



8 décembre 2017

---

# **Rapport de synthèse concernant la stratégie nationale pour la protection des infrastructures critiques 2018-2022**

---

## Contenu

1	Contexte .....	3
2	État des travaux dans le domaine de la protection des infrastructures critiques.....	3
2.1	Stratégie PIC nationale de 2012 .....	3
2.2	Développements au niveau international .....	4
3	Mesures nécessaires dans le cadre de la mise à jour de la stratégie PIC.....	5
3.1	Définitions – secteurs et sous-secteurs.....	5
3.2	Objectifs et mesures découlant de la stratégie PIC.....	6
4	Compétences et collaboration.....	7

## 1 Contexte

En juin 2012, le Conseil fédéral a adopté la stratégie nationale pour la protection des infrastructures critiques (stratégie PIC) et chargé l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) de coordonner sa mise en œuvre<sup>1</sup>. Dans le cadre de ce mandat, la stratégie doit être réexaminée et, au besoin, mise à jour périodiquement. Ces travaux sont harmonisés avec ceux qui sont menés en parallèle pour la mise à jour de la stratégie nationale de protection contre les cyberattaques (SNPC), laquelle est étroitement liée à la stratégie PIC.

Le présent projet contient des informations de base relatives à la mise à jour de la stratégie PIC. Il informe sur les travaux déjà effectués et les développements dans le contexte PIC sur le plan international ainsi que sur les mesures qui en découlent pour la mise à jour de ladite stratégie. En outre, il apporte des explications supplémentaires concernant les tâches et les responsabilités des diverses parties prenantes. Le présent rapport s'adresse non seulement aux organes fédéraux compétents, mais également et tout particulièrement aux exploitants des infrastructures critiques (IC) ainsi qu'aux cantons.

## 2 État des travaux dans le domaine de la protection des infrastructures critiques

### 2.1 Stratégie PIC nationale de 2012

La stratégie PIC de 2012 définissait 15 mesures visant à renforcer la résilience de la Suisse s'agissant des infrastructures critiques. La stratégie prévoit la mise en œuvre des mesures avec les ressources et les compétences existantes. Différents projets en cours ou planifiés tels que la SNPC, adoptée simultanément, ou la loi sur le renseignement (LRens) tiennent compte des exigences de la stratégie PIC.

La procédure et le calendrier relatifs à la mise en œuvre de la stratégie sont détaillés dans la stratégie elle-même ainsi que dans un plan de mise en œuvre élaboré en collaboration avec le groupe de travail Protection des infrastructures critiques (GT PIC), composé de représentants des cantons et de plus de 30 services fédéraux œuvrant dans le domaine PIC. Pour la mise en œuvre de la stratégie PIC, deux postes supplémentaires avaient été initialement demandés pour compléter les 1,8 postes EPT existants. Cette augmentation des effectifs n'a toutefois pas été approuvée, de sorte qu'il a fallu adapter le plan de mise en œuvre décrit dans la stratégie nationale PIC.

Fin 2016, le Conseil fédéral a pris connaissance d'un rapport fournissant des informations sur l'état des travaux de mise en œuvre des 15 mesures définies<sup>2</sup>. Ces travaux étaient axés sur les aspects suivants :

- **Inventaire PIC.** L'OFPP a élaboré fin 2012 une liste des ouvrages et installations importants pour la Suisse sur le plan stratégique. Il s'agit notamment de sous-secteurs critiques comme l'approvisionnement en énergie, les télécommunications ou les transports. Cet inventaire PIC sert notamment aux organes fédéraux et partenaires cantonaux de la protection de la population à définir les priorités concernant l'engagement des moyens en cas de catastrophe ou de situation d'urgence (quels ouvrages faut-il protéger en priorité ?). Il est également utilisé pour la planification de mesures préventives et de mesures de préparation ou l'appréciation des risques (p. ex. dangers naturels).
- **Guide PIC.** Au printemps 2015, l'OFPP a publié un guide, qui explique comment vérifier et améliorer la résilience des infrastructures critiques. À la demande de

---

<sup>1</sup> FF 2012 7173

<sup>2</sup> Il peut être consulté sous <http://www.babs.admin.ch/fr/aufgabenbabs/ski.html> > Stratégie nationale PIC ([lien direct](#)).

Swissgrid, l'OFPP a utilisé ce guide en collaboration avec les organes spécialisés compétents (Office fédéral de l'énergie [OFEN], Office fédéral de l'approvisionnement économique du pays [OFAE] et Commission fédérale de l'électricité [ElCom] notamment) lors d'un projet pilote fondé sur le réseau de transport d'électricité. Ce fut l'occasion d'analyser certains risques pouvant conduire à un black-out de grande ampleur. Des mesures ont ensuite été élaborées afin de renforcer la résilience des installations et des systèmes de Swissgrid. Le projet pilote a montré que le guide est utilisable dans la pratique et constitue une plus-value pour les acteurs concernés. Depuis le printemps 2017, le guide PIC est mis en œuvre sous la direction de Swissgas et en collaboration avec l'OFPP et l'OFEN auprès des exploitants de réseaux de gazoducs.

- **Vérification et amélioration de la résilience des sous-secteurs critiques.** Selon la stratégie PIC, les organes spécialisés doivent vérifier s'il existe, dans les 28 sous-secteurs critiques (approvisionnement en électricité, banques, soins médicaux et hôpitaux, etc.), un risque de panne à grande échelle et élaborer les mesures nécessaires pour renforcer la résilience dans ces domaines. La SNPC préconise une marche à suivre similaire en matière de cyberrisques. Selon la SNPC, les travaux relatifs aux cyberrisques sont coordonnés dans 14 sous-secteurs par l'OFPP et dans les 14 restants par l'OFAE. En utilisant des ressources supplémentaires, l'OFPP a mis en œuvre conjointement les mesures découlant des deux stratégies. Il a ainsi réalisé une analyse des risques et de la vulnérabilité pour chacun des 14 sous-secteurs, en se penchant non seulement sur les cyberrisques mais également sur d'autres risques pouvant conduire à des pannes à grande échelle (p. ex. panne de courant ou séisme). Les travaux concernant les 14 autres sous-secteurs portent exclusivement sur les vulnérabilités des systèmes télématiques. Il est par conséquent nécessaire de les compléter en prenant en compte d'autres risques importants afin d'atteindre les objectifs visés par la stratégie PIC.
- **Élaboration de plans d'intervention pour la protection des ouvrages PIC.** Les cantons et l'armée élaborent des planifications d'intervention préventives pour la protection des ouvrages d'importance nationale selon l'Inventaire PIC. Ces planifications définissent les dispositifs d'intervention et les forces à engager dans le cas où la protection de ces objets devrait être renforcée par le recours à la protection de la population (police, sapeurs-pompiers, etc.) ou à l'armée. L'OFPP a élaboré à cet effet un concept qui décrit la marche à suivre et comporte des modèles pour le domaine civil. Des planifications militaires ont été élaborées jusqu'à fin 2016 pour les ouvrages des classes 4 et 5. Des planifications civiles ont été établies dans le domaine de la protection de la population dans environ deux tiers des cantons.

## 2.2 Développements au niveau international

En 2008, l'Union européenne (UE) a arrêté une directive sur la protection des infrastructures critiques, qui impose aux États-membres d'identifier les IC d'importance transnationale et d'établir des planifications en vue de leur protection. De nombreux États-membres (ainsi que de nombreux autres pays comme les États-Unis, le Canada et l'Australie) ont développé leur propre stratégie PIC au niveau national.

Récemment, de nombreuses activités visant principalement à protéger les infrastructures critiques contre les cyberrisques ont été lancées. L'UE a ainsi édicté en 2016 une nouvelle directive, relative à la sécurité des réseaux et de l'information (Network Information Security, NIS), qui concerne également les exploitants d'IC. Ces derniers sont tenus de respecter les normes de sécurité informatique et de communiquer aux autorités les incidents de sécurité informatique les plus graves. Dans le contexte de cette directive, l'Allemagne par exemple a adopté en 2015 une loi en matière de sécurité informatique, qui reprend notamment les dispositions de ladite directive touchant les exploitants d'IC (normes de sécurité informatique et obligation d'annoncer les incidents graves).

En outre, tant au sein de l'UE que dans plusieurs États-membres de celle-ci, de nouvelles dispositions juridiques sont en discussion ou des mesures ont déjà prises afin de durcir les conditions de reprise, par des fournisseurs de pays tiers, de participations majoritaires dans des infrastructures critiques. L'Allemagne a ainsi adopté à l'été 2017 de nouvelles règles en matière de rachat d'entreprises dans des domaines jugés sensibles.

### 3 Mesures nécessaires dans le cadre de la mise à jour de la stratégie PIC

#### 3.1 Définitions – secteurs et sous-secteurs

Sur la base des connaissances acquises depuis 2012, la définition des notions d'*infrastructure critique* et de secteurs ou sous-secteurs critiques a été légèrement modifiée. L'objectif est de montrer plus explicitement qu'il s'agit de processus et systèmes d'approvisionnement dans leur ensemble, et pas seulement de l'infrastructure physique. Cette précision est importante car on associe généralement dans le langage courant uniquement des lignes et des bâtiments à la notion d'infrastructure. Ce terme, formé des éléments *infra* (en-dessous de) et *structura* (agencement), se traduit en revanche littéralement pour désigner la base d'une organisation ou d'un système (p. ex. d'un pays). Il apparaît ainsi clairement qu'une telle base ne se limite pas aux constructions et aux installations, mais englobe par exemple, au niveau d'un pays, l'infrastructure sociale.

Le tableau ci-dessous présente les changements opérés concernant les secteurs et sous-secteurs par rapport à la stratégie de 2012 :

Secteurs <sup>α</sup>	Sous-secteurs <sup>α</sup>
	<del>Représentations diplomatiques, organisations internationales<sup>α</sup></del>
Autorités <sup>α</sup>	Recherche et enseignement <sup>α</sup>
	Biens culturels <sup>α</sup>
	Parlement, gouvernement, justice, administration <sup>α</sup>
Énergie <sup>α</sup>	Approvisionnement en gaz naturel <sup>α</sup>
	Approvisionnement en pétrole <sup>α</sup>
	Approvisionnement en électricité <sup>α</sup>
	<del>Chauffage à distance et production de chaleur industrielle<sup>α</sup></del>
Élimination <sup>α</sup>	Déchets <sup>α</sup>
	Eaux usées <sup>α</sup>
Finances <sup>α</sup>	<del>Banques Services financiers<sup>α</sup></del>
	<del>Assurances Services d'assurance<sup>α</sup></del>
Santé <sup>α</sup>	Soins médicaux et hôpitaux <sup>α</sup>
	Services de laboratoires <sup>α</sup>
Industrie <sup>α</sup>	<del>Chimie et produits thérapeutiques Industrie chimique et pharmaceutique<sup>α</sup></del>
	<del>Industrie mécanique, électrique et métallurgique<sup>α</sup></del>
Information et communication <sup>α</sup>	<del>Technologies de l'information Services informatiques<sup>α</sup></del>
	Télécommunications <sup>α</sup>
	Médias <sup>α</sup>
	<del>Services postaux Poste<sup>α</sup></del>
Alimentation <sup>α</sup>	Approvisionnement en denrées alimentaires <sup>α</sup>
	Approvisionnement en eau <sup>α</sup>
Sécurité publique <sup>α</sup>	Armée <sup>α</sup>
	<del>Services Organisations d'urgence (police, sapeurs-pompiers, services sanitaires sauvetage)<sup>α</sup></del>
	Protection civile <sup>α</sup>
Transports <sup>α</sup>	Trafic aérien <sup>α</sup>
	Trafic ferroviaire <sup>α</sup>
	Trafic fluvial <sup>α</sup>
	Trafic routier <sup>α</sup>

Illustration 1 : Changements dans les secteurs et sous-secteurs critiques

Explications relatives aux modifications opérées :

- Sous-secteur *Représentations diplomatiques et sièges d'organisations internationales*. Ce sous-secteur fait partie intégrante du sous-secteur Parlement, gouvernement, justice, administration et doit être inclus dans ce dernier.
- Sous-secteur *Chauffage de processus et chauffage à distance*. Au cours de ces dernières années, de nombreux réseaux de chauffage à distance ont été installés. Cette tendance devrait se renforcer dans le cadre du tournant énergétique. Il n'existe pas de réseau national équivalent à celui en place pour l'approvisionnement en eau, mais les systèmes correspondants sont critiques aux niveaux local et régional.
- Secteur des *finances*. Les dénominations ont été modifiées, l'accent étant mis non pas sur les entreprises mais sur les prestations. La notion de « banques » excluait par ailleurs des acteurs importants du domaine des finances (exploitants d'infrastructures du marché financier pour le trafic des paiements).
- Sous-secteur *Soins médicaux*. Ce sous-secteur décrit mieux cette fonction importante.
- Secteur *Industrie*. Sur la base des expériences faites, le sous-secteur *Industrie mécanique, électrique et métallurgique* peut être classé non critique dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie PIC et de la SNPC. La criticité se limite à l'importance économique des entreprises. Les prestations d'approvisionnement fournies peuvent être remplacées par des produits étrangers. Les éventuels problèmes liés à des produits spéciaux utilisés dans certains sous-secteurs critiques (p.ex. des aiguillages ou des transformateurs) doivent être réglés selon le cas au niveau des sous-secteurs concernés.
- Sous-secteur *Approvisionnement en produits thérapeutiques et industrie chimique*. Le sous-secteur *Industrie chimique et pharmaceutique* a reçu une nouvelle dénomination et fait partie dorénavant du secteur *Santé*. Il n'est plus question d'industrie pharmaceutique mais d'approvisionnement en produits thérapeutiques, car l'approvisionnement de la Suisse dépend avant tout de l'importation et de la distribution des produits thérapeutiques. Le sous-secteur *industrie chimique* peut aussi contenir des installations qui présentent un danger potentiel élevé ou dont la défaillance ou la destruction peut causer de graves dommages à la santé (p. ex. ouvrages selon l'ordonnance sur les accidents majeurs).

### 3.2 Objectifs et mesures découlant de la stratégie PIC

Les discussions avec les organes fédéraux, les cantons et les exploitants d'IC ont montré qu'il n'était pas nécessaire de procéder à des adaptations substantielles concernant les objectifs et les mesures permettant d'atteindre ces derniers. Dans la plupart des cas, les mesures visent à intégrer les travaux menés depuis 2012 dans un processus institutionnalisé, à faire en sorte qu'ils s'appuient sur une base juridique et à les compléter ponctuellement. Par exemple, l'établissement d'un inventaire PIC était cité parmi les mesures préconisées par la stratégie PIC de 2012 ; il s'agit à présent de mettre périodiquement à jour celui-ci et de le compléter par d'autres éléments des IC comme les systèmes informatiques critiques ou les exploitants d'IC.

Les principales modifications portent sur les aspects suivants :

- Les expériences faites tant dans le cadre de la mise en œuvre du guide PIC que dans la vérification et l'amélioration de la résilience au niveau des sous-secteurs critiques ont montré que, la stratégie PIC n'ayant pas de caractère obligatoire, la mise en œuvre des mesures préconisées s'avère difficile. Le guide PIC n'a été appliqué que par un nombre restreint d'exploitants d'IC. Il en ressort qu'un soutien méthodologique et, au besoin, également financier de la part de l'OFPP est nécessaire pour lancer les travaux en la matière. Les bases légales nécessaires doivent par conséquent être créées dans le cadre de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi).

Selon la stratégie PIC de 2012 (et celle de 2018-2022), les nouvelles prescriptions requises en matière de résilience des exploitants d'IC pourraient éventuellement être introduites en adaptant les bases légales sectorielles (p. ex. législation sur l'énergie, législation sur les transports, etc.). Dans la pratique, il s'est avéré que de telles adaptations peuvent être compliquées et fastidieuses, voire impossibles dans les domaines où la Confédération ne possède pas de compétences (p. ex. hôpitaux). La création d'une base légale sous forme de dispositions transsectorielles concernant la résilience des exploitants d'IC simplifierait par conséquent considérablement la réalisation des objectifs. C'est pourquoi la stratégie PIC 2018-2022 prévoit d'étudier l'élaboration d'une telle base légale (cf. mesure 2). S'appuyant sur les analyses au niveau des sous-secteurs critiques, elle portera sur les sous-secteurs où l'analyse a pointé la nécessité d'agir et où aucun autre moyen ne permet d'atteindre les objectifs. Ce faisant, il y a lieu de prendre notamment en compte les problèmes de délimitation par rapport aux bases légales sectorielles existantes. Une telle approche s'avère également opportune dans le contexte des discussions sur les normes minimales dans le domaine de la sécurité informatique. En matière de PIC, il convient de ne pas se concentrer uniquement sur les aspects télématiques, car des vulnérabilités dans d'autres domaines peuvent avoir des effets plus graves et également entraîner une défaillance des IC.

- Eu égard aux discussions lancées au niveau aussi bien national qu'international au sujet de l'obligation d'annoncer les incidents graves affectant la cybersécurité, il semble dès lors indiqué d'étudier une telle obligation (cf. mesure 8). Pour les raisons déjà mentionnées, cette obligation ne devrait pas non plus se limiter aux seuls cyberaspects, mais couvrir également d'autres événements (p. ex. actes de sabotage). Il y a bien entendu lieu de veiller à ce que le seuil pour un tel devoir de notification soit fixé de manière adéquate.
- Les expériences faites depuis 2012 montrent par ailleurs que le fait que l'OFPP ne dispose pas d'une base légale suffisante pour la tenue de l'inventaire PIC pose problème. La collaboration avec les exploitants des ouvrages concernés et la mise à disposition des informations relatives à ces derniers s'effectuant sur une base volontaire et donnant lieu parfois à la transmission de données sensibles, une base légale solide est nécessaire pour légitimer la collaboration dans ce domaine.

Concernant tous ces aspects, les travaux à mener (mandats d'examen) visent chaque fois à montrer les avantages et les inconvénients des bases légales à prévoir et à proposer des solutions possibles. Il conviendra ensuite de décider au niveau politique si l'introduction de ces bases légales est effectivement nécessaire. Dans tous les cas, les organes intéressés seraient invités à se prononcer dans le cadre d'une consultation formelle prévue par la procédure législative.

En ce qui concerne la question liée à la reprise d'IC par des investisseurs étrangers, la priorité du point de vue de la PIC est de définir des dispositions ou conditions-cadres appropriées en matière de résilience des IC. Dans la mesure où il existe des dispositions adéquates en matière de résilience, la question des participations majoritaires devient secondaire. C'est pourquoi il a été décidé dans le cadre de la présente stratégie PIC de ne pas proposer de mesures à cet égard.

#### **4 Compétences et collaboration**

S'agissant d'une stratégie adoptée par le Conseil fédéral, la stratégie nationale PIC définit des mesures à mettre en œuvre principalement par les unités organisationnelles de l'administration fédérale. Les unités concernées sont explicitement mentionnées pour chaque mesure. Les compétences des acteurs concernés (organes fédéraux, cantons, exploitants d'IC) sont maintenues.

Différentes mesures concernent également les cantons ainsi que les exploitants d'IC, pour qui elles ont valeur de recommandations. Les cantons s'acquittent déjà, de leur propre initiative, des tâches liées à la protection des infrastructures critiques, dans le cadre de leurs compétences et responsabilités légales et selon leurs possibilités et besoins. D'une manière générale, les tâches PIC peuvent par exemple être intégrées aux tâches cantonales en rapport avec l'analyse des dangers et les mesures de préparation (KATAPLAN). Selon les possibilités, ces tâches comprennent :

- l'établissement et la mise à jour périodique des inventaires PIC cantonaux, et, au besoin, communaux (cf. mesure 3 de la stratégie PIC). Ce faisant, les cantons ou les communes peuvent identifier les ouvrages revêtant une importance particulière de leur point de vue (et qui ne figurent pas encore dans l'Inventaire PIC en tant qu'ouvrages d'importance nationale). L'OFPP est compétent en matière d'identification et de mise à jour périodique des ouvrages qui revêtent une importance nationale ;
- l'élaboration et la mise à jour périodique de planifications préventives pour la gestion des défaillances d'infrastructures critiques (p. ex. panne ou pénurie d'électricité) (cf. mesure 13 de la stratégie PIC). Les planifications préventives à l'échelon cantonal (entre autres dans le cadre de KATAPLAN) doivent dans la mesure du possible être coordonnées avec les planifications préventives à l'échelon fédéral. Cette coordination s'effectue dans le cadre de l'État-major fédéral Protection de la population ;
- l'élaboration et la mise à jour périodique de planifications d'intervention préventives pour la protection d'IC (cf. mesure 16). Les cantons et les organisations partenaires de la protection de la population élaborent des planifications d'intervention pour la protection de certains ouvrages figurant dans l'Inventaire PIC. Dans la mesure du possible, les ouvrages des classes 4 et 5 notamment en feront partie. Il est recommandé d'élaborer également des planifications d'intervention pour certains ouvrages PIC jugés d'importance cantonale. L'OFPP a prévu des modèles à cet effet.

Plusieurs cantons ont demandé dans le cadre de la consultation technique sur la stratégie PIC à ce que les tâches des cantons dans le domaine de la PIC soient spécifiées par la loi. Les réactions suscitées par un projet d'article lancé dans le cadre de la révision en cours de la loi sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi) ont montré que l'introduction d'une telle base légale serait très controversée au niveau politique et même rejetée par une majorité des cantons. Des interventions éventuelles de cantons et d'autres parties prenantes sont possibles dans le cadre de cette révision.

Dans différents sous-secteurs, les cantons et communes sont également concernés en tant qu'exploitants ou actionnaires majoritaires d'IC par la stratégie (p. ex. dans l'approvisionnement en eau, l'élimination des déchets, etc.). Dans ces sous-secteurs, les cantons sont invités à vérifier la résilience des exploitants cantonaux concernés et, au besoin, à prévoir avec ceux-ci des mesures pour l'améliorer (cf. mesure 1). Les cantons disposent dans ces sous-secteurs du pouvoir d'édicter, au besoin, eux-mêmes des bases légales et de prévoir des prescriptions applicables aux exploitants.