Tâches

La délégation a les tâches suivantes :

- évaluer la menace dans le domaine cyber ;
- discuter de questions stratégiques et opérationnelles interdépartementales en ce qui concerne les cyberrisques ;
- coordonner les affaires interdépartementales dans le domaine des cyberrisques, préparer les dossiers correspondants du Conseil fédéral ;
- délibérer au sujet des propositions du Groupe Cyber ;
- rester régulièrement en contact avec les cantons et leur fournir des recommandations ;
- recevoir régulièrement des informations du comité de pilotage de la SNPC concernant l'avancement de la mise en œuvre de la SNPC, traiter des propositions correspondantes dudit comité, discuter du développement de la SNPC sur le plan du contenu et proposer des mesures au Conseil fédéral *in corpore* si la réalisation des objectifs stratégiques de la SNPC est mise en péril.

Les membres de la Délégation Cyber sont les chefs du DFJP, du DDPS et du DFF, sous la direction de ce dernier. Ils peuvent être accompagnés de tiers et intégrer des spécialistes internes ou externes à l'administration. Les séances de la délégation ont lieu quatre fois par an et sont bien préparées. Les entretiens ont montré que la délégation était particulièrement utile durant la mise en place et le développement du domaine cyber, mais qu'elle a aujourd'hui plutôt une fonction de transmission d'informations et de sensibilisation. Des critiques ont parfois été formulées, indiquant que les thèmes abordés sont souvent trop techniques et inadaptés à l'échelon des membres du Conseil fédéral.

Collaboration avec les cantons

Actuellement, la collaboration avec les cantons est assurée au moyen d'une représentation de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police au sein de la Délégation Cyber. Il s'agit d'un cas atypique pour une délégation du Conseil fédéral. Si la Délégation Cyber est maintenue (voir recommandation 14), la collaboration avec les cantons devrait avoir lieu par l'intermédiaire du RNS.

Recommandation 13

Les échanges avec les cantons concernant des questions liées aux cyberrisques ont lieu au sein de la plateforme politique du RNS et de l'organe de direction politique de l'Administration numérique suisse.

Maintien ?

Dans les entretiens et les discussions au sein de l'équipe de projet, il a généralement été dit que la Délégation Cyber ne serait plus nécessaire à l'avenir. Selon les arguments avancés, la délégation était utile lorsque le domaine cyber constituait une nouvelle forme de menace exigeant une attention particulière et qu'il fallait suivre la mise en place de structures dans ce domaine. L'urgence parlementaire ayant mis le Conseil fédéral sous pression au moment de la création de la Délégation Cyber et du Groupe Cyber, la solution retenue devrait aujourd'hui être réexaminée.

Sous l'angle de la politique de sécurité, le domaine cyber est devenu un moyen parmi d'autres d'atteindre certains objectifs d'attaque ou de commettre des actes criminels. Les cybermenaces doivent être abordées lors d'une discussion générale concernant la sécurité. C'est pourquoi les débats relatifs à la politique de sécurité dans le domaine cyber devront, à l'avenir, être menés dans le cadre de la Délséc.

La cybersécurité est une condition fondamentale pour que le tournant numérique soit un succès. À l'avenir, les conditions liées à la cybersécurité qui sont nécessaires à une digitalisation sûre et réussie de l'administration, de l'économie et de la société devront faire l'objet de discussions principalement au sein de la délégation consacrée à la transformation numérique.

Par conséquent, la suppression de la Délégation Cyber ne signifie pas que toutes les questions liées au domaine cyber devront être traitées uniquement au sein de la Délséc. Les thèmes qui, jusqu'à présent, étaient discutés au sein de la Délégation Cyber seront traités dans d'autres délégations du Conseil fédéral concernées, dans des instances de coordination particulières ou dans le cadre des procédures ordinaires internes à l'administration.

De ce contexte découle la proposition de supprimer la Délégation Cyber à l'avenir.

Recommandation 14

Il convient de renoncer à la Délégation Cyber.

Les thèmes traités jusqu'à présent par la Délégation Cyber seront abordés au sein des délégations du Conseil fédéral compétentes, dans d'autres instances de coordination qui sont déjà en place ou qui doivent être créées, ou dans le cadre des processus administratifs ordinaires.

Groupe Cyber

Mandat et composition

Le Groupe Cyber est, en premier lieu, responsable de l'évaluation de la situation et des risques. De plus, il est chargé de déterminer si les dispositifs actuels sont adéquats pour faire face aux risques identifiés. En outre, il assume une fonction supplémentaire pour la gestion des incidents et peut être consulté dans ce domaine.

Le Groupe Cyber est composé du délégué fédéral à la cybersécurité (direction), d'un représentant du DDPS, d'un représentant du DFJP et d'un représentant des cantons.

Suite à donner ?

Même après la création d'un office fédéral, il faudra continuer d'assurer la coordination entre les organes fédéraux ainsi qu'entre la Confédération et les cantons.

Une fois que la structure du nouvel office et sa subordination à l'un des départements auront été décidées, il conviendra de déterminer les besoins en matière de coordination et de mettre en place un organe de coordination correspondant.

Recommandation 15

Il faut tout d'abord déterminer les tâches, les compétences et les moyens attribués au nouvel office ainsi que le département auquel il sera rattaché. Ensuite, il faudra créer un organe chargé de la coordination avec les autres offices et les cantons.