Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Le Conseil Fédéral

Stratégie générale du Conseil fédéral pour la protection des infrastructures critiques

Bases de la stratégie nationale pour la protection des infrastructures critiques

18.05.2009

Table des matières

1 Introduction 1
2 Objectifs de la protection des infrastructures critiques 1
3 Définitions 1
4 Principes de la protection des infrastructures critiques 2
5 Mesures de protection des infrastructures critiques 3
5.1 Définition des priorités 3
5.2 Concepts de protection intégraux 3
5.3 Elaboration des documents de base 3
5.4 Communication sur les risques 4
6 Collaboration dans le domaine de la PIC 4
7 Instruments de protection des infrastructures critiques 5
8 Mise en œuvre et évaluation de la stratégie générale 5

Annexe: Liste des secteurs et sous-secteurs d'infrastructures critiques en Suisse

1 Introduction

La société, l'économie et le monde politique ont besoin d'infrastructures fiables. On entend par infrastructures critiques celles qui sont particulièrement importantes pour le fonctionnement du système dans son ensemble ou pour celui d'autres infrastructures. Elles sont réunies au sein de secteurs comme l'énergie, les transports et les communications. La mise en place de mesures de protection est déjà bien avancée dans certains secteurs, notamment pour des éléments spécifiques comme les barrages ou les centrales nucléaires. Ces aspects ne figurent cependant pas au premier plan de la protection des infrastructures critiques. En outre, il manquait jusqu'ici une approche intersectorielle ainsi qu'une procédure unifiée au plan national. C'est pour remédier à cela que le Conseil fédéral a chargé en juin 2005 l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP), rattaché au Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), de coordonner les activités liées à la protection des infrastructures critiques (PIC). Différents travaux ont depuis lors été effectués dans le cadre du programme PIC, aux fins d'élaborer d'ici à 2011 une stratégie nationale en matière de protection des infrastructures critiques, conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 4 juillet 2007.

Le présent document définit les notions utilisées dans le domaine de la PIC, expose les principes qui sous-tendent celle-ci et énumère les mesures à prendre. Il désigne en outre les principaux acteurs et présente les différentes formes de collaboration. La stratégie générale donne un cadre de référence à tous les acteurs impliqués. Elle sera réexaminée dans le cadre de l'élaboration de la stratégie nationale, qui s'appuie sur elle, et intégrée à celle-ci.

2 Objectifs de la protection des infrastructures critiques

La protection des infrastructures critiques a pour but de réduire la probabilité d'occurrence et l'ampleur des dommages d'une perturbation, d'une défaillance ou d'une destruction des infrastructures critiques au niveau national et, le cas échéant, de réduire au maximum la durée de non-disponibilité. Elle est ainsi appelée à contribuer efficacement à la protection de la population et de ses bases d'existence.

Une partie des améliorations de la PIC provient de mesures de protection concrètes. Elles résultent aussi de la promotion du dialogue et de la coopération entre les nombreux services concernés par la protection des infrastructures critiques.

3 Définitions

Infrastructures
Le terme générique d'infrastructure recouvre les personnes, organisations, processus, produits, prestations, flux d'information de même que les constructions et les équipements techniques et physiques qui, isolément ou conjointement, permettent le fonctionnement de la société, de l'économie et de l'Etat.
Les infrastructures sont réparties en trois échelons:

- **secteurs**: p.ex. énergie, finance, santé publique
- **sous-secteurs**: p.ex. approvisionnement en électricité, approvisionnement en pétrole, approvisionnement en gaz naturel
- **objets spécifiques / éléments**: p. ex. stations d'exploitation de réseau, systèmes de commande, lignes à haute tension, barrages, conduites

Infrastructures critiques
Les infrastructures critiques sont les infrastructures dont la perturbation, la défaillance ou la destruction ont des conséquences graves sur la santé, la vie publique, l'environnement, la politique, la sécurité et le bien-être économique ou social.

Criticité
La criticité d'une infrastructure décrit son importance relative par rapport aux conséquences qu'une perturbation, une défaillance ou une destruction aurait pour la population ou ses bases d'existence.

Objectifs de protection
Les objectifs de protection définissent le niveau de sécurité à atteindre avec les moyens financiers disponibles et déterminent les mesures de protection qui en résultent. L'objectif de protection lui-même n'est pas absolu et dépend de la situation en matière de sécurité. Les objectifs de protection généraux découlent de la description de la situation. Des objectifs spécifiques doivent être définis pour chaque secteur d'infrastructure (p.ex. approvisionnement minimal en électricité dans le secteur de l'énergie). Ils dépendent du type et de la criticité de l'infrastructure.

4 Principes de la protection des infrastructures critiques

Gestion intégrale des risques. Le programme PIC est fondé sur la gestion intégrale des risques, qui consiste, dans un premier temps, à évaluer de manière détaillée les dangers et les risques pour ensuite définir des mesures pouvant relever des domaines suivants:

- prévention (p. ex. mesures de construction ou d'aménagement du territoire)
- préparation (p. ex. plans d'urgence ou de continuité des activités)
- intervention (p. ex. systèmes d'alarme, protection physique assurée par les forces de sécurité, communication de crise unifiée)
- remise en état (p. ex. réparation provisoire d'infrastructures)
- reconstruction (p. ex. d'infrastructures)

La gestion intégrale des risques est considérée comme un processus. Par conséquent, aucun des domaines cités plus haut n'est en soi prioritaire. En outre, les services fédéraux tiennent compte de la politique de la Confédération en matière de risques.

Eventail des dangers. L'analyse des dangers et des risques prend tout l'éventail des dangers en considération (all-hazards-approach). Elle s'intéresse par principe à l'ensemble des dangers pertinents (dangers naturels, techniques et sociétaux, violence) sans les hiérarchiser.

Résilience. La résilience est un aspect très important dans la mesure où il est impossible de protéger toutes les infrastructures en permanence et de manière exhaustive. D'une manière générale, on assurera le retour à l'état "normal" dans les meilleurs délais. La capacité de résilience d'une infrastructure est définie par cinq éléments: 1) la solidité du système dans son ensemble (société, secteur, élément d'infrastructure); 2) l'existence de redondances; 3) la capacité à mettre en place des mesures auxiliaires; 4) la rapidité de celles-ci; 5) la capacité de la société à faire face à des situations de crise.

Proportionnalité. Les mesures retenues doivent rester dans un rapport de juste proportion entre l'évaluation des risques et les objectifs de protection visés. L'équilibre entre coûts, protection et sécurité doit être maintenu sans entraver inutilement les libertés publiques ni contrevenir au droit. On veillera aussi à éviter toute distorsion superflue du marché.

Subsidiarité. Les mesures incombent aussi bien aux exploitants d'infrastructures critiques qu'au secteur public. Le secteur privé, auquel appartiennent environ 80% des infrastructures

critiques, porte une responsabilité particulière en la matière ainsi qu'en termes d'investissements. Quant aux pouvoirs publics, ils sont tenus avant tout de protéger leurs propres infrastructures critiques et d'apporter leur aide aux exploitants.

5 Mesures de protection des infrastructures critiques

5.1 Définition des priorités

Pour une utilisation optimale des ressources, il convient d'établir un ordre de priorités des infrastructures critiques. La PIC recouvre dix secteurs critiques, eux-mêmes subdivisés en 31 sous-secteurs. Ces derniers sont évalués en fonction de leur criticité et répartis en trois catégories (cf. annexe). Des éléments isolés d'infrastructures critiques sont évalués selon une méthode standardisée et harmonisée. L'inventaire PIC est produit dans une étroite collaboration des offices concernés de la Confédération, des cantons et des exploitants. Il est régulièrement tenu à jour. L'inventaire sert principalement de base pour la planification et le processus de décision aux divers niveaux (Confédération, canton, exploitant).

5.2 Concepts de protection intégraux

La PIC est régie par des concepts intégraux formulant notamment des objectifs et des mesures de protection et planifiant leur mise en œuvre. Les mesures de protection proprement dites sont conçues en fonction d'un large éventail de risques et tiennent compte du cycle complet de la gestion des risques. Les concepts de protection se réfèrent aux secteurs critiques et aux éléments spécifiques d'importance nationale de l'inventaire PIC. Ils complètent les concepts déjà en place dans certains sous-secteurs. De plus, des concepts recouvrant plusieurs secteurs ou sous-secteurs sont élaborés.

Les concepts de protection sont établis selon une procédure standardisée. Celle-ci commence par un examen des compétences et des réglementations en vigueur et par la définition d'objectifs de protection. La deuxième étape consiste en une analyse approfondie des dangers et de la vulnérabilité des objets. Les enseignements tirés de l'analyse des risques et les réglementations en vigueur permettent ensuite de vérifier si ces objectifs ont été atteints. Dans le cas contraire, les mesures idoines sont élaborées. Il appartient aux responsables politiques de désigner les mesures qui doivent être mises en œuvre, entraînant le cas échéant la modification des réglementations en vigueur ou la création de nouveaux instruments. Une fois les mesures mises en œuvre, la réalisation des objectifs est réexaminée. Le cas échéant, le dispositif est adapté en conséquence. L'ensemble de la procédure est répété périodiquement.

5.3 Elaboration des documents de base

De nombreux problèmes n'ont pas encore été examinés suffisamment en détail. C'est par exemple le cas des dépendances mutuelles et des effets en cascade lors de défaillances de systèmes. Il reste également à formuler des contre-mesures exhaustives et communes à tous les acteurs. L'élaboration des documents de base du programme PIC revêt pour ces diverses raisons une grande importance. Il convient dans ce contexte de tenir compte du caractère hautement interdisciplinaire de la thématique.

Dans le but de tirer le meilleur profit des synergies du programme PIC, les études embrassent des aspects intersectoriels comme l'analyse sur la base de scénarios des effets de différents événements à l'intérieur des secteurs mais aussi entre eux. Certains secteurs

ou sous-secteurs peuvent en outre faire l'objet d'examens détaillés. Des problèmes spécifiques du domaine PIC sont aussi étudiés, comme la question des analyses de criticité, de risque et de vulnérabilité. L'élaboration des concepts de protection se nourrit notamment des apports des différentes études. L'établissement des documents de base requiert une étroite collaboration entre les instituts de recherche, notamment ceux des hautes écoles. L'échange d'informations avec la communauté scientifique internationale revêt aussi une grande importance.

5.4 Communication sur les risques

On n'est souvent pas assez conscient de l'importance des infrastructures critiques et des conséquences possibles de leurs défaillances. Il faut donc sensibiliser les exploitants, les acteurs de l'économie, les administrations et la population aux risques et aux dangers et les informer du comportement à adopter en cas d'événement ainsi que des possibilités de protection. Ce travail peut se faire à l'aide de manuels, de fiches d'information ou encore de sites internet spécifiques.

6 Collaboration dans le domaine de la PIC

L'OFPP est responsable de la coordination des travaux en matière de PIC. Les tâches prioritaires sont les suivantes:

- diriger le groupe de travail PIC (GT PIC)
- coordonner les travaux dans le domaine de la PIC et veiller à leur cohérence
- élaborer et mettre en œuvre une stratégie nationale en matière de PIC
- assurer l'information et la communication
- informer et conseiller le Conseil fédéral sur les questions relevant de la PIC
- coordonner et promouvoir les activités internationales en matière de PIC

La coopération entre tous les partenaires et la coordination des activités sont des conditions sine qua non de la PIC. Il est donc primordial d'associer tous les acteurs importants de la Confédération, des cantons et de l'économie (en particulier les exploitants et les propriétaires d'infrastructures critiques) à la démarche. Ces acteurs interviennent d'une part dans le cadre du GT PIC et, d'autre part, au sein d'un groupe d'accompagnement jouant un rôle consultatif au niveau stratégique. Ce dernier se compose de représentants du monde politique, de l'économie, de la société et de scientifiques.

La PIC se développe sur la base des structures, organisations et réseaux existants. Dans la mesure du possible, les mesures seront mises en œuvre à l'aide des moyens disponibles. Dans chaque cas, la responsabilité principale reste l'affaire des organes compétents en temps normal.

Confédération
Le GT PIC est l'organe central de coordination au niveau fédéral dans le domaine PIC. Il pilote et évalue les travaux du programme PIC et représente une plate-forme d'échange d'informations, d'expériences et d'enseignements. Cette structure permet de coordonner les efforts de protection déjà consentis dans les différents secteurs et sous-secteurs tout en assurant la cohérence et la complémentarité des activités. Tous les organes fédéraux jouant un rôle important dans le domaine des infrastructures critiques et disposant d'un savoir-faire ou de compétences en la matière sont représentés au sein du GT PIC.
Ses membres accomplissent les tâches suivantes au sein de leurs organes:

- répondre aux questions concernant la PIC;
- appuyer à l'interne la mise en œuvre des mesures relatives à la PIC;

- assurer le contact avec les plates-formes et les réseaux mis en place pour permettre les échanges avec l'économie.

Cantons
Les cantons sont des partenaires importants de l'élaboration et de la mise en œuvre des mesures relatives à la PIC. En cas de défaillance, ils sont responsables de la gestion de crise à leur niveau. Ils sont donc représentés au sein du GT PIC et dans les différents groupes de projet. Chaque canton désigne en outre un interlocuteur pour assurer la circulation des informations et la collaboration dans le domaine de la PIC.

Exploitants d'infrastructures critiques
Les exploitants et propriétaires d'infrastructures critiques, qu'ils soient privés, d'intérêt public ou étatiques, sont les principaux interlocuteurs dans le domaine de la PIC car ils sont responsables du fonctionnement de leurs infrastructures, de la gestion des risques et de la continuité des activités. Une étroite collaboration avec les exploitants étant indispensable pour mettre en œuvre les mesures de protection, les acteurs importants sont intégrés au groupe d'accompagnement. Les exploitants participent également à différents groupes de projet. Les contacts entretenus par les offices fédéraux dans les différents sous-secteurs sont l'un des fondements de la coopération avec les exploitants.

7 Instruments de protection des infrastructures critiques

De nombreux aspects de la PIC sont couverts à un niveau sectoriel par des textes législatifs, mais il manque à ce jour un cadre juridique englobant la mise en œuvre des mesures. Celles-ci se fondent ainsi si possible sur les textes existants. Dans le cas contraire, on recourra essentiellement aux instruments suivants:

- prescriptions: mesures contraignantes visant un objectif de protection convenu et la vérification de sa réalisation
- incitations: promotion de mesures volontaires auprès des exploitants d'infrastructures critiques
- partenariat public-privé (PPP): collaboration entre pouvoirs publics et exploitants privés d'infrastructures critiques; les projets de PPP tiennent compte des besoins de l'exploitant et de l'Etat pour trouver des solutions communes.

8 Mise en œuvre et évaluation de la stratégie générale

La stratégie générale sera mise en œuvre dans le cadre du programme de protection des infrastructures critiques. Elle sera réexaminée lors de l'élaboration de la stratégie nationale et intégrée à celle-ci.

Annexe: Liste des secteurs et sous-secteurs d'infrastructures critiques en Suisse

Secteur	Sous-secteur
Autorités	Parlement, gouvernement, justice, administration
	Instituts de recherche
	Biens culturels d'importance nationale
	Représentations étrangères et sièges d'organisations internationales
Industrie chimique	Production, transport, entreposage et traitement de substances chimiques
Energie	Approvisionnement en électricité
	Approvisionnement en pétrole
	Approvisionnement en gaz naturel
Elimination des déchets	Eaux usées
	Déchets industriels et ménagers
	Déchets soumis à des contrôles
Finance	Banques
	Assurances
Santé publique	Soins médicaux et hôpitaux
	Médicaments
	Laboratoires
Technologies de l'information et de la communication (TIC)	Télécommunications
	Systèmes et réseaux d'information
	Internet
	Systèmes d'instrumentation, d'automatisation et de contrôle
	Radiodiffusion et médias
Alimentation	Approvisionnement en denrées alimentaires et garantie de la sécurité alimentaire
	Approvisionnement en eau potable
Sécurité publique, services de sauvetage et d'urgence	Organisations de première intervention (police, sapeurs-pompiers, service de sauvetage sanitaire)
	Protection civile
	Armée
Transports	Transport routier
	Transport ferroviaire
	Transport aérien
	Transport naval
	Trafic postal et logistique

	Criticité très élevée*
	Criticité élevée *
	Criticité régulière *

*
► Tous les sous-secteurs sont critiques
► La criticité d'un sous-secteur exprime son importance pour les autres sous-secteurs, la population et l'économie
(≠ leur importance en général, ni leur importance en situation extraordinaire)
► Les sous-secteurs à criticité normale sont susceptibles de contenir des éléments isolés très critiques
► Cette appréciation de la criticité correspond à une situation normale