

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Audit de la protection des infrastructures critiques – Gouvernance et gestion des risques intégrale

Office fédéral de la protection de la population

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	506.22116
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Sauf indication contraire, les dénominations de fonction dans ce rapport s'entendent aussi bien à la forme masculine que féminine.

Table des matières

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze.....	6
L'essenziale in breve	8
Key facts.....	10
1 Mission et déroulement	13
1.1 Contexte	13
1.2 Objectif et questions d'audit	13
1.3 Étendue de l'audit et principe	13
1.4 Table ronde réunissant l'OFPP, l'AEP et le CDF	14
1.5 Documentation et entretiens	14
1.6 Discussion finale	14
2 Informations sur le domaine examiné.....	15
3 Gestion du système global, conception des bases légales et définition des infrastructures critiques.....	20
4 Inventaire PIC et gestion des risques.....	25
4.1 L'inventaire des IC fait l'objet d'une gestion active	25
4.2 L'observation des risques repose sur la méthode CaSUS 2020.....	26
5 Mise en œuvre des mesures de la stratégie PIC 2018–2022	28
5.1 Le contrôle des mesures est bien en place, mais les effets des mesures ne sont pas évalués.....	28
5.2 Les moyens devant permettre une communication sûre entre les exploitants d'IC et les autorités dans les situations exceptionnelles ne sont pas au point.....	29
Annexe 1 : Bases légales	31
Annexe 2 : Abréviations	34
Annexe 3 : Glossaire	37
Annexe 4 : Secteurs, sous-secteurs et compétences.....	40
Annexe 5 : Mesures de la stratégie PIC.....	41

Audit de la protection des infrastructures critiques – Gouvernance et gestion des risques intégrale

Office fédéral de la protection de la population

L'essentiel en bref

La protection des infrastructures critiques (PIC) vise à garantir la disponibilité des principaux biens et prestations. Les mesures préventives doivent permettre d'éviter autant que possible une panne ou de recourir à des mesures de précaution et spécifiques à l'événement dans le but de réduire l'impact ou d'accélérer le retour au fonctionnement normal. La stratégie nationale pour la protection des infrastructures critiques 2018–2022 (stratégie PIC) a formulé différentes mesures à cet effet. La PIC est une tâche commune de la Confédération, des cantons et des exploitants d'infrastructures critiques (IC).

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné l'efficacité du système global PIC et de sa gouvernance, en mettant l'accent sur la stratégie PIC actuelle.

La stratégie a été élaborée par le secrétariat PIC. En raison des conditions-cadres, celui-ci ne joue toutefois qu'un rôle de soutien dans la mise en œuvre de la stratégie. Il n'est donc pas garanti que la vision poursuivie par la stratégie puisse être réalisée et que les IC fonctionnent en cas d'événement.

Le partage des responsabilités complique la mise en œuvre

La stratégie PIC détermine des (sous-)secteurs des IC et les organes fédéraux responsables de chaque sous-secteur sont définis. En règle générale, il s'agit d'une liste non exhaustive. Aucune autorité responsable n'est désignée, ni clairement définie dans les différents domaines politiques. Il manque ainsi une responsabilité supérieure.

Outre l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP), l'approvisionnement économique du pays (AEP) compte parmi les acteurs majeurs. Les deux unités organisationnelles se voient attribuer un rôle de coordination dans ce domaine thématique.

En ce qui concerne la prévention et la gestion des catastrophes et des situations d'urgence, telles que les pandémies et les pénuries d'électricité, il manque une gestion intégrée des risques entre la Confédération et les cantons, de même qu'une vue d'ensemble des mesures nécessaires. Le CDF a formulé une recommandation à ce sujet.

L'évaluation de l'impact des mesures PIC est difficile

Le secrétariat PIC surveille la mise en œuvre des mesures définies par la stratégie PIC et les rapports de résilience. Le controlling se concentre sur les notifications de mise en œuvre (par ex. « Le concept a été élaboré »). Cependant, du point de vue du CDF, il doit mettre l'accent sur l'évaluation des effets. Cet aspect devrait être intégré dès la définition des mesures afin permettre leur mesurabilité.

La mesure 12 de la stratégie PIC prévoit que les exploitants d'IC sélectionnés seront raccordés au réseau radio de sécurité Polycom. Polycom doit garantir la communication d'urgence entre les organes fédéraux et les exploitants d'IC. Le CDF estime qu'il est important que la communication d'urgence avec les exploitants d'IC soit établie de manière permanente. Il a formulé une recommandation dans ce sens.

La Suisse dépend des exploitants d'infrastructures critiques

La stratégie ne désigne pas explicitement les exploitants d'IC et n'indique pas suffisamment leurs droits et obligations. Les précisions juridiques concernant la responsabilité sont en partie documentées dans des lois spécialisées.

Il est indispensable de désigner précisément les IC en guise de base pour la planification préventive, au niveau tant fédéral que cantonal. Le CDF recommande à l'OFPP de définir les entreprises essentielles au bon fonctionnement de l'économie ou aux besoins fondamentaux de la population, de les catégoriser en fonction de leur importance et d'identifier leurs secteurs et processus critiques.

La PIC est importante, mais le fédéralisme présente des faiblesses au niveau de la mise en œuvre

La pandémie de COVID a montré que les plans d'urgence existants n'étaient pas suffisamment mis en œuvre et contrôlés. Il est d'autant plus important d'ancrer de manière contraignante le principe décrit dans la stratégie pour atteindre un niveau de sécurité et de fonctionnement adéquat et proportionné. Cette question de principe devrait être abordée par le Conseil fédéral afin d'améliorer l'efficacité de la nouvelle stratégie PIC.

Le domaine de la PIC se caractérise par sa structure fédérale, la complexité des (sous-)secteurs considérés et le cadre juridique qui s'est développé au fil du temps. Une clarification des responsabilités, un ancrage au niveau du Conseil fédéral et une conception plus contraignante des bases légales permettraient de renforcer considérablement l'efficacité du système PIC global. Sans mesures adéquates, le secrétariat PIC reste en position de demandeur auprès des autorités fédérales, des cantons et des exploitants d'IC. Le CDF a formulé des recommandations à ce sujet.

Texte original en allemand

Prüfung des Schutzes kritischer Infrastrukturen – Governance und integrales Risikomanagement

Bundesamt für Bevölkerungsschutz

Das Wesentliche in Kürze

Der Schutz kritischer Infrastrukturen (SKI) hat zum Ziel, die Verfügbarkeit von wichtigen Gütern und Dienstleistungen zu gewährleisten. Durch präventive Massnahmen soll ein Ausfall möglichst verhindert oder mit vorsorglichen und ereignisbezogenen Massnahmen die Auswirkungen reduziert oder die Wiederherstellung des Normalbetriebes beschleunigt werden. Die Nationale Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen 2018–2022 (SKI-Strategie) hat dazu verschiedene Massnahmen formuliert. SKI ist eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Kantonen und Betreibern der kritischen Infrastrukturen (KI).

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte die Wirksamkeit des Gesamtsystems SKI und dessen Governance mit Fokus auf die aktuelle SKI-Strategie.

Die Geschäftsstelle SKI ist Verfasserin der Strategie. Aufgrund der Rahmenbedingungen hat sie jedoch nur eine unterstützende Funktion bei deren Umsetzung. Somit ist nicht sichergestellt, dass die in der Strategie angestrebte Vision erreicht werden kann und die KI im Ereignisfall funktionieren.

Geteilte Zuständigkeiten erschweren die Umsetzung

Die SKI-Strategie legt (Teil-)Sektoren der KI fest. Je Teilssektor werden die zuständigen Bundesstellen definiert. In der Regel handelt es sich dabei um eine nicht abschliessende Aufzählung. Eine Federführung wird nicht bezeichnet, wobei diese auch in den jeweiligen Politikfeldern nicht klar festgelegt ist. Damit fehlt die übergeordnete Verantwortung.

Neben dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) ist die wirtschaftliche Landesversorgung (WL) ein wichtiger Hauptakteur. Beiden Organisationseinheiten wird eine Koordinationsrolle im Themengebiet zugewiesen.

Hinsichtlich der Vorsorge und Bewältigung von Katastrophen und Notlagen, wie beispielsweise Pandemien und Strommangellagen, fehlen ein integrales Risikomanagement zwischen Bund und Kantonen und ein Gesamtüberblick über die notwendigen Massnahmen. Die EFK hat dazu eine Empfehlung formuliert.

Die Wirkungsbeurteilung der SKI-Massnahmen ist schwierig

Die mit der SKI-Strategie und den Resilienzberichten definierten Massnahmen werden hinsichtlich ihrer Umsetzung von der Geschäftsstelle SKI überwacht. Das Controlling fokussiert auf die Umsetzungsmeldungen (z. B. «Das Konzept wurde erstellt»). Aus Sicht der EFK muss der Fokus jedoch auf der Wirkungsbeurteilung liegen. Dieser Aspekt sollte bereits bei der Massnahmendefinition integriert werden, um eine Messbarkeit zu ermöglichen.

Die Massnahme 12 der SKI-Strategie legt fest, dass ausgewählte KI-Betreiber an das Sicherheitsfunknetz Polycom angeschlossen werden. Polycom soll die Notkommunikation zwischen Bundesstellen und den KI-Betreibern sicherstellen. Die EFK erachtet es als wichtig, dass die Notkommunikation zu den KI-Betreibern permanent etabliert ist und hat eine entsprechende Empfehlung formuliert.

Die Schweiz ist abhängig von Betreibern kritischer Infrastrukturen

Die KI-Betreiber sind nicht explizit bezeichnet und deren Rechte und Pflichten wenig ausformuliert. Rechtliche Präzisierungen bezüglich Verantwortung sind zum Teil in Fachgesetzen dokumentiert.

Als Grundlage für die vorsorglichen Planungen auf Bundes- wie auf Kantonsebene ist es unerlässlich, die KI präzise zu bezeichnen. Die EFK empfiehlt dem BABS, die für das Funktionieren der Wirtschaft oder die Lebensgrundlagen der Bevölkerung essenziellen Unternehmen zu bestimmen, diese nach ihrer Bedeutung zu kategorisieren und deren kritische Teile und Prozesse zu identifizieren.

Der SKI ist wichtig, das föderale System hat jedoch Umsetzungsschwächen

Die COVID-Pandemie hat gezeigt, dass die vorhandenen Notfallpläne nur ungenügend umgesetzt und kontrolliert wurden. Umso wichtiger ist es, das in der Strategie beschriebene Prinzip zur Erreichung eines angemessenen und verhältnismässigen Sicherheits- und Funktionsniveaus verbindlich zu verankern. Diese Grundsatzfrage sollte der Bundesrat beantworten, um die Wirksamkeit der neuen SKI-Strategie zu verbessern.

Der Bereich SKI ist geprägt durch seine föderale Struktur, die Komplexität der betrachteten (Teil-)Sektoren und die historisch gewachsenen rechtlichen Rahmenbedingungen. Mit einer Klärung der Verantwortung, einer Verankerung auf Stufe Bundesrat und einer verbindlicheren Ausgestaltung der rechtlichen Grundlagen könnte die Wirksamkeit des Gesamtsystems SKI massgeblich gestärkt werden. Ohne entsprechende Massnahmen bleibt die Geschäftsstelle SKI Bittstellerin gegenüber den Bundesbehörden, Kantonen und KI-Betreibern. Die EFK hat dazu entsprechende Empfehlungen formuliert.

Verifica della protezione delle infrastrutture critiche – Governance e gestione integrale dei rischi

Ufficio federale della protezione della popolazione

L'essenziale in breve

La protezione delle infrastrutture critiche (PIC) è volta a garantire la disponibilità di beni e servizi importanti. L'adozione di misure preventive permette di evitare il più possibile i guasti, mentre provvedimenti precauzionali orientati alla situazione specifica consentono di attenuarne le conseguenze o di ripristinare rapidamente le normali condizioni operative. A tal fine, la Strategia nazionale per la protezione delle infrastrutture critiche 2018–2022 (strategia PIC) ha formulato diverse misure. La PIC è un compito comune della Confederazione, dei Cantoni e dei gestori di infrastrutture critiche (IC).

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato l'efficacia dell'intero sistema PIC e della relativa governance, prestando particolare attenzione all'attuale strategia PIC.

La strategia è stata redatta dal Segretariato PIC. Tuttavia, a causa delle condizioni quadro, quest'ultimo ha solamente una funzione di supporto nell'attuazione della strategia. Ciò non garantisce pertanto che la visione definita nella strategia possa essere realizzata e che le IC funzionino nel caso di un evento concreto.

La ripartizione delle competenze ostacola l'attuazione

La strategia PIC stabilisce i (sotto)settori delle IC. Per ogni sottosettore vengono definiti i servizi federali competenti. In linea di massima, si tratta di un elenco non esaustivo. Non viene però disegnato alcun responsabile, nemmeno nei rispettivi settori politici. Manca quindi una responsabilità sovraordinata.

Oltre all'UFPP, un altro attore chiave è rappresentato dall'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese (UFAE). Le due unità organizzative svolgono un ruolo di coordinamento in questo ambito.

Per quanto concerne la prevenzione e la gestione di catastrofi e situazioni d'emergenza (ad es. una pandemia o una penuria di elettricità), mancano una gestione integrale dei rischi tra la Confederazione e i Cantoni nonché una visione d'insieme sulle misure necessarie. Pertanto, il CDF ha formulato una raccomandazione al riguardo.

È difficile valutare l'efficacia delle misure PIC

Il Segretariato SIC monitora l'applicazione delle misure definite nella strategia PIC e nei rapporti concernenti la resilienza. Il controllo si concentra sulle notifiche relative allo stato di attuazione (ad es. «il piano è stato elaborato»). Tuttavia, il CDF ritiene che l'attenzione debba essere rivolta alla valutazione dell'efficacia. Tale aspetto dovrebbe essere integrato già nella definizione delle misure al fine di garantirne la misurabilità.

La misura 12 della strategia PIC prevede che gestori IC scelti siano allacciati alla rete radio nazionale di sicurezza Polycom. Polycom deve garantire la comunicazione d'emergenza tra i servizi federali e i gestori IC. Il CDF ritiene importante che sia assicurata una comunicazione d'emergenza permanente con i gestori IC e ha pertanto formulato una raccomandazione in merito.

La Svizzera dipende dai gestori di infrastrutture critiche

Nella strategia i gestori IC non sono definiti esplicitamente e i diritti e doveri di questi ultimi sono formulati in modo generico. Le precisazioni giuridiche concernenti la responsabilità sono parzialmente documentate in leggi specifiche.

Come base per le pianificazioni preventive a livello federale e cantonale, è fondamentale definire chiaramente le infrastrutture critiche. Il CDF raccomanda all'UFPP di individuare le imprese essenziali per il buon funzionamento dell'economia o per preservare le basi vitali della popolazione, di classificarle in base alla loro importanza e di identificarne le componenti e i processi critici.

La PIC è importante, ma il sistema federale presenta dei punti deboli a livello di attuazione

La pandemia di COVID-19 ha evidenziato che i piani d'emergenza disponibili non erano attuati e controllati a sufficienza. Di conseguenza, risulta ancora più importante disciplinare in maniera vincolante il principio descritto nella strategia per il raggiungimento di un livello di sicurezza e di funzionalità adeguato e proporzionato. Il Consiglio federale dovrebbe trattare tale questione fondamentale per migliorare l'efficacia della nuova strategia PIC.

Il settore PIC è caratterizzato da una struttura federale, da una complessità di (sotto)settori considerati e da condizioni quadro giuridiche che si sono evolute nel tempo. L'efficacia dell'intero sistema PIC potrebbe essere rafforzata notevolmente se fossero chiarite le responsabilità, se la tematica fosse disciplinata a livello di Consiglio federale e se le basi giuridiche avessero un carattere maggiormente vincolante. Senza misure adeguate, il Segretariato PIC rimarrebbe subordinato alle autorità federali, ai Cantoni e ai gestori IC. Il CDF ha quindi formulato opportune raccomandazioni.

Testo originale in tedesco

Audit of critical infrastructure protection – Governance and integral risk management

Federal Office for Civil Protection

Key facts

Critical infrastructure protection (CIP) aims to ensure the availability of critical goods and services. Preventive measures should prevent any failure as far as possible, and precautionary and event-specific measures should reduce the impact or accelerate the resumption of normal operations. The 2018–2022 national strategy for the protection of critical infrastructures (CIP strategy) defined various measures for this purpose. CIP is a joint task of the Confederation, cantons and critical infrastructure (CI) operators.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the effectiveness of the overall CIP system and its governance, with a focus on the current CIP strategy.

The strategy was drawn up by the CIP office. However, the framework conditions mean that it only plays a supporting role in implementation. Therefore, there is no guarantee that the vision envisaged in the strategy can be achieved and that the CIP will function in the event of an incident.

Shared responsibilities complicate implementation

The CIP strategy defines CI (sub-)sectors. The federal agencies responsible for each sub-sector are defined; in general this list is non-exhaustive. No overall lead is specified, although none is clearly defined in the respective policy areas either. This results in a lack of overarching responsibility.

In addition to the Federal Office for Civil Protection (FOCP), the national economic supply (NES) is an important key stakeholder. Both organisational units are assigned a coordination role in the subject area.

In terms of disaster and emergency preparation and management, such as for pandemics and power shortages, there is a lack of integrated risk management between the Confederation and the cantons. Nor is there any overview of the necessary measures. The SFAO made a recommendation in this regard.

Assessing the impact of CIP measures difficult

The implementation of the measures defined in the CIP strategy and the resilience reports is monitored by the CIP office. Controlling focuses on the implementation reports (e.g. "The concept has been created"). In the SFAO's view, however, the focus must be on assessing the impact. This aspect should already be integrated in the definition of measures to enable measurability.

Measure 12 of the CIP strategy stipulates that selected CI operators will be connected to the Polycom security radio network. Polycom is intended to guarantee emergency communication between federal offices and the CI operators. The SFAO considers it important that emergency communication with the CI operators is permanently ensured and has issued a recommendation to this effect.

Switzerland is dependent on critical infrastructure operators

The CI operators are not explicitly named and their rights and obligations are poorly formulated. In some cases, specialist legislation contains the legal specifications concerning responsibility.

As a basis for preventive planning at both federal and cantonal level, it is essential to precisely define the CI. The SFAO recommends that the FOCP determine which companies are essential for the functioning of the economy and people's livelihoods, categorise them according to their importance and identify their critical areas and processes.

CIP is important, but the federal system has weaknesses in implementation

The COVID-19 pandemic showed that existing emergency plans were poorly implemented and monitored. It is therefore all the more important that the principle described in the strategy for achieving an adequate and proportionate level of security and operation be anchored in a binding manner. The Federal Council should answer this fundamental question in order to improve the effectiveness of the new CIP strategy.

The CIP area is characterised by its federal structure, the complexity of the (sub-)sectors involved and the legal framework that has evolved over time. The effectiveness of the CIP system as a whole could be significantly strengthened by clarifying responsibilities, anchoring it at the Federal Council level and making the legal basis more binding. Without appropriate measures, the CIP office will remain a supplicant vis-à-vis the federal authorities, cantons and CIP operators. The SFAO has made recommendations in this regard.

Original text in German

Prise de position générale du Secrétariat général du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports

Le SG-DDPS remercie le CDF pour le rapport sur la gouvernance et la gestion intégrale des risques dans le domaine de la protection des infrastructures critiques (PIC). L'audit s'est déroulé en bonne intelligence. Le SG-DDPS remercie le CDF pour la collaboration transparente et constructive.

Texte original en allemand

Prise de position générale de l'Office fédéral de la protection de la population

L'OFPP remercie le CDF pour sa collaboration constructive dans le cadre de cet audit. Les résultats du rapport d'audit correspondent sur de nombreux points aux conclusions que l'OFPP a tirées de l'évaluation de la stratégie nationale PIC 2018–2022. L'OFPP partage en particulier l'avis selon lequel la protection des infrastructures critiques n'est pas une tâche dont il doit assumer seul la responsabilité, mais une tâche commune dans laquelle tous les acteurs concernés doivent s'impliquer. La mise en œuvre des recommandations du CDF peut donc contribuer à renforcer l'impact de la stratégie nationale PIC.

Texte original en allemand

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

La Stratégie nationale pour la protection des infrastructures critiques (stratégie PIC) 2018–2022 définit les infrastructures critiques (IC) comme « les processus, les systèmes et les installations qui sont essentiels pour le bon fonctionnement de l'économie ou le bien-être de la population », c'est-à-dire, entre autres, l'approvisionnement en énergie, les télécommunications, les soins médicaux ou encore le transport de personnes et de biens.

La protection des infrastructures critiques (PIC) a pour but de garantir la disponibilité de biens et de services essentiels. Elle consiste en des mesures visant à éviter les pannes ou, si une panne survient, à en limiter les effets ou à accélérer le retour à la normale. Elle est assurée conjointement par la Confédération, les cantons et les exploitants d'IC.

C'est en juin 2012 que le Conseil fédéral a approuvé la première stratégie nationale PIC et chargé l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) d'en coordonner la mise en œuvre. Le présent audit porte sur la mise en œuvre de la stratégie PIC 2018-2022¹. Au moment de la réalisation de cet audit, la stratégie ultérieure, applicable à partir de 2023, était en cours d'élaboration; il n'en est donc pas question ici. La cybersécurité (Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques, SNPC) ne faisait pas partie du périmètre de l'audit, mais elle a été prise en considération dans la mesure du nécessaire.

1.2 Objectif et questions d'audit

L'audit a pour but d'évaluer la PIC sous l'angle de la gouvernance et de la gestion des risques intégrale. Il répond aux questions suivantes :

1. Le cadre existant permet-il une mise en œuvre efficace de la stratégie nationale PIC ?
2. L'OFPP dirige-t-il activement la gestion de l'Inventaire PIC ?
3. La conception de la gestion intégrale des risques permet-elle une atténuation efficace des risques ?
4. Les dix-sept mesures formulées dans la stratégie PIC 2018–2022 ont-elles été mises en œuvre efficacement ?

1.3 Étendue de l'audit et principe

Le mandat a été accompli entre le 25 février et le 14 juillet 2022 par Roger Brodmann (responsable de l'audit), Roland Thierstein, Peter Kaderli, Hans-Jörg Uwer et Frank Ihle, sous la supervision d'Alberto Parisi. Le présent rapport ne prend pas en compte les développements postérieurs à l'audit.

L'audit était focalisé sur l'OFPP et sur la stratégie PIC. Certaines questions ont cependant été approfondies avec d'autres offices fédéraux, des représentants des cantons et des exploitants d'IC, au premier rang desquels l'Approvisionnement économique du pays (AEP).

¹ Stratégie nationale pour la protection des infrastructures critiques 2018–2022 du 8 décembre 2017 (FF 2018 491, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2018/112/fr>, consulté le 25 juillet 2022).

1.4 Table ronde réunissant l'OFPP, l'AEP et le CDF

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a organisé le 14 juillet 2022 une table ronde sur le thème de la PIC. Les participants ont surtout discuté des moyens d'améliorer et de renforcer l'efficacité du système global de la PIC. Un certain nombre d'aspects importants ont été débattus en toute transparence et se recoupent avec les conclusions du CDF.

Ont participé à la table ronde, pour l'OFPP : la directrice, le chef de la Centrale nationale d'alarme (CENAL) et le chef de la section Analyse des risques et coordination de la recherche ; pour l'AEP : le directeur suppléant de l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE) et le chef suppléant du secrétariat TIC de l'OFAE ; pour le CDF : le responsable de mandat, le chef du centre de compétences Audits de projets et d'organisation, le responsable de la supervision et le responsable de révision.

1.5 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive et compétente. Les documents requis ont été mis à la disposition de l'équipe d'audit sans restriction.

1.6 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 1^{er} novembre 2022. Y ont participé un représentant du secrétariat général du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et, pour l'OFPP, la directrice, le chef de la section Analyse des risques et coordination de la recherche, le chef du secrétariat PIC et le chef de la CENAL, et enfin, pour l'AEP, le directeur suppléant de l'OFAE.

Le CDF était représenté par le responsable de mandat et le responsable de la supervision.

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

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 Informations sur le domaine examiné

La PIC est une tâche collective et transversale qui présente des points de jonction avec d'autres domaines (cyberrisques ou risques naturels, p. ex.). Plutôt que de se focaliser uniquement sur des ouvrages individuels, elle prend en considération le système dans son ensemble (processus, personnel, installations, matières premières).

Vision et objectifs de la stratégie nationale PIC

Le Conseil fédéral a fixé à la stratégie PIC un objectif ambitieux : « La Suisse est résiliente du point de vue de ses infrastructures critiques de sorte à éviter les pannes de grande ampleur et à limiter les dommages suite à un événement. »

La résilience décrit la capacité d'un système, d'une organisation ou d'une société à surmonter des dysfonctionnements d'origine interne ou externe (capacité de résistance) et à assurer autant que possible son bon fonctionnement (capacité d'adaptation) ou à le retrouver aussi rapidement et complètement que possible (capacité de régénération).

L'objectif prioritaire de la stratégie nationale PIC est d'améliorer la résilience de la Suisse en matière d'IC par la poursuite des objectifs sectoriels suivants :

- Les IC sont résilientes, de façon à éviter dans la mesure du possible des pannes graves et de grande ampleur géographique et à garantir rapidement le rétablissement du bon fonctionnement en cas d'événement.
- La population et l'économie sont résilientes, si bien que les dommages causés par des pannes et des dysfonctionnements des IC sont limités.
- Les autorités sont préparées à réagir de manière appropriée aux pannes d'IC.
- Les exploitants d'IC reçoivent un soutien efficace pour maîtriser les incidents².

La stratégie PIC 2018–2022 définit des mesures devant être mises en œuvre principalement par les unités d'organisation de l'administration fédérale. Certaines de ces mesures concernent aussi les cantons, qui s'acquittent des tâches liées à la PIC dans le cadre de leurs compétences et de leur mission, et selon leurs possibilités et leurs besoins. La stratégie PIC concerne aussi les exploitants d'IC dont la collaboration est indispensable pour atteindre les objectifs.

L'éventail des IC compte neuf secteurs subdivisés en vingt-sept sous-secteurs. Chaque sous-secteur relève de la responsabilité de plusieurs offices fédéraux, aucun office n'assumant le rôle de responsable principal (annexe 4).

La mise en œuvre des mesures de résilience relève de la responsabilité des exploitants d'IC

Les bases légales de certaines tâches transsectorielles en matière de PIC figurent dans la loi fédérale du 20 décembre 2019 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi ; RS 520.1), dont l'art. 8 dispose que la Confédération établit les bases de la PIC et que l'OFPP tient un inventaire PIC et coordonne les mesures de planification et de protec-

² FF 2018 491, p. 503 ss.

tion mises en place notamment par les exploitants d'infrastructures d'importance nationale. La mise en œuvre des mesures de résilience relève de la responsabilité des exploitants d'IC, mais peut aussi être imposée par la législation spécifique des divers secteurs.

L'AEP est un partenaire clé du secrétariat PIC

En Suisse, c'est l'économie qui assure la disponibilité des biens et des services. Lorsque les circonstances l'en empêchent, l'État intervient afin de pallier la pénurie de biens et services de première nécessité. L'AEP repose sur la coopération entre l'économie et l'État. Ses tâches découlent de l'art. 102 de la Constitution³, selon lequel « la Confédération assure l'approvisionnement du pays en biens et services de première nécessité afin de pouvoir faire face à une menace de guerre, à une autre manifestation de force ou à une grave pénurie à laquelle l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens ». Pour ce faire, l'AEP prend des mesures préventives et peut, au besoin, déroger au principe de la liberté économique. L'AEP a pour base légale la loi du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement du pays⁴. Conformément à l'art. 6, al. 1, let. i, de l'ordonnance sur l'approvisionnement économique du pays⁵, l'OFAE est chargé, en tant qu'organe d'état-major à plein temps de l'AEP, de coordonner les activités nécessitant une collaboration avec l'armée, la protection de la population et d'autres organes chargés de la politique de sécurité. Chaque canton nomme un délégué cantonal à l'approvisionnement économique, qui assume le rôle d'interlocuteur. La communication avec l'armée, quant à elle, est assurée par l'intermédiaire d'un délégué militaire à l'approvisionnement économique.

Protection de la population et AEP : deux optiques différentes

La collaboration entre l'AEP et le secrétariat PIC est établie et les personnes clés sont connues de part et d'autre. L'un et l'autre disposent, du fait de leurs tâches, de compétences spécifiques dont certaines se recoupent dans le domaine des IC.

Les points de jonction concernent surtout la vérification et l'amélioration de la résilience des sous-secteurs critiques. Dans près de la moitié des vingt-sept sous-secteurs, l'AEP dispose de compétences en cas de pénurie grave.

Dans ces sous-secteurs, l'Inventaire PIC de l'OFPP est établi en collaboration avec l'AEP, les services fédéraux compétents, des associations et des représentants du secteur concerné. Il ne revêt toutefois qu'un intérêt secondaire pour l'AEP, qui considère que la longueur des cycles de révision (de deux à quatre ans) jette un doute sur l'exhaustivité et sur l'actualité de l'inventaire. La base de données PIC existante ne permet qu'une modélisation limitée des chaînes d'approvisionnement, ce qui empêche, selon l'AEP, de détecter leur maillon faible.

L'Inventaire PIC sert donc surtout aux partenaires de la protection de la population, à l'échelon tant de la Confédération que des cantons, et à l'armée, et ce principalement comme base de planification et de décision concernant les événements au cours desquels une défaillance des infrastructures risque d'entraîner des dommages dans un ou plusieurs cantons.

³ RS 101, état le 13 février 2022 (<https://fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1999/404/fr>, consulté le 17.08.2022).

⁴ RS 531, état le 1^{er} janvier 2022 (<https://fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2017/308>, consulté le 17.08.2022).

⁵ RS 531.11, état le 1^{er} janvier 2022 (<https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2017/309/fr>, consulté le 17.08.2022).

Instruments de mise en œuvre de la PIC

Le secrétariat PIC a développé différents outils pour mettre en œuvre la PIC. La stratégie PIC définit les objectifs à atteindre et les mesures correspondantes. Le guide pour la PIC soutient les exploitants d'IC et décrit les méthodes à appliquer. L'Inventaire PIC, régulièrement mis à jour, répertorie les objets revêtant une importance stratégique. La méthode d'analyse nationale des risques « Catastrophes et situations d'urgence en Suisse » (CaSUS 2020)⁶ garantit que les dangers et leurs risques sont analysés et évalués de manière systématique et comparable. Les rapports sur la résilience des différents sous-secteurs documentent les analyses de risques et de vulnérabilité et les mesures d'amélioration qui en découlent.

La figure 1⁷ indique les principaux éléments et instruments de mise en œuvre de la PIC (voir chap. 4.1). Elle représente six étapes décrites ci-après :

1. L'Inventaire PIC recense les ouvrages d'infrastructure qui revêtent une importance stratégique pour le fonctionnement de l'économie ou pour les moyens de subsistance de la population, soit parce qu'ils sont essentiels à l'approvisionnement du pays, soit parce qu'ils représentent un danger potentiel considérable. L'identification et l'évaluation des ouvrages d'IC suivent une procédure standardisée qui s'appuie sur des critères uniformes. Les travaux sont menés par des groupes d'experts formés par les représentants des acteurs qui sont pertinents pour chaque sous-secteur au niveau national (autorités spécialisées, exploitants, associations). L'inventaire couvre l'ensemble du territoire national. Les cantons peuvent, de leur propre chef, enregistrer et signaler à l'OFPP des infrastructures importantes pour leur territoire. L'inventaire complet est classifié « SECRET ». Les extraits destinés par exemple aux cantons ou à l'examen de certains secteurs sont classifiés « CONFIDENTIEL ». La tenue de l'inventaire est inscrite à l'art. 8 LPPCi. Les infrastructures critiques militaires ne figurent pas dans l'Inventaire PIC civil.
2. L'Inventaire PIC est une source d'information importante tant pour la Confédération que pour les cantons et les communes. Il sert à effectuer des analyses de vulnérabilité, à identifier des menaces et à définir des mesures; c'est donc un outil à la fois de planification et d'établissement des priorités. L'armée utilise l'Inventaire PIC civil pour ses propres planifications préventives et pour se concerter avec les cantons et les exploitants, le cas échéant.
3. Les exploitants d'IC des milieux économiques contribuent de manière significative à l'approvisionnement en biens et services importants. Ils ont affaire à différents interlocuteurs aux niveaux de la Confédération et des cantons (autorités compétentes, organes de surveillance, organes de régulation, secrétariat PIC, CENAL, armée, services spécialisés et organes de direction cantonaux).
4. Les autorités compétentes, les organes de surveillance et les organes de régulation collaborent à la PIC en fonction des secteurs ou sous-secteurs. Ils la soutiennent dans leur domaine de responsabilité. Ils veillent à ce que les bases légales nécessaires soient en place et peuvent, au besoin, édicter des normes ou des prescriptions, par exemple. Tous les sous-secteurs ne disposent pas d'un organe de régulation ou de surveillance.

⁶ Voir « Analyse nationale des risques de catastrophes ou de situations d'urgence » (<https://www.risk-ch.ch>, consulté le 17.08.2020).

⁷ Remarque : le schéma ne reproduit pas des structures établies, il ne fait que donner des exemples d'acteurs et d'instruments, sans prétention à l'exhaustivité.

Le secrétariat PIC fournit une vaste documentation et des guides sur le thème de la PIC, et assure l'instruction des milieux intéressés. Il dialogue avec les acteurs concernés par l'intermédiaire de plateformes d'échange établies.

La méthode CaSUS vise à garantir que les dangers et leurs risques sont analysés et évalués de manière systématique et comparable.

5. Les rapports sur la résilience sont rédigés sur mandat du secrétariat PIC. Les rapports sur la résilience des différents sous-secteurs documentent les analyses de risques et de vulnérabilité et les mesures d'amélioration qui en découlent. Les exploitants d'IC sont mandatés par les autorités compétentes, par les organes de surveillance, par les organes de régulation ou par les associations professionnelles.
6. L'AEP collabore avec le secrétariat PIC sur des thématiques pertinentes.

Vue d'ensemble de la PIC

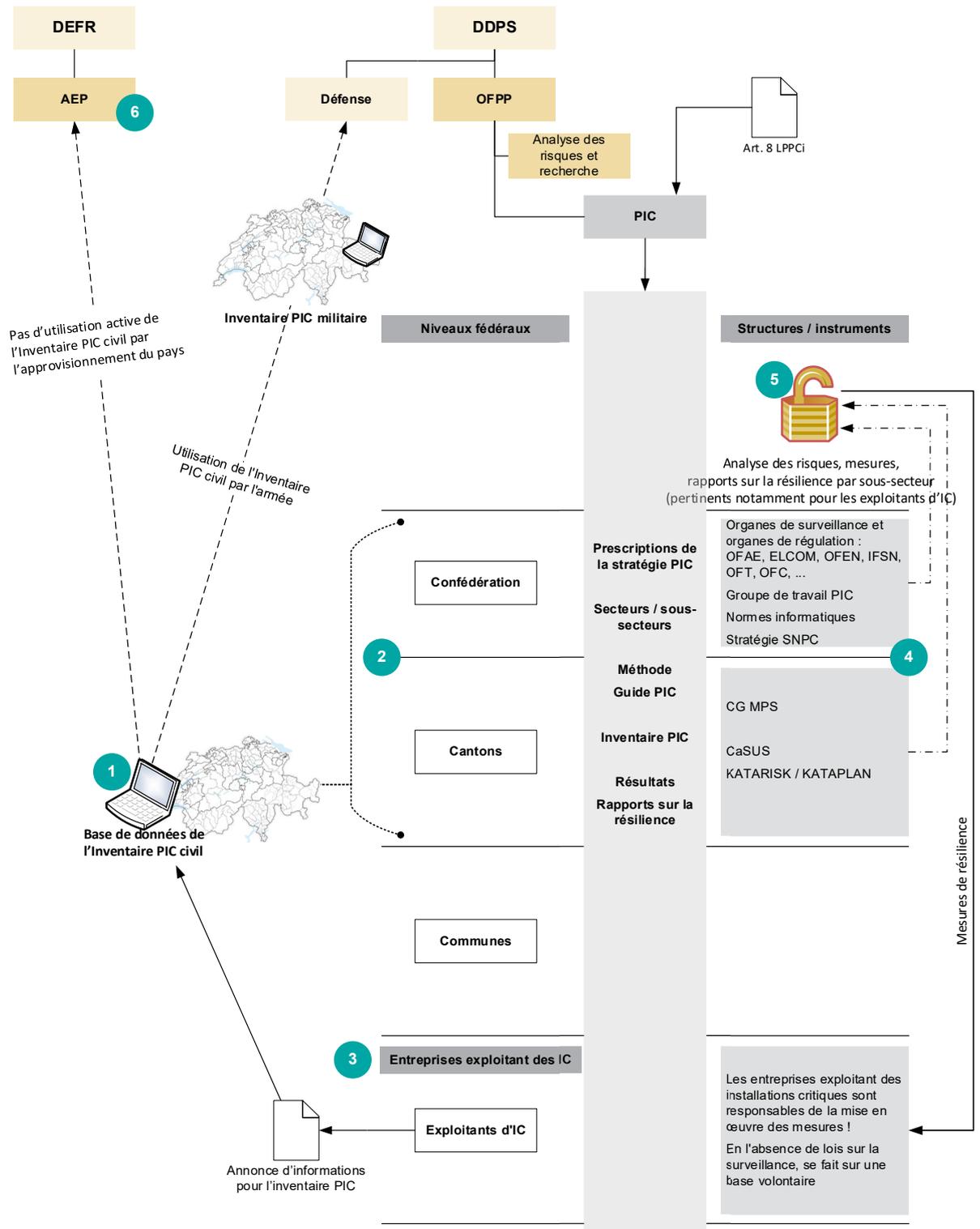


Figure 1 : Vue d'ensemble de la PIC (illustration CDF).

3 Gestion du système global, conception des bases légales et définition des infrastructures critiques

Accroître l'efficacité en renforçant la gestion du système global de la PIC au niveau de la Confédération

La PIC est une tâche transversale avec des interfaces vers différents domaines politiques et différents domaines d'activités (énergie, télécommunications, sécurité, dangers naturels, etc.). La mise en œuvre de la stratégie nationale PIC s'effectue par conséquent principalement au niveau de structures et de compétences décentralisées. Il arrive que les cantons élaborent leur propre stratégie PIC ou leurs propres bases légales. En cas de besoin, les acteurs de la PIC bénéficient du soutien du secrétariat PIC.

La question de la délimitation des tâches et de la répartition des compétences se pose dans quatre domaines :

- entre l'OFPP et les offices spécialisés, les autorités compétentes, les organes de surveillance, les organes de régulation ;
- entre la Confédération et les cantons ;
- entre les autorités et les exploitants d'IC ;
- entre les autorités civiles et l'armée.

Les différents sous-secteurs n'ont pas de responsable clairement défini au niveau fédéral. Dans la stratégie PIC, la responsabilité des sous-secteurs est souvent partagée par plusieurs services fédéraux, dont l'énumération est qualifiée de non exhaustive (voir annexe 4).

Jusqu'à une date récente, la collaboration avec l'armée faisait l'objet d'un règlement militaire⁸. Celui-ci n'est plus en vigueur et n'a pas été remplacé. Le secrétariat PIC estime que cette question appelle une clarification. L'appui subsidiaire de l'armée est actuellement régi par la loi du 3 février 1995 sur l'armée (LAAM ; RS 510.10)⁹. Conformément à l'art. 1, al. 2, let. c, LAAM, lorsque les moyens des autorités civiles en Suisse ne suffisent plus, l'armée leur apporte son appui aux fins d'« assurer la protection de personnes ou la protection de biens particulièrement dignes de protection, en particulier les infrastructures indispensables au fonctionnement de la société, de l'économie ou de l'État (infrastructures critiques) ».

La PIC concerne de près l'approvisionnement et la protection de la population. Les différences de point de vue tiennent aux prescriptions et aux mandats légaux (chap. 2). La protection (ou la résilience) des infrastructures critiques privilégie la prévention mais comprend aussi d'autres mesures de gestion intégrale des risques¹⁰. Le secrétariat PIC n'a pas de rôle actif à jouer en cas d'événement. L'AEP, lui, a un rôle actif à jouer dans la prévoyance et, en cas d'événement, dans une bonne moitié des sous-secteurs.

⁸ Règlement 52.200, «Schutz ziviler Objekte als Beitrag zur Existenzsicherung (SOBES)» (obsolète).

⁹ Voir annexe 1, bases juridiques.

¹⁰ Gestion intégrale des risques. Importance pour la protection de la population et des bases d'existence. OFPP, Berne, 2014.

Le rapport sur la délimitation des compétences entre l'AEP et d'autres services fédéraux¹¹ documente les points de jonction avec de nombreux offices mais ne mentionne pas les interfaces avec l'OFPP ni avec le secrétariat PIC.

Le secrétariat PIC est responsable de la mise en œuvre de la stratégie nationale PIC. C'est le Conseil fédéral qui décide de cette stratégie, et qui reçoit tous les deux ans le rapport du secrétariat PIC sur l'avancement de la mise en œuvre. Aux dires de l'OFPP, le Conseil fédéral n'a jamais donné de retour sur ce rapport.

Appréciation

Le cadre actuel ne permet pas d'atteindre l'intégralité des objectifs stratégiques de la PIC.

La PIC est une tâche fédérale, avec tous les avantages et les inconvénients que cela comporte. La diversité des points de vue et des intérêts peut produire de bonnes solutions, mais elle accroît la complexité tout en réduisant la maîtrise des processus. Vu l'importance des IC, les structures, la répartition des tâches et les procédés existants garantissent-ils la résilience requise en cas d'événement ? On peut en douter. Le Conseil fédéral devrait rendre obligatoire le principe inscrit dans la stratégie, qui vise à atteindre un niveau de sécurité et de fonctionnement approprié et raisonnable, et créer le cadre nécessaire. Il pourra élaborer la nouvelle stratégie PIC sur cette base.

L'existence de sous-secteurs donne l'impression qu'il est possible de délimiter les IC, ce qui ne correspond pas à la réalité. Au niveau de la Confédération, chaque sous-secteur est placé sous la responsabilité de plusieurs services, dont aucun ne prime clairement les autres. Cela peut avoir pour conséquence, par exemple, qu'une mesure ne soit pas appliquée. Il faudrait créer des bases légales pour que l'amélioration de la résilience ne découle plus simplement d'une démarche volontaire. Le Conseil fédéral pourrait profiter de l'élaboration de la nouvelle stratégie PIC pour rectifier le tir.

En revanche, le secrétariat PIC est parvenu à s'établir comme un moteur en matière de PIC, malgré l'absence de base légale. Il est devenu l'interlocuteur incontournable pour toute question concernant la PIC.

Attendre qu'un événement se produise pour conférer au Conseil fédéral les compétences nécessaires par la voie du droit de nécessité ne suffit pas. Le responsable en temps de crise doit disposer des compétences nécessaires au temps de la prévention.

Il faudrait, au niveau du Conseil fédéral et au niveau politique, inscrire la PIC à un échelon supérieur afin de guider la mise en œuvre de la stratégie et de lui donner une assise politique. Le secrétariat bénéficierait ainsi d'un soutien actif pour l'exécution de ses tâches. Ce niveau supérieur pourrait résider, par exemple, dans la délégation Énergie, environnement et infrastructures du Conseil fédéral (Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, DDPS, Département fédéral des finances), qui existe déjà, et dans une commission (extra-)parlementaire à créer.

Les services fédéraux mandatés (OFPP, AEP, Centre national pour la cybersécurité (NCSC))¹² assument les tâches qui leur sont attribuées, mais il manque un organe de direction central

¹¹ «Bericht über die Kompetenzabgrenzungen zwischen der wirtschaftlichen Landesversorgung (WL) und anderen Bundesstellen», <https://www.bwl.admin.ch/bwl/fr/home/dokumentation/grundlagendokumente.html>, consulté le 17.08.2022.

¹² Le NCSC est le centre de compétences de la Confédération en matière de cybersécurité, voir <https://www.ncsc.admin.ch/>, consulté le 17.08.2022.

de la PIC au niveau national. Le système global de la PIC a en outre impérativement besoin d'une conduite stratégique centralisée.

On pourrait par ailleurs profiter d'un repositionnement de la stratégie nationale PIC pour regrouper les forces au niveau fédéral, ce qui permettrait d'exploiter des synergies importantes entre les différents acteurs concernés dans les domaines de la PIC, de l'AEP et du NCSC.

En procédant à la réorientation stratégique de la PIC et en instaurant une conduite centralisée, le Conseil fédéral pourrait améliorer considérablement l'efficacité du système global.

Recommandation 1 (priorité 1)

Le CDF recommande au SG-DDPS de soumettre au Conseil fédéral, dans le cadre de la mise à jour de la stratégie nationale de protection des infrastructures critiques, une proposition sur la manière d'ancrer cette thématique au niveau du Conseil fédéral. Afin de diriger activement la mise en œuvre des mesures et de lui apporter un soutien efficace, les responsabilités, les compétences et la conduite technique et stratégique doivent être renforcées.

La recommandation est acceptée.

Prise de position du SG-DDPS

Le SG-DDPS est d'accord avec la recommandation. L'OFPP est responsable de l'élaboration de la stratégie nationale de protection des infrastructures critiques.

Texte original en allemand

Accroître l'efficacité en rendant plus contraignantes les bases légales de la PIC

La mise en œuvre de la stratégie PIC se fonde sur l'art. 8 LPPCi (Protection des infrastructures critiques). Le secrétariat PIC n'a aucune autre base légale sur laquelle s'appuyer pour imposer les mesures de PIC aux autorités fédérales, aux cantons et aux exploitants d'IC.

La mise en œuvre de la stratégie PIC actuelle implique l'examen de la possibilité de créer des bases légales plus étendues pour rendre obligatoires le signalement des problèmes de sécurité importants d'une part, et le contrôle de sécurité du personnel d'autre part. Alors qu'une telle obligation d'annoncer est prévue en matière de cyberrisques, la Confédération n'a pas les compétences nécessaires pour obliger les exploitants d'IC à déclarer les dysfonctionnements graves. Il est prévu qu'à l'avenir, les obligations de ce genre, lorsqu'elles sont nécessaires, soient inscrites dans des lois spéciales sectorielles. Par ailleurs, le Conseil fédéral a refusé d'élaborer une base légale intersectorielle uniforme pour régler le contrôle de sécurité de certains membres du personnel des exploitants d'IC.

Appréciation

Le secrétariat PIC a un mandat légal de coordination limité dans le domaine de la PIC. L'ordonnance du 2 mars 2018 sur l'État-major fédéral Protection de la population (OEMFP ; RS 520.17) prévoit que l'État-major fédéral Protection de la population (EMFP) peut apporter son soutien en cas d'événement.

Il n'en reste pas moins que les bases légales existantes ne soutiennent pas encore suffisamment le développement de la PIC. En créant une base légale spécifique pour la PIC, on lui offrirait un cadre solide d'envergure nationale. Les prescriptions supplémentaires ou les durcissements (émanant notamment des autorités compétentes, des organes de surveil-

lance et des organes de régulation) continueraient d'être documentés dans les lois spéciales correspondantes. Cela permettrait en outre d'éviter que la nouvelle base légale de la PIC doive couvrir tous les grands champs de la politique (énergie, télécommunications, éducation, finances, santé, approvisionnement en denrées alimentaires, médias, sécurité publique, transports). Les cantons quant à eux pourraient s'appuyer sur cette nouvelle base pour inscrire les exigences supplémentaires dans leur législation.

Recommandation 2 (priorité 1)

Le CDF recommande au secrétariat général du DDPS (SG-DDPS) d'entreprendre le regroupement des bases légales de la PIC tout en les rendant plus contraignantes. Cela concerne plus particulièrement les responsabilités au sein du système fédéral, l'application obligatoire des bases méthodologiques et l'imposition de mesures jusqu'au niveau des exploitants d'IC, y compris leurs droits et leurs obligations.

La recommandation est acceptée.

Prise de position du SG-DDPS

Le regroupement et l'organisation contraignante des bases juridiques PIC seront initialisés par le SG-DDPS.

Texte original en allemand

Définir les exploitants d'IC

Plusieurs bases légales renvoient expressément au rôle des exploitants d'IC, sans pour autant fournir de définition précise de ce rôle. Le secrétariat PIC tient un inventaire des ouvrages critiques. L'exemple des attestations délivrées aux entreprises quant à leur pertinence pour le maintien des chaînes d'approvisionnement pendant la pandémie de COVID-19 montre que l'AEP ne voit pas le rôle des exploitants d'IC de la même façon que l'OFPP lorsqu'il s'agit de l'approvisionnement. Ces attestations étaient cinquante fois plus nombreuses que les exploitants d'IC recensés par le secrétariat PIC dans son inventaire.

Appréciation

Il est nécessaire de définir clairement quelles sont les entreprises critiques du point de vue de la PIC ou de l'approvisionnement du pays. Il faudrait élaborer des scénarios qui permettent d'identifier les exploitants d'IC pertinents pour la Suisse, de les classer par ordre d'importance et de désigner leurs éléments critiques.

Recommandation 3 (priorité 1)

Le CDF recommande à l'OFPP de déterminer, en collaboration avec l'OFAE, les entreprises essentielles au fonctionnement de l'économie ou aux bases d'existence de la population, de les classer par ordre d'importance et d'identifier leurs éléments et leurs processus critiques.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'OFPP

L'OFPP souscrit en principe à la recommandation. La demande est souhaitable et des travaux préparatoires ont déjà été réalisés dans le cadre de l'établissement de l'inventaire des infrastructures critiques, de sorte que qu'une priorisation des exploitants peut être effec-

tuée rapidement. En même temps, il faut tenir compte du fait que l'importance des entreprises peut changer radicalement en fonction de l'événement et de la situation (voir par exemple l'importance des fabricants de respirateurs lors de la pandémie de Covid).

Texte original en allemand

4 Inventaire PIC et gestion des risques

4.1 L'inventaire des IC fait l'objet d'une gestion active

Dans la première stratégie nationale PIC¹³, le Conseil fédéral a chargé l'OFPP de dresser un inventaire des ouvrages présentant une importance stratégique nationale. Cet inventaire existe, il est régulièrement mis à jour. En 2019, il a été transféré dans le système d'information « Évaluation assistée par ordinateur des ouvrages pour la protection des infrastructures critiques » (COBE PIC). Entre-temps, le législateur a inscrit la tenue et la mise à jour régulière de l'inventaire à l'art. 8, al. 2, LPPCi.

Le DDPS a élaboré et documenté une méthode de gestion de l'Inventaire PIC. Selon cette méthode, l'inventaire est mis à jour tous les deux ans et révisé tous les quatre ans. Les cantons sont invités à actualiser leur propre inventaire au même rythme. L'identification et l'appréciation des ouvrages d'infrastructure critiques suivent une procédure standardisée impliquant notamment le recours à des groupes d'experts (autorités spécialisées, exploitants, associations).

Le secrétariat PIC a mis à la disposition de l'AEP un extrait de l'Inventaire PIC, lequel est conservé sous clé en raison de sa classification. L'Inventaire PIC est avant tout destiné aux partenaires cantonaux de la protection de la population et à l'armée, car la protection d'ouvrages ou d'entreprises est l'une de leurs priorités, ce qui n'est pas le cas de l'AEP, pour qui l'inventaire revêt un intérêt secondaire.

L'inventaire étant classifié «SECRET», il est géré sur un système autonome (ordinateur portable). Chaque canton gère lui aussi son propre inventaire sur un PC portable fourni par la Confédération et signale les nouveaux ouvrages recensés à l'OFPP. Certains acteurs dûment autorisés reçoivent des extraits touchant uniquement à un domaine précis (un canton ou un sous-secteur particuliers, p. ex.), dont le niveau de classification est de ce fait moins élevé.

Les données proviennent des exploitants des IC identifiées, qui complètent à cet effet des questionnaires standardisés fournis par l'OFPP. L'OFPP n'est pas en mesure de valider la qualité de ces données. L'inscription d'ouvrages dans l'Inventaire PIC n'est assortie d'aucune obligation au-delà des prescriptions existantes des organes sectoriels de surveillance ou de régulation, et en cas d'événement, elle ne donne droit à aucun moyen ni soutien supplémentaires (organisation des interventions, subventions).

Si les ouvrages militaires ne figurent pas dans l'Inventaire PIC civil, l'armée prend en considération des ouvrages civils dans ses dispositifs de sécurité. Elle a une fonction d'assistance subsidiaire en matière de PIC.

¹³ « Stratégie nationale du 27 juin 2012 pour la protection des infrastructures critiques » (obsolète; source : https://www.babs.admin.ch/content/babs-internet/fr/aufgabenbabs/ski/publikationen/_jcr_content/contentPar/accordion/accordionItems/nationale_ski_strate/accordionPar/downloadlist/downloadItems/14_1518537455834.download/natstratski2012_fr.pdf, consulté le 17.08.2022)

Appréciation

La tenue de l'Inventaire PIC est claire et bien structurée. Étant donné qu'il s'agit d'une tâche commune de l'OFPP, des cantons et des exploitants d'IC, elle est toutefois soumise à la bonne volonté de tous les acteurs concernés par la PIC.

Comme il est impossible de valider la qualité et l'exhaustivité de l'inventaire, on risque, en cas d'événement, d'être amené à prendre des décisions sur la base de données inexactes. La clarification des bases légales devrait remédier à ce problème (recommandation 2).

Il faudrait profiter du développement de l'Inventaire PIC pour déterminer les moyens d'en élargir l'intérêt pour les acteurs principaux du système global, par exemple en offrant une vue d'ensemble intégrale des chaînes d'approvisionnement et des ouvrages à protéger, et en mettant en évidence les dépendances potentielles dans différents contextes. Le CDF suppose que l'OFPP et l'OFAE régleront cette question dans le cadre de la nouvelle stratégie PIC, à partir de 2023, et renonce par conséquent à émettre une recommandation.

4.2 L'observation des risques repose sur la méthode CaSUS 2020

La première mesure de la stratégie PIC 2018-2022 a pour objectif d'examiner et d'améliorer la résilience des IC (annexe 5). Pour atteindre ce but, elle prévoit plusieurs instruments. Des analyses des vulnérabilités et des risques spécifiques aux différents sous-secteurs sont menées afin d'identifier les points faibles. Les résultats sont consignés dans des rapports sur la résilience, sous-secteur par sous-secteur. Ces analyses reposent sur la méthode d'analyse nationale des risques (CaSUS 2020). Les rapports sont rédigés sous la conduite du secrétariat PIC avec le soutien des autorités compétentes, des organes de régulation et des associations professionnelles. Les destinataires des mesures de résilience qui en découlent sont les partenaires associés à la rédaction desdits rapports. Il est chaque fois question d'un sous-secteur spécifique (ou du secteur correspondant). Le secrétariat PIC recueille les éventuels retours sur les mesures mises en œuvre. Aucune de ces mesures n'étant obligatoire, il est difficile d'évaluer l'efficacité de leur mise en œuvre dans les sous-secteurs ou chez les exploitants d'IC.

L'examen de résilience ne prend pas en considération les effets internes de ces risques sur l'entreprise ou sur l'organisation. Le secrétariat PIC a élaboré des guides et des brochures pour permettre aux exploitants d'IC d'évaluer et d'améliorer eux-mêmes la résilience de leurs processus, de leurs systèmes et de leurs installations dans le cadre de leur gestion des risques et de la continuité des activités.

La mesure 4 vise à établir une vue d'ensemble complète des risques qui pèsent sur les sous-secteurs critiques. Cela suppose de disposer de tous les rapports sur la résilience des sous-secteurs.

Pour la prévention et la maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence en général (pandémie, pénurie d'électricité, etc.), il manque deux choses: une gestion intégrale des risques englobant tous les échelons de l'État fédéral, et une vue d'ensemble des mesures de prévention mises en œuvre ou inabouties.

Appréciation

Les analyses des vulnérabilités et des risques reposent sur une méthode reconnue, c'est un point positif. Cela permet de comparer les sous-secteurs entre eux et fournit des éléments de référence solides, y compris aux autres services fédéraux et aux cantons.

Les rapports sur la résilience portent chacun sur un sous-secteur et les mesures s'adressent aux autorités compétentes et au secteur concerné, mais ne sont pas directement communiquées aux exploitants d'IC. Or la communication directe des rapports aux exploitants d'IC du sous-secteur concerné permettrait de mieux exploiter un potentiel de synergies non négligeable. Le développement et la mise à jour de la stratégie PIC à partir de 2023 en tiendront compte. Le CDF renonce par conséquent à formuler une recommandation.

Il considère cependant qu'il manque deux choses pour la prévention et la maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence: une gestion intégrale des risques englobant tous les acteurs concernés de la Confédération et des cantons, et une vue d'ensemble des mesures de prévention mises en œuvre qui inclut le suivi de la mise en œuvre.

Recommandation 4 (priorité 1)

Le CDF recommande au SG-DDPS de soumettre au Conseil fédéral, dans le cadre de la mise à jour de la stratégie nationale de protection des infrastructures critiques, une proposition sur la manière d'établir une vue d'ensemble des mesures de prévention mises en œuvre aux niveaux fédéral et cantonal pour maîtriser les catastrophes et les situations d'urgence, et de mettre en place un suivi de la mise en œuvre.

La recommandation est acceptée.

Prise de position du SG-DDPS

Le SG-DDPS est d'accord avec la recommandation. L'OFPP est responsable de l'élaboration de la stratégie nationale de protection des infrastructures critiques.

Texte original en allemand

5 Mise en œuvre des mesures de la stratégie PIC 2018–2022

5.1 Le contrôle des mesures est bien en place, mais les effets des mesures ne sont pas évalués

Pour la mise en œuvre de la stratégie PIC 2018-2022, l'OFPP a défini dix-sept mesures visant à améliorer les résiliences sectorielle et intersectorielle (annexe 5). Ces mesures présentent des points de jonction avec d'autres domaines^{14,15,16}.

La responsabilité de la mise en œuvre n'est pas clairement attribuée. Elle est toujours partagée entre l'OFPP et un nombre variable d'autorités et de cantons selon la mesure. Le secrétariat PIC assume quant à lui un rôle de coordinateur et veille à l'implication des services compétents.

Même si la stratégie définit dix-sept mesures, une approche nuancée s'impose. Certaines mesures ont été intégrées à la stratégie dans l'idée d'exploiter les synergies entre les différents projets et les points de jonction avec d'autres domaines. Cela excède toutefois les responsabilités du secrétariat PIC en matière de mise en œuvre, celui-ci s'efforçant d'agir sur la mise en œuvre avec les moyens dont il dispose, sans que la situation juridique lui permette de s'imposer.

La mise en œuvre des mesures est planifiée dans le temps et s'accompagne de documents relatifs aux résultats escomptés (rapports de conception, plan d'urgence, plan de prévention). La mise en œuvre de la stratégie implique la surveillance de l'accomplissement des mesures. Le secrétariat PIC en documente l'avancement.

Au moment de l'audit, la réalisation de la mesure 4 (établir une vue d'ensemble des risques qui pèsent sur les sous-secteurs critiques) était indiquée comme ayant pris du retard; elle a été prolongée de deux ans jusqu'en 2024. Ce retard s'explique par le fait que les rapports sur la résilience de certains sous-secteurs n'ont pas encore été obtenus.

Le contrôle des mesures est focalisé sur les étapes et sur les prestations à fournir. Les effets réels de la stratégie en général et des mesures en particulier ne sont pas évalués ou ne peuvent pas l'être. Dans le document de base en vue de la mise à jour de la stratégie PIC 2018–2022, le secrétariat PIC déplore ce point sous forme d'autocritique et déclare :

« L'objectif principal de la stratégie est d'améliorer la résilience de la Suisse du point de vue de ses infrastructures critiques de sorte à éviter les pannes de grande ampleur et à limiter les dommages en cas d'événement. Les défaillances graves d'infrastructures critiques étant plutôt rares, il n'est pas possible d'évaluer quantitativement l'efficacité de la stratégie, faute de données. On ne peut évaluer que qualitativement dans quelle mesure la stratégie a contribué à améliorer la résilience. »

¹⁴ SNPC, NCSC, <https://www.ncsc.admin.ch/>, consulté le 27.07.2022.

¹⁵ « Aide-mémoire Kataplan – Analyse des dangers et préparation aux situations d'urgence », <https://www.kataplan.ch/>, consulté le 27.07.2022.

¹⁶ « L'approvisionnement économique du pays – prévoir les crises », <https://www.wbf.admin.ch/wbf/fr/home/themen/landesversorgung.html>, consulté le 27.07.2022.

Comme le contrôle des mesures de résilience spécifiques aux sous-secteurs, le contrôle des mesures stratégiques se focalise sur la « déclaration d'achèvement » des prestations à fournir.

Appréciation

La volonté de préciser la mise en œuvre de la stratégie par des mesures assorties de prestations à fournir et de délais, avec à la clé un gain de transparence, part d'un bon principe. La recherche de synergies potentielles lors de la définition des mesures aussi.

Il est cependant possible d'améliorer l'appréciation de l'efficacité des mesures. Le CDF suppose que les mesures futures seront conçues de telle sorte qu'il sera possible d'évaluer leurs effets. Le développement et la mise à jour de la stratégie PIC à partir de 2023 devraient en tenir compte. Le CDF renonce par conséquent à formuler une recommandation.

5.2 Les moyens devant permettre une communication sûre entre les exploitants d'IC et les autorités dans les situations exceptionnelles ne sont pas au point

La CENAL en tant qu'élément d'intervention et d'appui de l'EMFP garantit, en temps normal comme lors d'événements de portée nationale concernant la protection de la population, la communication avec tous les services concernés, les états-majors et les exploitants d'IC¹⁷.

Les analyses visant à améliorer la résilience montrent clairement que les exploitants d'IC doivent pouvoir se fier à leurs réseaux de télécommunication et à l'approvisionnement en courant. La mesure 12 de la stratégie PIC vise à réduire les risques de défaillance des télécommunications par la constitution d'un réseau de données sécurisé autonome et à haute disponibilité pour les organes de direction de la Confédération et des cantons et pour les exploitants d'IC. Ce réseau sécurisé servira de base à tous les systèmes de télécommunication relevant de la politique de sécurité de la protection de la population. Le Parlement a approuvé en 2019 un crédit d'engagement de 150 millions de francs pour l'élaboration du système national d'échange de données sécurisé¹⁸. L'OFPP est responsable de la mise en œuvre du projet avec la Division Télématique. Ces travaux ont pris du retard¹⁹.

Description et mise en œuvre de la mesure 12

Le but est de créer un réseau de transmission des données alternatif et sécurisé et d'élaborer les bases nécessaires au raccordement des exploitants d'IC. Afin d'assurer la communication vocale, un certain nombre d'exploitants d'IC seront sélectionnés et raccordés au réseau Polycom.

¹⁷ Voir art. 1, 6, al. 1, let. f, art. 15, 16 et 17 de l'ordonnance du 11 novembre 2020 sur la protection de la population, RS 520.12 (<https://fedlex.data.admin.ch/eli/oc/2020/889>, consulté le 17.08.2022) et OEMFP (<https://fedlex.data.admin.ch/eli/oc/2018/162>, consulté le 17.08.2022).

¹⁸ Message concernant le crédit d'engagement pour le système national d'échange de données sécurisé (<https://fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2019/16>, consulté le 17.08.2022).

¹⁹ « Projets informatiques clés Maintien de la valeur de Polycom 2030 et Système national d'échange de données sécurisé et projet Système de communication mobile de sécurité à large bande – Office fédéral de la protection de la population » (nr. d'audit 21539), disponible sur le site du CDF (www.cdf.admin.ch).

Sur la base du réseau national de conduite de l'armée, le DDPS (OFPP) réalise le réseau de données sécurisé en collaboration avec d'autres offices fédéraux et les cantons. Il précise également les bases nécessaires pour le raccordement des exploitants d'IC. Pour cela, il convient de décider quels exploitants peuvent profiter de cette possibilité et quelles sont les conditions économiques et techniques qu'ils doivent remplir. Si nécessaire, certains exploitants d'IC peuvent être raccordés au réseau radio de sécurité Polycom dans le cadre de la communication d'urgence de l'OFAE.

Les projets correspondant à la mesure 12, notamment le maintien de la valeur de Polycom 2030 et la réalisation du réseau de données sécurisé ne relèvent pas de la responsabilité du secrétariat PIC. Le secrétariat n'a aucune influence sur l'avancement de ces projets visant à fournir aux exploitants d'IC des moyens de communication sûrs.

À ce jour cependant, une quinzaine des principaux exploitants d'IC ont été raccordés à Polycom.

Appréciation

Il est logique que le secrétariat PIC n'ait aucune influence sur l'avancement du projet de création du réseau de données sécurisé, puisque cette prestation est effectuée par d'autres divisions de l'OFPP. Le CDF a émis des recommandations à ce sujet dans son rapport d'audit CDF-21539.

En cas d'événement, la communication d'urgence avec les exploitants d'IC et entre ceux-ci doit fonctionner de manière immédiate et constante. Il faut informer, équiper et instruire les exploitants d'IC en conséquence (recommandation 4 de l'audit CDF-21539²⁰).

Recommandation 5 (priorité 1)

Le CDF recommande à l'OFPP de veiller, en collaboration avec l'OFAE, à raccorder rapidement les exploitants d'IC au système radio mobile de sécurité Polycom.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'OFPP

L'OFPP souscrit à la recommandation. Les principaux exploitants ont déjà été connectés à Polycom, soit directement, soit via la communication d'urgence de l'approvisionnement économique du pays. Les dernières lacunes sont actuellement comblées.

Texte original en allemand

²⁰ « Le CDF recommande à l'OFPP de coordonner, en collaboration avec le Groupement Défense, le système de communication mobile de sécurité à large bande (CMS) avec le projet de télécommunication de l'armée dans le cadre du projet pilote CMS, afin d'exploiter les synergies potentielles entre les solutions envisagées et d'optimiser l'utilisation des ressources humaines au sein du DDPS. »

Annexe 1 : Bases légales

Textes juridiques

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (état le 13 février 2022), RS 101

Loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi) du 20 décembre 2019 (état le 1^{er} janvier 2022), RS 520.1

Ordonnance sur la protection de la population (OProP) du 11 novembre 2020 (état le 1^{er} janvier 2021), RO 2020 5087

Ordonnance sur l'État-major fédéral Protection de la population (OEMFP) du 2 mars 2018 (entrée en vigueur le 1^{er} avril 2018), RO 2018 1093

Loi fédérale sur l'approvisionnement économique du pays (Loi sur l'approvisionnement du pays, LAP) du 17 juin 2016 (état le 1^{er} janvier 2022), RS 531

Loi fédérale sur l'approvisionnement économique du pays (Loi sur l'approvisionnement du pays, LAP) du 17 juin 2016 (état le 1^{er} janvier 2022), RS 531.11

Loi fédérale sur la sécurité de l'information au sein de la Confédération (Loi sur la sécurité de l'information, LSI) du 18 décembre 2020, RO 2022 232 / RS 128

Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (Loi sur l'armée, LAAM) du 3 février 1995 (état le 1^{er} janvier 2022), RS 510.10

Loi fédérale sur le renseignement (LRens) du 25 septembre 2015 (état le 1^{er} juillet 2021), RS 121

Loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme (MPT) du 25 septembre 2020, RO 2021 565

Loi sur l'énergie (LEne) du 30 septembre 2016 (état le 1^{er} janvier 2021), RS 730.0

Ordonnance 3 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (COVID-19) (Ordonnance 3 COVID-19), modification du 16 février 2022, RO 2022 96

Ordonnance sur la protection contre les cyberrisques dans l'administration fédérale (Ordonnance sur les cyberrisques, OPCy) du 27 mai 2020 (état le 1^{er} avril 2021), RS 120.73

Ordonnance sur le Service de renseignement (Ordonnance sur le renseignement, ORens) du 16 août 2017 (état le 1^{er} juin 2022), RS 121.1

Ordonnance sur la météorologie et la climatologie (OMét), RS 429.11

Ordonnance du DFI sur les formations, les formations continues et les activités autorisées en matière de radioprotection (Ordonnance sur la formation en radioprotection) du 26 avril 2017, RO 2017 4413

Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de justice et police (Org DFJP) du 17 novembre 1999 (état le 1^{er} juin 2022)

Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (Loi sur le Contrôle des finances, LCF) du 28 juin 1967 (état le 1^{er} janvier 2021), RS 614.0

Messages

18.085 – Message concernant la révision totale de la loi sur la protection de la population et sur la protection civile du 21 novembre 2018, FF 2019 515 (<https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2019/113/fr>, consulté le 25.07.2022)

18.088 – Message concernant le crédit d'engagement pour le système national d'échange de données sécurisé, FF 2019 239 (<https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2019/16/fr>, consulté le 17.08.2022)

Décision du Conseil fédéral

Future forme d'organisation du Centre national pour la cybersécurité (NCSC) du 18 mai 2022

Stratégies, rapports et guides

Stratégie nationale pour la protection des infrastructures critiques 2018–2022 du 8 décembre 2017, FF 2018 491 (<https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2018/112/fr>, consulté le 25.07.2022)

Rapport de synthèse concernant la stratégie nationale pour la protection des infrastructures critiques 2018–2022, secrétariat PIC

Stratégie nationale pour la protection des infrastructures critiques 2018–2022, plan de mise en œuvre du 9 mai 2018, secrétariat PIC

Rapport sur l'avancement des travaux concernant la stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques (SNPC) 2018–2022, état au troisième trimestre 2021

Gestion intégrale des risques. Importance pour la protection de la population et des bases d'existence. Office fédéral de la protection de la population (OFPP). Berne, 2014

Guide pour la protection des infrastructures critiques, version du 17 décembre 2018, OFPP

Méthode d'élaboration de l'Inventaire des infrastructures critiques (Inventaire PIC), version du 24 février 2017, OFPP

Protection des infrastructures critiques, Guide à l'intention des cantons concernant l'Inventaire des infrastructures critiques, 2 mars 2020, OFPP

Ordre de mise à jour et d'élaboration d'un dossier militaire pour les infrastructures critiques, 1^{er} septembre 2021, Commandement des Opérations

Annexe 2 : Abréviations

OFROU	Office fédéral des routes
OFPP	Office fédéral de la protection de la population
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFC	Office fédéral de la culture
OFCOM	Office fédéral de la communication
BCM	Gestion de la continuité des activités (<i>Business continuity management</i>)
OFEN	Office fédéral de l'énergie
ChF	Chancellerie fédérale
OSAV	Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires
CF	Conseil fédéral
EMFP	État-major fédéral Protection de la population
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFAE	Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays
LPFCi	Loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile
ComCom	Commission fédérale de la communication
TNI	Secteur Transformation numérique et gouvernance de l'informatique
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
CDF	Contrôle fédéral des finances
AFF	Administration fédérale des finances
ElCom	Commission fédérale de l'électricité

IFSN	Inspection fédérale de la sécurité nucléaire
IFP	Inspection fédérale des pipelines
ESTI	Inspection fédérale des installations à courant fort
fedpol	Office fédéral de la police
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
Em cond	État-major de conduite
SG	Secrétariat général
S PIC	Secrétariat PIC
SIO	Sécurité des informations et des objets
UPIC	Unité de pilotage informatique de la Confédération (ancienne unité ; nouvelle unité : voir TNI)
LSI	Loi sur la sécurité de l'information ; Loi fédérale sur la sécurité de l'information au sein de la Confédération
IC	Infrastructures critiques
Exploitants d'IC	Exploitants d'infrastructures critiques
CaSUS	Catastrophes et situations d'urgence en Suisse (source : https://www.risk-ch.ch)
SSC	Service sanitaire coordonné
FP	Fournisseur de prestations
MELANI	Centrale d'enregistrement et d'analyse pour la sûreté de l'information
MétéoSuisse	Office fédéral de météorologie et de climatologie
SNPC	Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques
NCSC	Centre national pour la cybersécurité (<i>National Cyber Security Centre</i>)
SRC	Service de renseignement de la Confédération
PACD / APCD	Plan d'action cyberdéfense / Aktionsplan für Cyber-Defence

SP	Services du Parlement
PostCom	Commission fédérale de la poste
ResMaB	Gestion fédérale des ressources
GR	Gestion des risques
SEFRI	Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation
RDS	Réseau de données sécurisé
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
ECS	Exercice de conduite stratégique
SFI	Secrétariat d'État aux questions financières internationales
PIC	Protection des infrastructures critiques
BNS	Banque nationale suisse
RNS	Réseau national de sécurité
ERNS	Exercice du Réseau national de sécurité
Swissmedic	Institut suisse des produits thérapeutiques
D / Déf	Groupement Défense
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
AEP	Approvisionnement économique du pays

Annexe 3 : Glossaire

Événements concernant la protection de la population	<p>On entend par « événements concernant la protection de la population » des catastrophes et des situations d'urgence d'origine naturelle, technologique ou sociétale qui touchent ou menacent une grande partie de la population ou de ses bases d'existence. Ils peuvent concerner un ou plusieurs cantons, toute la Suisse ou d'autres pays.</p> <p>(Source: OEMFP, art. 1; https://fedlex.data.admin.ch/eli/oc/2018/162)</p>
État-major fédéral Protection de la population	<p>Organisation de la Confédération pour la maîtrise d'événements de portée nationale concernant la protection de la population. Il assure la coordination des mesures prises par la Confédération et les cantons en cas de situations de danger ou de sinistre touchant plusieurs cantons ou toute la Suisse, et soutient le Conseil fédéral dans la préparation des décisions.</p>
EPT	<p>Équivalent plein temps ; unité de mesure du taux d'occupation. Nombre de personnes occupées converti en postes à plein temps.</p>
Gestion intégrale des risques	<p>Dans le contexte de la protection de la population, on entend généralement par « gestion intégrale des risques » le traitement systématique des risques au moyen de mesures adéquates de prévention, de maîtrise et de rétablissement basées sur une analyse complète des risques (nature, technique, société).</p>
KATAPLAN	<p>La responsabilité de la maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence relève en premier lieu des cantons. La Confédération règle les principes généraux de la protection de la population et se charge de la coordination. Kataplan sert à planifier les mesures de précaution et la gestion des catastrophes et des situations d'urgence de manière ciblée, en coopération avec les cantons. Pour cela, il est nécessaire de fixer une procédure uniforme pour l'identification des dangers et des risques qui en découlent. Kataplan se base principalement sur le modèle de gestion intégrale des risques.</p>

Méthode CaSUS	<p>Analyse nationale des risques de catastrophes ou de situations d'urgence – Méthode d'analyse nationale des risques (Catastrophes et situations d'urgence en Suisse 2020).</p> <p>La méthode CaSUS documente la procédure et la métrique utilisées dans l'analyse nationale des risques. La liste des dangers est une récapitulation des dangers possibles. Elle présente une vue d'ensemble d'événements et d'évolutions concevables, sans les classer par ordre de priorité. Pour chaque danger, les informations disponibles sont analysées et des scénarios sont développés de manière systématique et réunis dans un dossier spécifique. Les scénarios de ces dossiers constituent la base des évaluations figurant dans l'analyse des risques et des travaux de planification consécutifs.</p> <p>(Source : https://www.risk-ch.ch)</p>
Infrastructures critiques	<p>Les infrastructures critiques garantissent la disponibilité de biens et de services essentiels tels que l'énergie, les télécommunications et les transports. Les dysfonctionnements, les pannes ou la destruction de telles infrastructures ont des répercussions graves sur la société, l'économie ou l'État.</p>
Fournisseur de prestations	<p>Unité administrative qui offre des produits et des prestations dans le cadre de l'imputation des prestations (interne à la Confédération).</p>
Centre national pour la cybersécurité	<p>Centre de compétences de la Confédération en matière de cyber-risques qui coordonne les travaux de la Confédération dans le domaine de la cybersécurité ; il est rattaché au Département fédéral des finances et est dirigé par le délégué fédéral à la cybersécurité.</p>
Prévention	<p>Dans le contexte de la protection de la population, la prévention est une phase de la gestion intégrale des risques qui comprend des mesures visant à réduire ou à empêcher les catastrophes et les situations de nécessité.</p>
Résilience	<p>Aptitude d'un système, d'une organisation ou d'une société à faire face à des perturbations internes ou externes et à maintenir son bon fonctionnement ou à le rétablir aussi rapidement et complètement que possible.</p>
Gestion fédérale des ressources	<p>Instrument de la Confédération destiné à la répartition des ressources supplémentaires requises en cas de catastrophe et de situation d'urgence.</p>

Risques	<p>Par « risques », on entend des événements et développements qui ont une certaine probabilité de se produire et qui ont des conséquences négatives majeures d'ordre financier et non financier sur l'atteinte des objectifs et sur l'exécution des tâches au sein de l'administration fédérale.</p> <p>(Source : d'après «BCM Begriffsdefinitionen EFD», version 1.0 du 30.11.2018)</p>
Protection des infrastructures critiques	La protection des infrastructures critiques (PIC) vise à garantir la disponibilité des principaux biens et prestations.
Réseau national de sécurité	Regroupement de tous les instruments politiques de la Confédération, des cantons et des communes ayant une utilité pour la sécurité intérieure. Il sert avant tout à la consultation et à la coordination en situation normale.
Exercice du Réseau national de sécurité (ERNS)	Exercices permettant de développer et de contrôler les structures, les organisations et les procédures utilisées par le RNS pour la gestion de crises et de situations d'urgence d'ampleur nationale. Les lacunes structurelles, organisationnelles et techniques repérées au cours de ces exercices doivent ensuite être comblées rapidement et de façon systématique.
Exercice de conduite stratégique (ECS)	L'objectif des ECS est de mettre en œuvre, au niveau stratégique, les processus de gestion de crise afin que l'on soit prêt à intervenir en cas d'événement grave. L'accent est mis non seulement sur les aspects concernant la Confédération en cas de crise, mais aussi sur leurs conséquences à court, moyen et long terme. Ces exercices visent généralement à tester la coordination interdépartementale, la coopération des offices et des états-majors, l'établissement des bases de décision destinées au Conseil fédéral ainsi que le bon fonctionnement de la communication de crise au niveau de la Confédération en cas d'événement grave.
Prévention	La prévention comprend l'ensemble des dispositions prises pour maîtriser de manière efficace et rapide un événement lorsqu'il se produit.
Approvisionnement économique du pays	Organe de la Confédération chargé de garantir l'approvisionnement du pays en biens et services de première nécessité.

(source : www.termdat.ch)

Annexe 4 : Secteurs, sous-secteurs et compétences

Secteur	Sous-secteur	Organes fédéraux compétents (liste non exhaustive)
Autorités	Recherche et enseignement	SEFRI
	Biens culturels	OFPP, OFC
	Parlement, gouvernement, justice, administration	SP, ChF, MétéoSuisse, fedpol, SIO, SRC, AFF, UPIC (à présent TNI), FP et OFEV
Énergie	Approvisionnement en gaz naturel	OFEN, IFP, OFAE
	Approvisionnement en pétrole	OFEN, IFP, OFAE
	Approvisionnement en électricité	OFEN, ELCOM, ESTI, IFSN, OFAE
	Chauffage à distance et chaleur industrielle	OFEN
Élimination	Déchets	OFEV
	Eaux usées	OFEV
Finances	Services financiers	FINMA, AFF, SFI, OFAE, OFCOM
	Services d'assurance	FINMA, AFF, SFI, OFAS
Santé	Soins médicaux	SSC, OFSP
	Prestations de laboratoire	OFSP, OSAV, OFPP
	Produits chimiques et thérapeutiques	OFAE, Swissmedic, Pharmacie de l'armée
Information et communication	Prestations informatiques	OFAE, UPIC (à présent TNI)
	Télécommunication	OFCOM, OFAE
	Médias	OFCOM
	Services postaux	OFCOM, OFAE
Alimentation	Approvisionnement en denrées alimentaires	OFAE, OFAG
	Approvisionnement en eau	OFEV, OFAE
Sécurité publique	Armée	Groupement Défense
	Organisations d'intervention d'urgence (police, services du feu, services sanitaires)	fedpol, OFPP
	Protection civile	OFPP
Transports	Trafic aérien	OFAC, OFAE
	Trafic ferroviaire	OFT, OFAE
	Trafic fluvial	OFT, OFAE
	Trafic routier	OFROU, OFAE

Tableau 1 : Secteurs, sous-secteurs et compétences (source : Stratégie nationale de protection des infrastructures critiques 2018–2022 ; présentation : CDF).

Annexe 5 : Mesures de la stratégie PIC

Mesures	Organes compétents (liste non exhaustive)*	Interfaces avec d'autres projets / tâches / organes (liste non exhaustive)
M1 : Vérification et amélioration de la résilience des IC	Conformément à l'annexe 4 (dans ce rapport – Organes fédéraux compétents)	SNPC, AEP, différents projets et tâches sectoriels
M2 : Examen d'une base légale contenant des prescriptions pour les exploitants d'IC	OFPP, autorités compétentes, organes de surveillance et organes de régulation	SNPC
M3 : Tenue de l'Inventaire PIC périodiquement mis à jour	OFPP	KATAPLAN, protection contre les dangers naturels
M4 : Établissement d'un aperçu des risques pour les sous-secteurs critiques	OFPP, UPIC (à présent TNI), AFF	SNPC, gestion des risques de la Confédération, AEP
M5 : Approfondissement de la recherche fondamentale dans le domaine de la PIC	OFPP	Recherche de l'administration fédérale
M6 : Exploitation de plate-formes intersectorielles	OFPP	MELANI, AEP
M7 : Contrôle et mise à jour périodique des processus spécifiques à l'information en cas d'événement	OFPP	MELANI
M8 : Examen de l'obligation d'informer en cas de panne ou d'incident affectant la sécurité	OFPP, UPIC (TNI)	SNPC
M9 : Contrôle et mise à jour périodiques des tâches concernant le niveau de sécurité	OFPP, autorités compétentes, organes de surveillance et organes de régulation, OFEV	Protection contre les dangers naturels
M10 : Projet de base légale pour le contrôle de sécurité du personnel des exploitants d'IC et d'autres titulaires d'une autorisation d'accès	OFPP, SIO	LSI
M11 : Mise en œuvre et mise à jour périodique des recommandations concernant la priorisation des IC en cas de pénurie ou de panne	OFAE, OFPP	AEP
M12 : Création d'un réseau sécurisé de transmission des données et élaboration des bases nécessaires pour raccorder les exploitants d'IC à ce réseau	OFPP, Groupement Défense, cantons	RDS
M13 : Élaboration et mise à jour de planifications préventives pour la gestion des pannes graves d'IC	Cantons, offices spécialisés, OFPP	KATAPLAN, planifications préventives de la Confédération, EMF PP

Mesures	Organes compétents (liste non exhaustive)*	Interfaces avec d'autres projets / tâches / organes (liste non exhaustive)
M14 : Amélioration de la préparation autonome de l'économie et de la population	OFPP, OFAE, ChF	Alertswiss, AEP
M15 : Analyse et optimisation des processus concernant l'aide subsidiaire accordée aux exploitants d'IC	OFPP, SG-DDPS, fedpol	ResMaB, EM cond P, EMF PP
M16 : Élaboration et mise à jour des planifications d'intervention préventives	Cantons, UPIC (TNI), SG-DDPS, OFPP	SNPC, KATAPLAN, PACD
M17 : Prise en compte des aspects PIC lors des exercices	OFPP, cantons, ChF, RNS	ECS, ERNS

Tableau 2 : Aperçu des mesures, des compétences et des interfaces (source : Stratégie nationale de protection des infrastructures critiques 2018–2022).

Le secrétariat PIC joue un rôle de coordination et garantit l'implication des organes compétents importants.

Priorités des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).