

# **Stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+**

## **Rapport du Conseil fédéral**

du 9 mai 2012

---

---

## Condensé

*Le présent rapport a pour objet de présenter la façon dont il y a lieu de développer, d'adapter et d'améliorer la protection de la population et la protection civile à l'horizon 2015 et au-delà, de telle sorte qu'elles puissent assumer plus efficacement encore la maîtrise des catastrophes techniques ou naturelles et les situations d'urgence. Par ailleurs, il est destiné à constituer une base solide permettant de concilier autant que faire se peut les intérêts et les besoins de la Confédération et des cantons.*

*Dans le rapport du 23 juin 2010 sur la politique de sécurité de la Suisse, le Conseil fédéral avait annoncé qu'il formulerait, avec la participation des cantons (plus précisément avec la Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers, CG MPS), une stratégie applicable à l'horizon 2015 et au-delà pour la protection de la population et la protection civile. Dans cette perspective, le conseiller d'Etat Josef Dittli, directeur des finances du canton d'Uri et ancien président de la CG MPS, a été nommé au poste de chef de projet en octobre 2010.*

*Le présent rapport stratégique est le résultat de la collaboration entre la Confédération, les cantons et les organisations partenaires de la protection de la population. Deux objectifs ont présidé à sa rédaction: le premier est d'exposer comment développer, adapter et améliorer la protection de la population et la protection civile à l'horizon 2015 et au-delà de telle sorte qu'elles puissent assumer encore plus efficacement leurs tâches premières, à savoir la maîtrise des catastrophes techniques ou naturelles et les situations d'urgence. Le second est de créer une nouvelle base solide permettant de concilier durablement et autant que possible les intérêts et les besoins de la Confédération et des cantons.*

*Le rapport traite, dans des chapitres distincts, d'une part du système coordonné de protection de la population en tant qu'instrument de la politique de sécurité et, d'autre part, de la protection civile comme l'une des cinq organisations partenaires faisant partie de ce système coordonné. Les deux chapitres contiennent chacun un rapport de la situation et une partie stratégique. Un état des lieux détaille d'abord la situation actuelle de ces deux instruments puis, dans un second temps, en déduit les orientations futures. Le rapport distingue ainsi les éléments qui ont fait leurs preuves, et qu'il s'agit donc de conserver, de ceux qui doivent être renforcés ou réadaptés.*

*Concernant la protection de la population, plusieurs éléments doivent être maintenus: l'orientation première demeure la maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence, la responsabilité de la protection de la population reste en principe du ressort des cantons, qui disposent également des moyens d'engagement et assument la conduite des interventions, le principe du financement en fonction des compétences et l'appui subsidiaire de l'armée en cas de catastrophe subsistent. Parmi les nouveaux éléments définis dans la stratégie, les plus importants sont les suivants: une coordination renforcée du système global au niveau fédéral, la désignation*

---

*d'organes de contact centraux au niveau de la Confédération et des cantons, la mise en place et l'exploitation d'un système de suivi coordonné de la situation, l'examen de l'actuel système de l'obligation de servir ainsi que la clarification de diverses interfaces du système coordonné entre organisations partenaires ou impliquant aussi des tiers.*

*Concernant la protection civile, les éléments ci-après doivent être maintenus: l'orientation première vers la maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence, la structure fédéraliste, la primauté de la compétence cantonale ainsi que le maintien de la valeur des ouvrages de protection existants. Les nouveaux éléments les plus importants sont certaines adaptations de l'obligation de servir, un réexamen des effectifs, la création de centres de renfort intercantonaux de la protection civile et des mesures visant à améliorer l'interopérabilité.*

*Les mesures pour le développement de la protection de la population et de la protection civile esquissées dans le rapport devront, par la suite, être concrétisées et mises au point dans le détail. Dans ce cadre, des organisations de projet dont le rôle sera d'élaborer des propositions et des concepts de mise en œuvre pour la protection de la population, respectivement pour la protection civile, seront instituées. Elles comprendront à nouveau une représentation paritaire incluant les organisations partenaires. De plus, un groupe de travail représentant largement les intérêts en présence examinera le modèle de l'obligation de servir et rédigera des propositions pour un système équitable et répondant aux besoins réels.*

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>5076</b>
<b>Liste des abréviations</b>	<b>5080</b>
<b>1 Introduction</b>	<b>5081</b>
1.1 Motif5081	
1.2 Réseau national de sécurité, protection de la population, protection civile	5082
1.3 Contexte	5086
1.3.1 Société, démographie, obligation de servir	5086
1.3.2 Menaces et dangers	5087
1.3.3 Prestations attendues	5091
1.3.4 Fédéralisme et finances	5094
1.3.5 Tendances enregistrées en matière de protection de la population dans d'autres Etats	5095
<b>2 Le système coordonné de protection de la population</b>	<b>5097</b>
2.1 Rapport de situation	5097
2.1.1 Tâches	5097
2.1.2 Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et financement	5098
2.1.3 Compétences et prestations des organisations partenaires	5099
2.1.4 Collaboration avec d'autres partenaires	5101
Contributions de l'armée	5101
Contributions du service civil	5103
Contributions du système d'approvisionnement économique du pays	5105
Contributions des services spécialisés	5105
2.1.5 Conduite civile et suivi coordonné de la situation	5106
Conduite à l'échelon de la Confédération	5106
Conduite à l'échelon cantonal	5108
Conduite coordonnée entre la Confédération et les cantons	5109
2.1.6 Obligation de servir, recrutement et effectifs	5111
2.1.7 Instruction	5113
2.1.8 Infrastructure	5114
2.2 Stratégie du système coordonné de protection de la population	5115
2.2.1 Tâches	5117
2.2.2 Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et financement	5118
2.2.3 Conduite et suivi coordonné de la situation	5119
Conduite à l'échelon fédéral	5119
Conduite à l'échelon cantonal	5120
Conduite commune et suivi coordonné de la situation Confédération–cantons	5121
2.2.4 Collaboration avec d'autres partenaires	5122
2.2.5 Système de l'obligation de servir	5123
2.2.6 Instruction	5124
2.2.7 Infrastructure	5125

<b>3 Protection civile</b>	<b>5126</b>
3.1 Rapport de situation	5126
3.1.1 Tâches	5126
3.1.2 Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et financement	5126
3.1.3 Organisation et structures	5128
3.1.4 Obligation de servir, recrutement et effectifs	5128
3.1.5 Instruction	5131
3.1.6 Interventions	5134
3.1.7 Matériel	5135
3.1.8 Infrastructure	5136
3.1.9 Finances	5137
3.2 Stratégie de la protection civile	5138
3.2.1 Tâches	5140
3.2.2 Organisation	5141
Centres de renfort intercantonaux	5141
La protection civile à l'échelon cantonal	5142
Centres de renfort cantonaux de la protection civile	5143
3.2.3 Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et financement	5143
3.2.4 Obligation de servir, recrutement et effectifs	5144
3.2.5 Instruction	5145
3.2.6 Matériel	5146
3.2.7 Infrastructure	5147
3.2.8 La protection civile en cas de guerre	5147
<b>4 Suite des travaux et mise en œuvre</b>	<b>5148</b>
<b>5 Relation avec le programme de la législature</b>	<b>5152</b>

**Annexes:**

1 Nombre de personnes et de jours de service dans l'instruction au sein de la protection civile	5153
2 Profil de prestations actuel de la protection de la population	5154

## Liste des abréviations

CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CDMPC	Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux des affaires militaires et de la protection civile
CENAL	Centrale nationale d'alarme
CG CSSP	Coordination suisse des sapeurs-pompiers
CG MPS	Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers
CSSP	Coordination suisse des sapeurs-pompiers
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DFE	Département fédéral de l'économie
DFJP	Département fédéral de justice et police
EMCC	Etat-major cantonal de conduite
EM ct crise	Etat-major cantonal de crise
EMF ABCN	Etat-major fédéral ABCN
GIN	Plateforme commune d'information sur les dangers naturels
IDA NOMEX	Groupe de travail interdépartemental afin d'examiner les mesures de protection de la population en cas de situation d'urgence suite à des événements extrêmes en Suisse
MCC RNS	Mécanisme de consultation et de coordination du Réseau national de sécurité
OCC	Organe de conduite cantonal
LAINAT	Comité de direction Intervention dangers naturels
LPPCi	Loi sur la protection de la population et sur la protection civile
MORA	Organe de mesure de la radioactivité de l'armée
OFPP	Office fédéral de la protection de la population
OPC	Organisations de protection civile
OWARNA	Optimisation du système d'alerte et d'alarme en cas de catastrophe naturelle
PCABC	Plateforme intercantonale de coordination ABC
PES	Présentation électronique de la situation
POLYALERT	Systèmes d'alarme et de communication
POLYCOM	Réseau radio suisse de sécurité
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
RNS	Réseau national de sécurité
RAPOLSEC 2010	Rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité 2010
Redog	Société suisse pour chiens de recherche et de sauvetage
SII	Système d'information et d'intervention
SSC	Service sanitaire coordonné

# Rapport

## 1 Introduction

### 1.1 Motif

Depuis 1989, le cadre général de la politique de sécurité en Europe a subi un changement tel que cela a généré un processus continu d'adaptation de la protection de la population en Suisse. D'une protection civile principalement axée sur la protection de la population civile contre les conséquences d'une guerre, on est passé au système coordonné de protection de la population – avec ses organisations partenaires que sont la police, les sapeurs-pompiers, les services de la santé publique, les services techniques et la protection civile –, qui met l'accent sur la protection de la société contre les dangers et les situations d'urgence de tous types. Dans une première phase (1991 à 1995), l'aide en cas de catastrophe avait autant d'importance que la protection de la population en cas de guerre. Par la suite (1999 à 2004), l'aide en cas de catastrophe et les secours urgents sont devenus prioritaires; la maîtrise d'un conflit armé était passée au second plan. C'est au même moment que l'OFPP a été créé au DDPS. Cet office englobe l'ancien Office fédéral de la protection civile, le Laboratoire de Spiez et la CENAL.

Les expériences faites depuis avec le système de protection de la population sont globalement positives. Ce domaine devra cependant subir des adaptations ces prochaines années, dès lors qu'il est un des éléments du concept de RNS décrit dans le rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité 2010, du 23 juin 2010 (RAPOLSEC 2010)<sup>1</sup>. Il s'agira de vérifier, voire d'adapter la répartition des tâches entre les échelons de l'Etat et entre les organisations partenaires du système de protection de la population, de définir la capacité d'agir et d'intervenir durablement, et d'aborder les questions d'effectif, d'infrastructure et de matériel, en particulier en ce qui concerne la protection civile. Ce faisant, il conviendra d'éviter les transferts de tâches entre la Confédération et les cantons sans que la question financière ne soit réglée. Si la Confédération devait supporter des charges supplémentaires en raison de la participation à la mise en place de centres de renfort inter-cantonaux ou de l'acquisition de matériel d'intervention ou d'équipement personnel, celles-ci seraient alors compensées par des économies correspondantes réalisées au sein du même domaine d'activité.

Des optimisations ponctuelles ont été apportées au système actuel par la révision partielle de la loi du 4 octobre 2002 sur la protection de la population et sur la protection civile<sup>2</sup> qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012<sup>3</sup>. En l'occurrence, il s'agit

<sup>1</sup> FF 2010 4681

<sup>2</sup> RS 520.1

<sup>3</sup> La création, à l'échelon fédéral, de deux bases légales distinctes pour la protection de la population et pour la protection civile, comme l'ont demandé de nombreux cantons à l'occasion de la procédure de consultation, a déjà été étudiée dans le détail lors de la réforme de la législation en question (2004). Dans ce cadre, il a été considéré que cette option n'était pas possible du point de vue juridique et guère judicieuse sur le fond. N'ayant pas la compétence de légiférer dans le domaine de la protection de la population, la Confédération ne peut que fixer des principes déclamatoires. Ce sont les cantons qui détiennent le pouvoir de légiférer en matière de protection de la population, à savoir en ce qui concerne les organes de conduite et les organisations partenaires (à l'exception de la protection civile).

principalement de l'assouplissement de la gestion des jours de service et d'instruction des cadres et des spécialistes de la protection civile, ainsi que du maintien de la valeur de l'infrastructure de protection.

Un contrôle de fond mené par la Confédération et les cantons s'avère toutefois nécessaire, comme une éventuelle adaptation de la protection de la population et de la protection civile. De surcroît, le rapport répond aussi à la motion 10.3540 de la conseillère nationale Evi Allemann «Rapport sur la protection de la population et stratégie globale de modernisation». Le Conseil fédéral a donc chargé le DDPS d'élaborer une stratégie permettant de développer la protection de la population et la protection civile pour l'horizon 2015 et au-delà, en collaboration avec la conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers.

Un groupe de travail a ainsi été constitué en automne 2010. Dirigé par le conseiller d'Etat Josef Dittli (UR), il est composé de représentants de la Confédération et des cantons, des diverses organisations partenaires et d'autres acteurs intervenant dans le domaine de la protection de la population. Le RAPOLSEC 2010 sert de base conceptuelle, tout particulièrement dans le cadre de l'analyse des menaces et des dangers. Par ailleurs, des projets menés en parallèle – présentant des interfaces et des interdépendances intrinsèques, en particulier la mise sur pied du mécanisme de coordination et de consultation destiné au réseau national de sécurité, la constitution de l'EMF ABCN, le développement de l'armée et l'exercice général coordonné 2014 – ont dû être pris en considération dans l'élaboration du présent rapport.

Le projet du présent rapport a été soumis à une procédure de consultation<sup>4</sup> dont il ressort qu'il rencontre un très large soutien. La majorité des participants à la procédure ont estimé que le rapport constitue une bonne base pour le développement du système coordonné de protection de la population et le développement de la protection civile. L'approbation importante des cantons, en particulier, montre que les groupes de projet à composition paritaire ont réussi, grâce à ce rapport, à produire une base solide pour le développement commun du système coordonné de protection de la population et de la protection civile. Les critiques et demandes de modification ponctuelles ont déjà en partie pu être prises en considération ou portent sur quelques questions de principe qui sont ouvertes depuis un certain temps déjà et qui doivent maintenant être considérées et résolues dans le cadre des travaux consécutifs à ce rapport.

## **1.2 Réseau national de sécurité, protection de la population, protection civile**

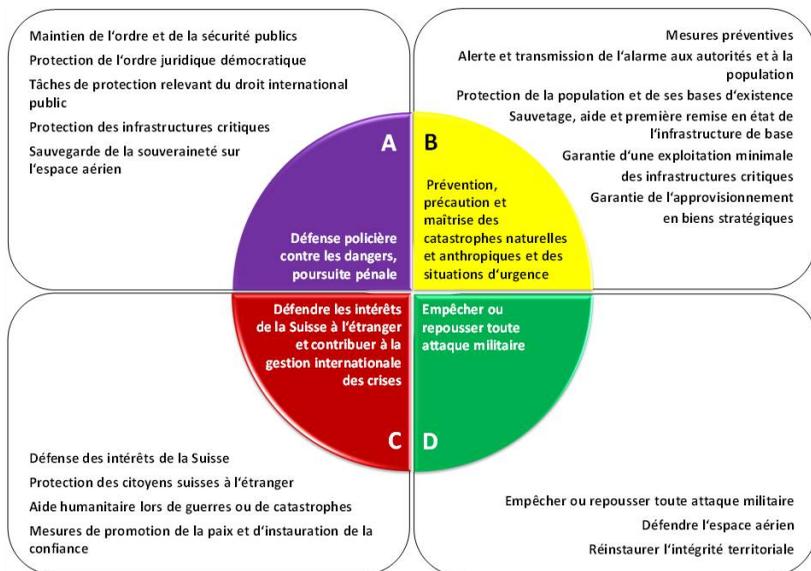
### **Réseau national de sécurité**

Le Réseau national de sécurité doit aider à reconnaître globalement les menaces et les dangers et à les prévenir ou à les maîtriser par la participation coordonnée et intégrée des divers partenaires. Il englobe toutes les organisations permettant à la Suisse de réagir aux menaces et aux dangers ayant un impact sur la sécurité. Les

<sup>4</sup> Le rapport relatif à la procédure de consultation est disponible à l'adresse suivante: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Documentation > Législation > La procédure de consultation > Procédures de consultation et d'audition terminées > 2011 > Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports.

principaux partenaires sont la Confédération et les cantons; ils assument la responsabilité des interventions et disposent des moyens, des organes de conduite et de l'infrastructure dont ils ont besoin pour accomplir leurs tâches. Les autres partenaires sont les communes, principalement les grandes villes, et les fournisseurs de prestations (en particulier dans le domaine des infrastructures critiques, comme l'énergie, l'approvisionnement en eau et son évacuation, les transports et l'infrastructure de communication). Les capacités et les moyens des partenaires, le développement en commun de stratégies, de même qu'une répartition claire des tâches et la détermination des responsabilités en matière d'intervention et de conduite sont décisifs pour le bon fonctionnement du réseau.

Une répartition entre quatre domaines, à l'image de ce qui est indiqué dans le RAPOLSEC 2010, est utile pour attribuer les tâches et les compétences ainsi que pour améliorer, coordonner ou développer les capacités des partenaires dans le cadre de la prévention et de la maîtrise des événements. Le domaine Protection de la population joue principalement un rôle dans le secteur B de la présentation ci-après, dont certains volets ont un rôle secondaire dans les secteurs A et D.



Le Réseau national de sécurité ne remet pas en question la répartition actuelle des compétences entre la Confédération et les cantons, et en particulier pas le principe de la subsidiarité<sup>5</sup>. L'idée est d'améliorer la coordination entre la Confédération et les cantons, et entre les cantons eux-mêmes, afin de prévenir ou de maîtriser les menaces et les dangers ayant un impact sur la sécurité, de développer des stratégies et des solutions communes, ainsi que de définir et d'appliquer les mesures dans leurs

<sup>5</sup> Le principe de subsidiarité signifie que les tâches sont assumées à l'échelon étatique le plus bas possible et que les échelons supérieurs ne fournissent leur appui ou n'interviennent que lorsque l'échelon inférieur ne parvient plus à maîtriser seul la situation, faute de personnel, de matériel ou de temps.

domaines de compétences respectifs. Le mécanisme de consultation et de coordination, dont la phase pilote s'achèvera à la fin 2014, sert à coordonner les mesures et les décisions. Le Réseau national de sécurité ne crée pas d'échelons hiérarchiques supplémentaires; les responsabilités restent réparties conformément au droit en vigueur.

Le Réseau national de sécurité sert de cadre au renforcement de la collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes, et entre les organisations partenaires de la protection de la population, ainsi qu'à l'amélioration des capacités.

### **Protection de la population**

La protection de la population est un instrument de la politique de sécurité parmi huit institutions<sup>6</sup>. Plus précisément, cette notion n'est pas, à proprement parler, un instrument en tant que tel, mais un *système coordonné* intégrant la police, les sapeurs-pompiers, les services de la santé publique, les services techniques (électricité, approvisionnement en gaz, approvisionnement en eau et son évacuation, transports, infrastructure de communication) et la protection civile. S'ajoutent à cela les organes de conduite et de coordination de la Confédération, des cantons et des communes. On parle donc de protection de la population lorsqu'un événement est commun à l'ensemble des organisations partenaires – police, sapeurs-pompiers, services de la santé publique, services techniques et protection civile<sup>7</sup> – et que ces partenaires sont engagés de manière coordonnée par les états-majors de conduite cantonaux, régionaux ou communaux.<sup>8</sup> Dans ce contexte, elles fondent leurs actions sur des plans communs d'intervention et sur une analyse globale des risques.

Le système de protection de la population est en premier lieu compétent pour prévenir et maîtriser les catastrophes et les situations d'urgence. Ces dernières pouvant survenir inopinément, il doit être en mesure d'entrer en action à tout moment et au pied levé. Les cantons sont responsables des moyens permettant de maîtriser les événements, la Confédération étant compétente pour engager les capacités spécialisées (Laboratoire de Spiez et CENAL).

Plusieurs organisations partenaires du système de protection de la population disposent d'une infrastructure aménagée en réseau. Celle-ci englobe des abris publics et privés ainsi que des constructions protégées, en particulier des postes de commandement équipés d'installations de conduite et des centres sanitaires. S'ajoutent à cela des systèmes d'alarme et d'information de la population: des sirènes fixes ou mobiles et des émetteurs d'urgence protégés. L'infrastructure de communication qui, par le réseau radio suisse de sécurité (Polycom), permet aux autorités de communiquer dans toute la Suisse avec les organisations chargées du sauvetage et de la sécurité, a également son importance.

<sup>6</sup> Politique étrangère, armée, protection de la population, service de renseignement, politique économique, administration des douanes, police et service civil.

<sup>7</sup> La police est un instrument indépendant de la politique de sécurité qui joue un rôle central dans la préservation de la sécurité au quotidien; la police fait également partie du système coordonné de protection de la population où elle collabore avec les organisations partenaires, même en cas de catastrophes ou de situations d'urgence. Dans le cadre du présent rapport, seules les tâches policières en rapport avec le système coordonné sont abordées. Une distinction semblable peut également être opérée pour les sapeurs-pompiers, les services de la santé publique et les services techniques.

<sup>8</sup> En règle générale, la conduite et l'engagement des moyens ont lieu à l'échelon des cantons et des régions/communes; au besoin, la Confédération assure la coordination.

Des institutions publiques et privées collaborent dans le cadre de la protection de la population. En font également partie les domaines coordonnés<sup>9</sup> (infrastructure de communication, affaires sanitaires, transports, météo), ainsi que la Commission fédérale pour la protection ABC qui assure la collaboration dans le cadre de la planification, de la préparation et de l'application de mesures. Une fonction similaire est remplie dans le domaine des dangers naturels par le comité LAINAT. Etabli à l'échelon fédéral, cet organe réunit des représentants de l'Office fédéral de l'environnement, de MétéoSuisse, de l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (WSL) (avec l'Institut pour l'étude de la neige et des avalanches), du Service sismologique suisse (SED) et de l'OFPP.

Les moyens militaires ne sont engagés qu'après l'épuisement des moyens civils utilisés en commun dans le cadre de la collaboration interrégionale ou intercantonale ou lorsque les ressources nécessaires (p. ex. les capacités de transport, les engins lourds de sauvetage) font défaut.

Au niveau fédéral, l'OFPP s'occupe, *en situation normale*, des menaces et dangers qui planent sur la population, sur ses bases d'existence et sur les biens culturels. L'office développe des stratégies afin de les protéger et veille à la recherche et au développement dans ce domaine. Il élabore des principes de base pour l'organisation de la protection civile, l'instruction qui y est dispensée, ainsi que pour le matériel et les ouvrages de protection. En outre, l'OFPP surveille l'application par les cantons des prescriptions fédérales sur la protection civile et les soutient dans le cadre de l'instruction et de l'engagement d'éléments de la protection de la population. En cas *d'événement extraordinaire*, tel qu'une augmentation de la radioactivité, des incidents avec des substances ou organismes chimiques ou des inondations, la CENAL est responsable de l'alerte, de la transmission de l'alarme à la population et de la diffusion de consignes de comportement, ainsi que de l'information des médias et de la population. La CENAL est en outre l'organe d'état-major permanent de l'Etat-major fédéral ABCN. Ce dernier a pour fonction, lors d'événements ABCN, d'assurer la collaboration des services compétents et la coordination des interventions. Le Laboratoire de Spiez assure les analyses d'échantillons, les conseils techniques et les formations d'intervention spécialisées dans le cadre des événements ABC.

### **Protection civile**

Le concept de la protection civile se fonde sur une forme d'obligation de servir inscrite dans la Constitution fédérale. Dans le cadre de la protection de la population, c'est la seule organisation partenaire qui puisse assurer une capacité durable d'intervention et appuyer, renforcer ou décharger pendant des semaines les autres organisations partenaires en cas de catastrophe ou en situation d'urgence. En principe, la responsabilité de la protection civile est assumée par les cantons. La Confédération édicte des bases juridiques et des prescriptions, en particulier en ce qui concerne le recrutement, le personnel, l'instruction et les interventions, ainsi que l'infrastructure de communication, la transmission de l'alarme et les ouvrages de protection.

<sup>9</sup> Les domaines coordonnés sont responsables de la planification et de la préparation dans les domaines spécifiques, afin d'assurer la cohésion entre les organes civils de la Confédération et des cantons ainsi que l'armée.

La protection civile effectue des tâches relevant de la protection de la population, de l'assistance des personnes en quête de protection, de la protection des biens culturels, du soutien des organes de conduite des cantons, des communes et d'autres organisations partenaires, ainsi que des travaux de remise en état après les catastrophes. En outre, elle fournit des prestations spécialisées en matière de transmission de l'alarme à la population et de préparation de l'infrastructure de protection, et collabore lors de sauvetages difficiles. En dehors du contexte des catastrophes et des situations d'urgence, elle peut aussi intervenir en faveur de la collectivité.<sup>10</sup> Les prestations destinées à maîtriser les catastrophes et les situations d'urgence doivent être fournies pratiquement sans délai de préalerte.

Ces dernières années, la protection civile a été fortement décentralisée au niveau des cantons et des régions, raison pour laquelle les cantons sont davantage mis à contribution en ce qui concerne la coordination et les questions d'instruction et de matériel. C'est aussi pourquoi il convient de traiter la question du développement de la protection civile en tant qu'organisation partenaire agissant au sein du système coordonné de protection de la population dans une partie spécifique du présent rapport. Il est ainsi possible de différencier entre les fonctions de coordination du système de protection de la population et les questions internes de l'organisation partenaire Protection civile.

### **1.3 Contexte**

Divers éléments contextuels influent sur la structure et sur le développement de la protection de la population. Il s'agit, non seulement, du fédéralisme, de la subsidiarité, de l'évolution de la situation en termes de menaces et de dangers, ainsi que du développement de l'armée, mais aussi des tendances socio-démographiques. Vu la collaboration internationale en matière de dangers d'origine naturelle ou technique et dans la perspective d'améliorations du système suisse, il y a également lieu d'observer l'évolution de la protection de la population et de la protection civile dans d'autres Etats, principalement dans les pays qui nous entourent.

#### **1.3.1 Société, démographie, obligation de servir**

Le système de protection de la population, avec ses organisations partenaires, a pour base des corps professionnels et des organisations de milice et de volontaires. Au niveau fédéral, il existe deux possibilités d'accomplir le service obligatoire: dans l'armée (exceptionnellement dans le service civil) ou dans la protection civile. L'obligation de servir dans le corps des sapeurs-pompiers et d'autres obligations de servir sont, dans la mesure où elles existent, réglées à l'échelon cantonal ou communal.

Les instruments se fondant sur le système de milice sont fortement marqués par les évolutions sociales. Le système de milice et le bénévolat sont à contre-courant des

<sup>10</sup> Les interventions en faveur de la collectivité sont des prestations que la protection civile fournit au profit du public. Elles sont p. ex. effectuées lors de manifestations culturelles ou sportives d'importance nationale ou lors de la prise de mesures destinées à améliorer l'infrastructure locale. Elles ont aussi pour but d'assurer la formation pratique des cadres et des membres de la protection civile.

tendances fondamentales constatées dans l'économie et dans la société. L'esprit de milice a perdu de sa vigueur et donc de sa force obligatoire: la disponibilité à s'engager pour la communauté sans contrepartie financière digne de ce nom est moins grande. Et la disponibilité à s'engager au-delà du minimum légal est tout particulièrement concurrencée par les exigences liées à la formation ou aux études, à la famille et à la profession.<sup>11</sup>

Cette réalité déterminera aussi l'évolution des effectifs de la protection civile et du corps des sapeurs-pompiers. A l'avenir, le problème de la quantité et de la qualité du personnel à recruter pour ces organisations, de même que celui de l'équité face à l'obligation de servir, se feront de plus en plus pressants.

Le Conseil fédéral ne remet en question ni le système de milice ni l'obligation générale de servir dans l'armée. Le système de milice doit cependant être modernisé. Le RAPOLSEC 2010 renvoie aux divers modèles réglant l'obligation de servir dans les organisations fondées sur le système de milice et qui sont partenaires de la protection de la population. Il souligne également la nécessité d'examiner les possibilités d'harmonisation. Le cas échéant, d'autres organisations engagées dans le cadre de la protection en cas de catastrophe doivent être autorisées à fournir leurs prestations dans le cadre d'un service civil obligatoire.

Une harmonisation des modèles de service obligatoire des organisations de milice du système de protection de la population ainsi que le débat autour d'une éventuelle obligation générale de servir sont au centre des antagonismes, non seulement en ce qui concerne les besoins de l'armée (et du service civil), de la protection civile et des sapeurs-pompiers, mais aussi l'évolution socioéconomique.

### 1.3.2 Menaces et dangers

Les menaces et dangers actuels et qui se dessinent pour l'avenir sont décisifs pour l'orientation de la politique de sécurité et la mise en place de ses instruments.<sup>12</sup> Une présentation et une analyse détaillées des menaces et dangers significatifs pour la Suisse figurent dans le RAPOLSEC 2010. Une distinction y est faite entre les menaces et dangers *directs* – c'est-à-dire touchant directement la sécurité de la Suisse et de sa population – et les menaces et dangers *indirects* – c'est-à-dire ne représentant pas encore, en tant que tels, de menaces ou dangers, mais pouvant s'amplifier.

Les menaces et dangers *directs* sont:

- les catastrophes naturelles ou anthropiques et les situations d'urgence;
- les difficultés d'approvisionnement suite à des conflits;
- les attaques militaires;
- les contraintes exercées par des moyens économiques;
- les activités de renseignement prohibées;

<sup>11</sup> Le 5 janvier 2012, le GSsA a déposé une initiative populaire qui demande la suppression de l'obligation de servir et l'introduction d'un service volontaire.

<sup>12</sup> La notion de *menace* présuppose une volonté de nuire – ou du moins l'acceptation du fait qu'une action nuise – à la Suisse ou à ses intérêts. La notion de *danger* n'implique aucune volonté en ce sens (p. ex. les dangers naturels et les dangers techniques).

- les attaques portées contre les réseaux informatiques et les infrastructures de communication<sup>13</sup>;
- le terrorisme;
- l’extrémisme violent;
- la criminalité organisée;
- les infractions contre la vie et l’intégrité corporelle.

Le rapport compte parmi les menaces et dangers *indirects*:

- la prolifération d’armes de destruction massive et de vecteurs à longue portée;
- l’effondrement des structures étatiques;
- les problèmes migratoires;
- le changement climatique;
- les pandémies.

L’opportunité des instruments utilisés par la Confédération, les cantons et les communes en matière de politique de sécurité diffère selon les menaces et les dangers. Cela vaut également pour le système coordonné de protection de la population: les partenaires du système de protection de la population maîtrisent, de manière autonome, les événements, de grande ampleur ou non, limités à l’échelon local. Le système coordonné intervient de concert avec la Confédération, en particulier lors des *catastrophes* et des *situations d’urgence*. Il apporte également sa contribution dans les cas d’*actes terroristes*, de *conflits armés*, de *problèmes migratoires*, d’*événements dus au changement climatique* et de *pandémies*. Dans les lignes qui suivent, il est uniquement question des menaces et dangers prioritaires pour la protection de la population.<sup>14</sup>

### **Conditions générales posées à la protection de la population**

En raison de sa topographie, la Suisse est fortement exposée aux dangers naturels. Cette situation devrait encore s’aggraver à l’avenir en raison du changement climatique et des conditions toujours plus extrêmes qui en résulteront de plus en plus fréquemment (fortes précipitations, tempêtes, longues périodes de sécheresse). Toujours en raison de sa topographie et de son exigüité, la Suisse est aussi un des pays dont la concentration démographique est parmi les plus élevées en Europe, induisant ainsi une infrastructure très dense qui, en cas de perturbation d’ordre physique ou fonctionnel, peut occasionner des dommages importants. La forte

<sup>13</sup> Le Conseil fédéral considère que la protection des infrastructures basées sur les technologies de l’information et de la communication contre des cyberattaques constitue une thématique essentielle de la politique de sécurité, thématique dans laquelle il y a aussi lieu d’intervenir. Pour cette raison, il a élaboré une stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyber-risques. Celle-ci doit contribuer à améliorer les mesures de protection de la Confédération, des cantons et de l’économie, y compris des exploitants d’infrastructures critiques, et à mieux harmoniser les mesures prises aux différents niveaux.

<sup>14</sup> Un état des lieux et une analyse des menaces pour la Suisse vont être réalisés dans le cadre du projet *Risques en Suisse* dirigé par l’OFPP. Ce catalogue des dangers – qui comprend également des déclarations sur les probabilités d’occurrence et l’étendue des dommages – est en voie d’élaboration et devra servir de document de base pour la protection de la population.

densité de l'infrastructure rend les nœuds de communication et les réseaux pluri-fonctionnels vulnérables<sup>15</sup>, tout particulièrement en cas de catastrophe naturelle ou anthropique et lors de situations d'urgence. Le haut niveau technologique de la Suisse implique aussi une forte interconnexion, en particulier dans le domaine des technologies de l'information et de la communication; c'est une des conditions majeures du haut niveau de vie et de compétitivité du pays, liée toutefois à un certain degré de dépendance et de vulnérabilité.

### **Catastrophes naturelles et anthropiques, situations d'urgence<sup>16</sup>**

La probabilité d'occurrence des catastrophes et des situations d'urgence est difficile à déterminer; les tendances montrent cependant qu'elle est grande. Les délais de préalerte sont inexistant, ou très courts, et concernent des régions de plus en plus vastes. Le passage d'une situation normale à une situation catastrophique ou d'urgence se fait sans transition. Cela se confirme en particulier lorsque les moyens de la collectivité touchée sont épuisés alors que l'événement continue de prendre de l'ampleur. Les catastrophes des dix dernières années ont montré que les causes comme les conséquences pouvaient être multiples et concomitantes.<sup>17</sup> Elles peuvent provoquer des dégâts et des problèmes tels, que les moyens en personnel et en matériel des communautés concernées, tout comme les procédures ordinaires, ne suffisent plus pour venir à bout des conséquences. Selon leurs causes, les catastrophes et les situations d'urgence sont qualifiées *soit de naturelles, soit d'anthropiques*.<sup>18</sup>

A l'avenir, la Suisse connaîtra encore des *catastrophes naturelles et des situations d'urgence* comme celles qu'elle a connues avec les inondations de 2005 et de 2007. Le changement climatique devrait même augmenter leur fréquence et leur intensité. Etant donné que les mesures préventives ne suffisent pas à les endiguer totalement, les mesures de précaution prises par le système coordonné de protection de la population revêtent une importance toute particulière. Il en va de même pour les tempêtes et autres événements météorologiques extrêmes (sécheresse, vagues de chaleur ou de froid). Bien que les activités sismiques en Suisse soient considérées comme faibles à moyennes, les tremblements de terre, du fait de leur potentiel destructeur, sont au nombre des risques les plus importants pour le pays. Etant donné que les situations

<sup>15</sup> Ainsi, les autoroutes et les voies ferrées sont souvent proches les unes des autres dès lors qu'elles sont souvent complétées par des câbles de télécommunication et des lignes électriques. Certains tunnels ont aussi des fonctions multiples dans la mesure où ils ont été conçus non seulement pour canaliser le trafic, mais aussi pour abriter des câbles de télécommunication, des lignes électriques et des conduites d'eau.

<sup>16</sup> Les catastrophes et les événements surviennent, en règle générale, soudainement, c'est-à-dire sans délais de préalerte (p. ex. les catastrophes naturelles, les catastrophes anthropiques et les accidents nucléaires), au contraire des situations d'urgence dont l'évolution est continue (p. ex. les épidémies, la sécheresse).

<sup>17</sup> Ainsi, le Japon, en mars 2011, a subi une catastrophe à multiples facettes: au tremblement de terre d'une magnitude de 8,9 sur l'échelle de Richter a succédé un tsunami dont les vagues atteignaient jusqu'à 20 mètres de haut. Deux jours après le tremblement de terre, une éruption volcanique a eu lieu dans le sud-ouest du Japon, et les incidents survenus dans la centrale nucléaire de Fukushima I ont provoqué une émission de radioactivité ainsi que l'évacuation de près de 200 000 personnes.

<sup>18</sup> Dans le catalogue des dangers du projet *Risques en Suisse*, près de 120 menaces dans les domaines de la nature, de la technique et de la société sont énumérées. Les rapports entre les diverses menaces sont documentés dans les dossiers traitant des menaces, lesquels contiennent également un scénario type en plus d'autres informations fondamentales.

météorologiques extrêmes et les tremblements de terre ont des effets sur le long terme, le passage à une situation d'urgence se fait toujours sans transition.

*Les catastrophes anthropiques et les situations d'urgence* sont plus rares en Suisse que les catastrophes naturelles. Leur probabilité d'occurrence a pu être réduite, ces 20 dernières années, par l'amélioration des mesures de sécurité. En outre, un système bien développé d'alerte précoce et d'alarme, surveillant par exemple les installations nucléaires, les barrages et les cours d'eau, existe. Comme pour les catastrophes naturelles, la forte densité de population de la Suisse et le taux élevé d'occupation de son territoire augmente les dommages potentiels. La défaillance des infrastructures critiques (p. ex. dans les domaines de l'énergie, des transports, des technologies de l'information et de la communication) peut être la cause, comme la conséquence, de catastrophes naturelles ou anthropiques. De telles pannes peuvent également provoquer des problèmes d'approvisionnement – et donc des situations d'urgence – au niveau des autres biens et services de nécessité vitale. A ce titre, l'approvisionnement électrique revêt une grande importance.

### **Attaque militaire**

Pendant longtemps, la protection de la population, et en particulier la protection civile, s'est vu confier un rôle important en cas d'attaque militaire contre la Suisse. Ainsi, pendant la guerre froide, la protection civile était responsable des mesures à prendre pour protéger la population civile face à ce genre d'attaque. Cette tâche a cependant perdu de son importance, ces quelque 20 dernières années, après que la probabilité d'une telle attaque dans un avenir prévisible s'est atténuée. Ainsi, la protection de la population et, avec elle, la protection civile ont réorienté leur politique pour se consacrer principalement à la maîtrise des catastrophes naturelles et anthropiques et des situations d'urgence. Dans le cas peu vraisemblable d'une attaque militaire, la protection de la population – et en particulier la protection civile – continuerait de jouer un rôle de premier plan dans le cadre de la protection de la population civile, surtout si la Suisse venait à subir des attaques menées avec des armes de destruction massive.

### **Terrorisme**

La protection de la population ne joue aucun rôle dans la lutte contre le terrorisme. Toutefois, elle interviendrait dans le cadre de la maîtrise d'un attentat terroriste, principalement après un attentat perpétré avec des moyens atomiques, radiologiques, biologiques ou chimiques. Des attentats terroristes dirigés contre des infrastructures critiques pourraient aussi nécessiter l'intervention des éléments de la protection de la population afin de réduire au strict minimum leurs effets sur la population et ses bases d'existence (p. ex. en cas d'attentat survenant dans une centrale nucléaire, dans une grande entreprise industrielle ou chez l'exploitant d'un réseau critique).

### **Problèmes migratoires**

La protection de la population ne joue qu'un rôle secondaire dans la maîtrise des problèmes de migration. En cas d'afflux exceptionnellement important de réfugiés, les structures d'accueil et d'assistance pourraient toutefois être insuffisantes, rendant nécessaire le recours à la protection civile et à l'armée, par exemple pour la préparation de places d'accueil et pour l'encadrement des personnes.

## Changement climatique

Le changement climatique concerne la protection de la population dans la mesure où il est loisible de penser qu'il pourrait avoir pour effet de multiplier le nombre de catastrophes naturelles et d'en renforcer l'intensité, même en Suisse. Cette évolution laisse supposer que l'importance de la protection de la population, dont la tâche première est d'assurer une protection contre les catastrophes naturelles et les situations d'urgence et de les maîtriser, va également croître.

## Pandémies

Les pandémies menacent directement la santé de la population et sont une réalité récurrente (ces dernières années: SRAS, grippe aviaire, grippe porcine). Traditionnellement, la gestion de la lutte contre les pandémies relève de la politique de la santé et cela doit rester ainsi. Les pandémies peuvent toutefois perturber si fortement le bon fonctionnement de l'Etat, de l'économie et de la société pendant une période donnée que l'engagement de la protection civile et de l'armée s'avère nécessaire, comme cela a déjà été le cas lors de l'apparition de la grippe aviaire et de la grippe porcine.<sup>19</sup>

### 1.3.3 Prestations attendues<sup>20</sup>

Les autorités (Confédération, cantons et communes<sup>21</sup>) et les particuliers attendent que le Réseau national de sécurité, la protection de la population et la protection civile – en tant qu'organisation partenaire de la protection de la population – fournissent des prestations. Il est difficile de quantifier la part que doit assumer une organisation partenaire déterminée dans le cadre d'une intervention commune. Ce qui compte, pour les personnes concernées, c'est la fourniture d'une prestation dans son ensemble, c'est-à-dire le résultat. On attend de la protection de la population et de la protection civile les résultats suivants:

<sup>19</sup> Lors de la grippe porcine tout particulièrement, les organes de conduite de divers cantons ou des états-majors spéciaux ont assumé la gestion de la situation entourant l'épidémie. Des campagnes de vaccination de masse ont été organisées par les organes de conduite cantonaux et, en de nombreux endroits, la protection civile a organisé, mis à disposition et préparé les infrastructures en vue de leur exploitation.

<sup>20</sup> Les prestations exposées dans le présent chapitre se rapportent à la situation actuelle.

<sup>21</sup> D'une manière générale, la collaboration entre les trois niveaux étatiques s'inscrit dans la ligne de la répartition légale des responsabilités et des compétences. Ainsi la Confédération travaille en premier lieu avec les cantons, lesquels collaborent avec les communes.

Domaine de la sécurité	Tâches/besoins	Moyens
Prévention (y compris la préparation) et maîtrise des catastrophes naturelles et anthropiques et situations d'urgence	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mesures préventives et préparatoires</li> <li>– Alerte et transmission de l'alarme à la population et aux autorités</li> <li>– Protection de la population et de ses bases d'existence</li> <li>– Sauvetage, aide, remise en état</li> <li>– Garantie d'une exploitation minimale des infrastructures critiques</li> <li>– Garantie de l'approvisionnement en biens stratégiques</li> </ul>	<p><i>Cantons:</i><sup>22</sup> protection de la population (police, sapeurs-pompiers, santé publique, services techniques, protection civile)</p> <p><i>Confédération:</i> politique étrangère (diplomatie, Corps suisse d'aide humanitaire), police (Police judiciaire fédérale, Service fédéral de sécurité, coopération policière internationale), services de renseignement, armée (appui subsidiaire), Laboratoire de Spiez, CENAL, service civil, approvisionnement économique du pays</p> <p><i>Tiers:</i> fournisseurs de prestations privés, organisations internationales, organisations non gouvernementales</p>
Défense policière contre les dangers, protection de l'Etat et poursuite pénale	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Maintien de l'ordre et de la sécurité publics</li> <li>– Protection de l'ordre juridique démocratique</li> <li>– Tâches de protection relevant du droit international public</li> <li>– Protection des infrastructures critiques</li> <li>– Sauvegarde de la souveraineté sur l'espace aérien</li> </ul>	<p><i>Cantons:</i><sup>23</sup> police, sapeurs-pompiers, santé publique, services techniques, protection civile</p> <p><i>Confédération:</i> politique étrangère (diplomatie), police (Police judiciaire fédérale, Service fédéral de sécurité, coopération policière internationale), services de renseignement, armée (appui subsidiaire), Laboratoire de Spiez, CENAL, Administration fédérale des douanes</p> <p><i>Tiers:</i> fournisseurs de prestations privés, Skyguide, organisations internationales et organisations non gouvernementales</p>
Défense contre une attaque militaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Empêcher ou repousser toute attaque militaire</li> <li>– Défendre l'espace aérien</li> <li>– Réinstaurer l'intégrité territoriale</li> </ul>	<p><i>Confédération:</i> politique étrangère (diplomatie), police (Police judiciaire fédérale, Service fédéral de sécurité), services de renseignement, armée (défense), Laboratoire de Spiez, CENAL, Administration fédérale des douanes</p> <p><i>Cantons:</i> protection de la population (police, sapeurs-pompiers, santé publique, services techniques, protection civile)</p> <p><i>Tiers:</i> fournisseurs de prestations privés, Skyguide (militarisé)</p>

<sup>22</sup> La gestion des cas d'augmentation de la radioactivité, d'épidémies (être humains et animaux), de rupture de barrage et de chutes de satellites incombe à la Confédération.

<sup>23</sup> La gestion des prises d'otages pour des motifs politiques incombe à la Confédération. Elle dirige aussi les opérations dans le cadre d'une poursuite commune de la grande criminalité complexe transfrontalière (crime organisé, blanchiment d'argent, criminalité économique transfrontalière, infractions commises pour des motifs terroristes, activités de renseignement prohibées, délits liés aux explosifs, corruption).

Les cantons attendent de la Confédération:	La Confédération attend des cantons:	Les communes attendent des cantons:	Les cantons attendent des communes:
Coordination (par une participation financière), garantie de la capacité à collaborer	Disponibilité opérationnelle des organisations de la protection de la population (niveau d'instruction, collaboration, alarme, équipement)	Coordination (par une participation financière), garantie de la capacité à collaborer	Organisation, équipement et instruction au niveau communal des organisations partenaires de la protection de la population selon les prescriptions légales
Gestion en cas d'événements majeurs dépassant les frontières cantonales, selon le principe de subsidiarité	Coordination et direction lors de catastrophes et de situations d'urgence au niveau cantonal (direction civile et organes cantonaux de conduite)		Coordination et direction lors de catastrophes et de situations d'urgence au niveau régional ou communal
Financement des systèmes d'alarme, de l'infrastructure de communication pour la protection de la population et la protection civile, de l'équipement et matériel des constructions protégées ainsi que du matériel standardisé et du matériel personnel d'intervention pour la protection civile Instruction supracantonale (p. ex. pour les cadres et les spécialistes), élaboration de matériel didactique	Financement des moyens d'intervention et de l'équipement de la protection civile	Instruction supracommunale (p. ex. pour les cadres, les spécialistes et les organes de conduite)	Moyens financiers suffisants pour accomplir les tâches
Réalisation d'exercices, recherche et développement	Analyse des dangers et évaluation des risques au niveau cantonal	Réalisation d'exercices	Analyse des dangers et évaluation des risques aux niveaux communal et régional
Contacts et coopération internationaux	Disponibilité et capacité à collaborer lors de catastrophes et de situations d'urgence	Gestion des systèmes et controlling	
Recrutement pour la protection civile			
Prestations spécialisées et moyens d'engagement (Laboratoire de Spiez, CENAL)			

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) est entrée en vigueur en 2008. La RPT doit générer une efficacité accrue et une plus grande prise de conscience des coûts dans le domaine des prestations fournies par l'Etat et un meilleur équilibre entre les cantons. En séparant les tâches et leur attribution selon le principe de subsidiarité et en corrigeant les flux financiers, elle crée des compétences claires pour la Confédération et les cantons<sup>24</sup>. La RPT prend en compte le principe de l'équivalence fiscale (celui qui tire un bénéfice assume aussi les coûts) de même que celui de la congruence (celui qui paie décide). Elle incite donc à fournir des prestations toujours plus efficaces. Par ailleurs, des conditions ont été créées pour renforcer la collaboration entre les cantons. Ainsi, un canton doit être indemnisé pour des prestations qu'il a fournies à d'autres cantons.

La réforme Protection de la population 2001 était déjà axée sur les principes de la RPT, anticipant leur application, en particulier au sein de la protection civile. Les autres organisations partenaires de la protection de la population – police, sapeurs-pompiers, santé publique, services techniques – relevaient déjà principalement de la compétence des cantons.

Au sein de la protection civile, deux options prédominaient: l'une consistait en des contributions versées par la Confédération jusqu'à concurrence de 30 % pour tous les domaines traités par la protection civile, l'autre en un financement rigoureux et total par la Confédération et les cantons en fonction des compétences définies. La deuxième option correspondait mieux à l'objectif d'une séparation des tâches et du financement; elle a été définie dans le document intitulé *Principes directeurs pour la protection de la population*, du 24 mars 2000, sur lequel les gouvernements cantonaux ont également été consultés. Dès lors, les cantons se sont vu attribuer la compétence de maîtriser les catastrophes et les situations d'urgence, alors qu'il incombe à la Confédération de maîtriser les menaces politico-militaires et les conflits armés.

A partir de là, la répartition des coûts entre la Confédération et les cantons a été réglée dans le plan directeur du 17 octobre 2001 de la protection de la population<sup>25</sup> et dans la révision totale de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile. La RPT a été prise en compte à cette occasion. Les cantons ont dû, en particulier, prendre à leur charge les coûts d'acquisition du matériel destiné aux formations de la protection civile pour maîtriser les catastrophes et les situations d'urgence (matériel d'intervention et équipement personnel) ainsi que les coûts de l'instruction qu'ils assurent. Concernant les dépenses de biens et services, la Confédération a pris entièrement à sa charge les coûts liés aux constructions protégées et à leur matériel, aux systèmes de transmission de l'alarme (sirènes) et d'informations à la population (émetteurs protégés), à l'infrastructure de communication (en particulier Polycom) et au matériel de protection ABC standardisé. Le tout dans l'intérêt de l'uniformité et pour répondre aux besoins supracantonaux qui rendaient nécessaire un certain processus de standardisation. Quant aux coûts effectifs qui, selon les

<sup>24</sup> Lorsqu'il est question de répartition des tâches et du financement entre la Confédération et les cantons, ces derniers recouvrent aussi toujours les communes, en tant que parties des cantons.

<sup>25</sup> Le plan directeur peut être téléchargé à l'adresse suivante: [www.protpop.admin.ch](http://www.protpop.admin.ch) > Documents > Documents de base concernant la protection de la population

nouveaux principes, devaient être assumés par la Confédération et les cantons, ils présentent, pour le moment, un bilan équilibré. Mais en raison de la modernisation annoncée du matériel de la protection civile, ce bilan changera, ces prochaines années, au détriment des cantons.

Dans l'ensemble, la RPT a contribué à régler les questions portant sur les tâches et le financement. Cependant, dans le domaine de la protection civile en particulier – et surtout au niveau du matériel d'intervention et de l'équipement personnel – force est aussi de constater que les conceptions de la Confédération en matière de compétence et de financement diffèrent parfois considérablement de celles des cantons. Le présent rapport a donc aussi pour but de contrôler une fois encore la répartition des tâches et le financement selon les principes de la RPT, et d'avancer des solutions.

### 1.3.5 Tendances enregistrées en matière de protection de la population dans d'autres États

Les systèmes de protection de la population des États européens sont fortement empreints des conditions générales qui marquent la politique et les institutions. La présentation ci-après en donne un aperçu.

	Compétences	Tâches	Institutions	Modèle de prestations
<b>Allemagne</b>	Compétence des Länder en ce qui concerne la protection en cas de catastrophe	Défense contre les dangers (événements mineurs)	Sapeurs-pompiers Services complémentaires	Volontariat
	Soutien apporté par l'Etat fédéral, entre autres dans le cadre de la protection ABC, du service sanitaire, de l'encadrement des personnes	Protection en cas de catastrophe Protection civile (en cas de guerre)	Agence de secours technique (Technisches Hilfswerk)	
<b>France</b>	Compétence des départements en ce qui concerne la protection en cas de catastrophe	Protection de la population et des bases d'existence en cas d'événement mineur ou de catastrophe	Sapeurs-pompiers (civils et militaires) Unités de l'armée	Volontariat (plus une grande partie du personnel professionnel civil et militaire)
	L'Etat coordonne les mesures et est compétent en matière de prévention	Aucune mesure en cas de guerre		
<b>Italie</b>	Compétence des régions en ce qui concerne la coordination et les lignes directrices	Protection en cas de catastrophe	Sapeurs-pompiers et gardes forestiers Services de sauvetage nationaux et régionaux	Volontariat (plus une grande partie du personnel professionnel civil et militaire)
	Les provinces et les communes appliquent les consignes L'Etat assure la coordination au niveau national		Organisations volontaires de protection civile Forces armées Instituts de recherche	

	Compétences	Tâches	Institutions	Modèle de prestations
<b>Autriche</b>	Compétence des Länder en ce qui concerne la protection en cas de catastrophe L'Etat fédéral coordonne les mesures de la protection civile	Maîtrise des événements mineurs Protection en cas de catastrophe Protection civile	Sapeurs-pompiers Organisations de sauvetage	Volontariat
<b>Suède</b>	Compétence des communes en matière de sauvetage L'Etat est compétent pour l'instruction et le contrôle des services de sauvetage et pour la coordination des mesures	Lutte contre les incendies, sauvetage, aide d'urgence et protection dans toutes les situations	Services intégrés de sauvetage	Modèle professionnel (avec un fort taux de volontaires dans les régions rurales)
<b>Finlande</b>	Compétence des communes en ce qui concerne le sauvetage, quelle que soit la situation L'Etat est compétent en matière de planification et de coordination	Lutte contre les incendies, sauvetage, aide d'urgence et protection dans toutes les situations	Services intégrés de sauvetage	Modèle professionnel (avec un fort taux de volontaires dans les régions rurales)

Dans l'ensemble, on distingue deux modèles:

- les modèles de protection en cas de catastrophe et de protection civile ayant une forte proportion de volontaires, tels ceux que l'on trouve dans les pays voisins de la Suisse; dans de tels modèles, la protection en cas de catastrophe est structurée en tant que système impliquant plusieurs organisations, de sorte que lorsqu'une catastrophe survient, les organisations professionnelles compétentes pour maîtriser les événements mineurs puissent renforcer leurs capacités en personnel et en matériel;
- un concept «institutionnalisé» tablant sur des éléments de sauvetage largement professionnalisés et intégrés pour la lutte contre les incendies, les opérations de sauvetage, l'aide d'urgence et la protection dans toutes les situations (principalement dans les pays scandinaves).

Une tendance au renforcement de la coopération internationale se dessine aussi dans le domaine de la protection de la population. C'est ainsi que l'UE a décidé, en 2007, d'interpeller les Etats membres pour qu'ils préparent des modules de protection de la population afin d'améliorer la capacité de réaction face aux crises. Les profils de capacité standardisés à cet effet sont élaborés dans le cadre du *EU Civil Protection Mechanism* (mécanisme de protection civile de l'UE). Dans ce contexte, l'accès au *Monitoring and Information Centre* (centre de suivi et d'information de l'UE) a son importance pour la Suisse également car il permet d'échanger des informations en cas d'événement. En outre, des moyens du système de protection de la population, par exemple dans le cadre de l'*European Forest Fire Tactical Reserve*, sont réunis en pools et mis, au besoin, à la disposition des Etats membres.

En Europe comme en Suisse, la protection de la population – au sens d’une protection assurée par des moyens civils en cas de catastrophe – voit son importance croître globalement. L’orientation des développements et des priorités a sensiblement changé, passant de la défense civile classique (*civil defence*) en cas de conflit armé à la protection civile (*civil protection*) dans le cadre de la gestion des catastrophes et des situations d’urgence.

## **2 Le système coordonné de protection de la population**

### **2.1 Rapport de situation**

#### **2.1.1 Tâches**

Axé sur la maîtrise de catastrophes et de situations d’urgence, le système actuel de protection de la population vise également à protéger la population et ses bases d’existence en cas de conflit armé. La protection de la population contribue à la sécurité nationale, qui est un facteur important de la compétitivité et de l’attrait de la Suisse. Ses missions spécifiques sont les suivantes:<sup>26</sup>

- *Planifications et mesures préventives*: Les planifications et mesures préventives réalisées par la protection de la population reposent sur des analyses de dangers et de risques établies et actualisées aux divers niveaux étatiques. Celles-ci servent de base pour définir la conception d’intervention, l’organisation, la formation, l’équipement, les effectifs et l’infrastructure des organisations partenaires et des états-majors de conduite. Aujourd’hui, les préparatifs en vue de l’intervention de la protection de la population (et plus particulièrement de la protection civile) en cas de guerre sont établis uniquement pour certains domaines, notamment avec le maintien de la valeur de l’infrastructure de protection.
- *Garantie de l’aptitude à la conduite à l’échelon des organes civils*: Avec ses organes de conduite situés aux échelons cantonal et communal, la protection de la population garantit que les autorités civiles ont la capacité d’assurer la conduite en cas de catastrophe, lors d’une situation d’urgence ou lors d’un conflit armé. Cela comprend l’alerte des autorités, la transmission de l’alarme et la diffusion des consignes de comportement à la population, la mise à disposition d’un aperçu commun de la situation, la coordination des moyens d’intervention soumis aux autorités civiles et la préparation de l’aide à la conduite.
- *Protection, sauvetage et assistance en cas d’événement*: Avec ses organisations partenaires, la protection de la population est chargée de la gestion des événements par des moyens civils, que ce soit en cas de catastrophe, lors d’une situation d’urgence ou lors d’un conflit armé. En l’occurrence, il s’agit en premier lieu de la protection préventive de la population, du sauvetage et de l’assistance des habitants des zones touchées en cas d’événement.

<sup>26</sup> Conformément à l’art. 2 de la loi sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi), la protection de la population a pour but de protéger la population et ses bases d’existence en cas de catastrophe, en situation d’urgence ou en cas de conflit armé, ainsi que de limiter et de maîtriser les effets d’événements dommageables.

Le système de protection de la population coordonne l'action et la coopération des cinq organisations partenaires (police, sapeurs-pompiers, santé publique, services techniques et protection civile). Au besoin, d'autres institutions, l'armée, des organisations et des entreprises privées ou éventuellement des personnes effectuant un service civil peuvent être appelées en renfort.

## 2.1.2 Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et financement

La responsabilité de la protection de la population incombe en principe aux cantons, les communes qui les constituent jouant également un rôle essentiel en la matière. La Confédération exerce une fonction de coordination et d'appui. Seule la protection civile relève largement de la Confédération, les cantons devant appliquer le droit fédéral en la matière. La protection de la population englobe ainsi des domaines sous responsabilité cantonale, fédérale ou mixte (cantonale et fédérale)<sup>27</sup>:

Compétence des cantons	Compétence mixte	Compétence fédérale
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mesures en cas de catastrophe et en situation d'urgence</li> <li>– Conduite en temps utile et en fonction de la situation</li> <li>– Organisation de la protection de la population</li> <li>– Disponibilité et engagement des organisations partenaires de la protection de la population</li> <li>– Instruction au sein de la protection de la population</li> <li>– Réglementation de la collaboration intercantonale</li> <li>– Exécution des prescriptions fédérales concernant la protection civile</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Développement de la protection de la population</li> <li>– Information de la population (à titre préventif et lors d'un événement)</li> <li>– Information et communication entre la Confédération et les cantons, entre les cantons et avec les communes de même qu'avec des tiers</li> <li>– Collaboration internationale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Coordination, voire conduite en cas d'événements touchant plusieurs cantons, l'ensemble du pays ou des régions frontalières (en accord avec les cantons)</li> <li>– Soutien aux cantons par des moyens d'intervention spécialisés</li> <li>– Examen de la collaboration de la protection de la population avec d'autres moyens de la politique de sécurité et réglementation de la coopération en matière d'instruction</li> <li>– Alerte des autorités et transmission de l'alarme à la population en cas de danger, y compris mise à disposition de systèmes d'alarme et de communication ad hoc</li> <li>– Réglementation de l'obligation de servir ainsi que de l'instruction et du matériel dans la protection civile</li> <li>– Mesures visant à renforcer la protection de la population en vue de conflits armés</li> <li>– Dispositions en cas d'augmentation de la radioactivité, d'accidents survenant dans les barrages hydrauliques, d'épidémies et d'épizooties</li> <li>– Dispositions en cas de conflit armé (notamment en ce qui concerne les ouvrages de protection)</li> </ul>

<sup>27</sup> Au sens de la loi sur la protection de la population et sur la protection civile et du plan directeur de la protection de la population 2001.

La réforme de la protection de la population 2001 s'appuyait sur les principes de la RPT, qui prévoyait fondamentalement le passage d'un mode de financement par subventions à un financement en fonction des compétences. Pour la plupart des organisations partenaires, cette réforme n'entraînait pas de changements essentiels. En termes de compétences et de financement, la police, les sapeurs-pompiers, les services sanitaires de secours et les services techniques étaient placés déjà avant la réforme en premier lieu sous la responsabilité cantonale ou communale. Seule la protection civile, en tant que tâche commune de la Confédération, des cantons et des communes, était touchée par l'introduction du financement en fonction des compétences.

La police, les sapeurs-pompiers, la santé publique et les services techniques consacrent l'essentiel de leurs ressources financières à la maîtrise d'événements non exceptionnels et d'événements majeurs. La part financière que ces organisations réservent à la gestion de catastrophes et de situations d'urgence ainsi qu'aux cas de conflits armés est proportionnellement minime. La proportion est inversée en ce qui concerne la protection civile: son dimensionnement et ses coûts sont déterminés par son engagement lors d'événements majeurs exceptionnels.

Pour ce qui est de l'indemnisation des membres des organisations partenaires de la protection de la population, il faut distinguer entre les organisations de milice et les organisations professionnelles. Parmi les organisations de milice que sont la protection civile, les sapeurs-pompiers et les services sanitaires<sup>28</sup>, la protection civile occupe une position particulière dans la mesure où les personnes astreintes, respectivement leurs employeurs, touchent une allocation pour perte de gain pour la durée du service. Quant aux membres des autres organisations de milice, leur solde et les autres indemnités sont prises en charge par l'organisme responsable (canton ou commune). Dans le cas des organisations professionnelles (police, sapeurs-pompiers<sup>29</sup>, groupes d'intervention sanitaire<sup>30</sup>, services techniques), les frais de personnel sont entièrement assumés par les cantons ou les communes.

### **2.1.3 Compétences et prestations des organisations partenaires**

Les cinq organisations partenaires de la protection de la population sont investies des missions suivantes:

- La police est responsable du maintien de l'ordre et de la sécurité.
- Les sapeurs-pompiers assurent le sauvetage et la lutte contre les sinistres en général.
- Les services de la santé publique apportent les soins médicaux d'urgence à la population et aux équipes d'intervention.

<sup>28</sup> P. ex. associations de samaritains

<sup>29</sup> P. ex. sapeurs-pompiers professionnels des villes de Bâle (*Rettung Basel-Stadt*), Berne, St-Gall, Winterthour, Zurich (*Schutz und Rettung Zürich*), Bienne, Neuchâtel, Lausanne et Genève (ville plus aéroport)

<sup>30</sup> P. ex. service de protection et sauvetage Zurich (*Schutz und Rettung Zürich*), Lausanne, police sanitaire bernoise ou groupe de sauvetage de Bâle-Ville (*Rettung Basel-Stadt*)

- Les services techniques doivent faire fonctionner les infrastructures techniques, en particulier assurer l’approvisionnement en eau, en gaz et en électricité, l’élimination des déchets ainsi que la disponibilité des infrastructures de transports et de communication.
- La protection civile est chargée de protéger la population, d’assister les personnes en quête de protection, de protéger les biens culturels, d’appuyer les organes civils de conduite et les autres organisations partenaires, et d’effectuer des travaux de remise en état et des interventions en faveur de la collectivité.

Les organisations partenaires de la protection de la population sont responsables de leurs champs d’action respectifs et se portent mutuellement assistance dans l’accomplissement de leurs tâches. Elles interviennent à différentes phases d’un événement. Alors que la police, les sapeurs-pompiers et les services sanitaires sont des organisations de première intervention qui sont engagées durant les heures et jours qui suivent l’événement, les services techniques et la protection civile sont disponibles pendant plusieurs jours ou semaines pour maîtriser une catastrophe ou une situation d’urgence. A ce propos, il convient de relever qu’à l’exception de la protection civile, toutes les organisations partenaires doivent exécuter leur mission de base également lors de catastrophes et en situation d’urgence et qu’elles sont obligées, vu leur capacité d’intervention limitée dans le temps, de se retirer le plus rapidement possible de la phase de maîtrise de l’événement avec le gros de leurs équipes d’intervention.

Les corps de police se sont regroupés au sein de concordats en vue de se soutenir mutuellement. De plus, une convention règle l’engagement des forces policières sur le plan intercantonal. Dans le domaine des premiers secours, la coopération intercantonale est garantie par le SSC<sup>31</sup>. La collaboration des services techniques est réglée à l’échelon des conférences gouvernementales concernées. De son côté, la protection civile a fait l’objet, en 2005, d’une convention, signée par tous les cantons, sur l’aide intercantonale en cas de catastrophe et en situation d’urgence. Enfin, durant leurs interventions, les sapeurs-pompiers collaborent spontanément au-delà des frontières cantonales, en application du principe de l’aide mutuelle. Des accords ont en outre été passés pour garantir un engagement intercantonal rapide pour des raisons géographiques (p. ex. l’intervention d’un centre de renfort des sapeurs-pompiers dans un canton voisin) ou techniques (p. ex. le recours extracantonal à un service de lutte contre les accidents chimiques ou les incidents radioactifs). Récemment, on a également assisté à des fusions de corps de sapeurs-pompiers par delà les frontières cantonales.

Ces dernières années, la «philosophie» à la base du système coordonné de protection de la population s’est également manifestée dans des structures cantonales et régionales: les différentes organisations partenaires ont été réunies sous le toit d’états-majors de conduite et l’appellation d’un nombre croissant d’offices cantonaux contient la notion de «protection de la population». Suivant cette ligne, la CDMPC et la CG CSSP se sont à leur tour regroupées pour fonder le 6 janvier 2011 la CG

<sup>31</sup> Voir *Concept 96 du SSC* du 8 septembre 1997. Adopté par tous les gouvernements cantonaux et par le Conseil fédéral, ce concept oblige les organes fédéralistes à collaborer dans le cadre d’un partenariat. Complétant les services de la santé publique, le SSC doit assurer la prise en charge optimale des patients par l’engagement coordonné de moyens de l’armée, de la protection civile et d’institutions civiles.

MPS, qui constitue désormais l'organe politique de coordination unique pour les deux plus grandes organisations de milice (protection civile et sapeurs-pompiers) de la protection de la population.<sup>32</sup>

Les tâches des organisations partenaires (et des tiers) ne sont pas délimitées clairement dans tous les domaines. A ce propos, les avis divergent dans certains cas. Certaines régions n'utilisent plus la protection civile uniquement comme moyen du deuxième échelon, c'est-à-dire en soutien des organisations de première intervention, mais l'affectent également à des missions propres à un élément d'intervention d'urgence. Ce faisant, elles aspirent à un modèle intégré fondé sur un engagement combiné des sapeurs-pompiers et de la protection civile.<sup>33</sup> Des incertitudes marquent aussi le domaine de la santé publique où l'exploitation des constructions protégées du service sanitaire par les services de la santé publique est dans certains cas insuffisamment réglée. C'est pourquoi certains cantons travaillent actuellement au rétablissement du service sanitaire de la protection civile. Deux autres points à éclaircir portent sur l'attribution des tâches aux organisations partenaires en matière de protection ABC et sur les services techniques. En l'occurrence, la privatisation de nombreuses entreprises autrefois étatiques (télécommunications, approvisionnement en électricité et en eau) a fait qu'il est aujourd'hui plus difficile d'intégrer ces fournisseurs désormais privés dans les dispositifs prévus en cas de catastrophe. Cette question, qui a déjà été examinée dans le cadre du programme relatif à la protection des infrastructures critiques, doit être clarifiée en collaboration avec les exploitants desdites infrastructures. Leurs rôles et fonctions sont encore trop peu pris en compte dans les planifications préventives établies pour la maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence.

## 2.1.4 Collaboration avec d'autres partenaires

### Contributions de l'armée

Ne faisant pas partie du système coordonné de protection de la population, l'armée est l'un des partenaires au sein du RNS, c'est-à-dire à l'échelon supérieur. Selon la nature et la durée de l'événement, les cantons sont tributaires de moyens de l'armée pour la gestion de catastrophes et de situations d'urgence. Ces moyens sont fournis à la demande des cantons et selon le principe de subsidiarité: l'armée intervient dans la mesure où les autorités civiles ne sont pas à même, avec le personnel, le matériel et le temps dont elles disposent dans le cadre de la collaboration cantonale ou régionale, de remplir elles-mêmes leurs tâches. Ce renfort de l'armée permet alors d'augmenter la capacité à durer et à soulager la surcharge pesant sur les moyens humains engagés par le système coordonné de protection de la population. L'intervention de l'armée se déroule en principe sous la *responsabilité* de l'autorité civile, l'armée assumant la *conduite* de l'engagement.

<sup>32</sup> Parallèlement, la plateforme des coordinateurs ABC a été intégrée à la CG MPS sur le plan opérationnel.

<sup>33</sup> A cet égard, la protection civile assume également certaines tâches qui, d'après la répartition traditionnelle des tâches, seraient réservées aux sapeurs-pompiers, telles que la gestion des dommages dus à des événements naturels et le sauvetage dans les décombres. Dans ce contexte, il y a lieu d'examiner aussi la collaboration avec Redog dans le domaine de la localisation.

L'armée est organisée et équipée de telle sorte qu'elle est capable d'appuyer les autorités civiles en permanence au pied levé ou au terme de brefs préparatifs et pour une période de plusieurs semaines. A commencer par les militaires en service long, qui sont disponibles *pratiquement sur-le-champ*, étant incorporés dans les formations d'intervention après leur instruction de base. Au besoin, on pourra également avoir recours à des militaires de carrière ou à des militaires contractuels, voire à du personnel civil. Ces ressources humaines peuvent être engagées dans le service de police aérienne et l'aide en cas de catastrophe, ainsi que servir à l'accomplissement de tâches de sûreté et d'appui en faveur des autorités civiles. *Après une brève période de préparation* (semaines), il est également possible de faire appel à des troupes qui accomplissent la dernière phase de l'instruction de base ou à des formations en cours de répétition. Ces corps de troupes peuvent être affectés à la protection de conférences et d'objets de même qu'à des tâches en cas de catastrophe et en situation d'urgence. *Au terme d'une période de préparation moyenne*, d'autres formations peuvent être engagées; celles-ci doivent cependant être mises sur pied spécialement à cette fin.

L'armée est diversement impliquée dans les *domaines coordonnés*. Ses prestations en la matière sont fournies de deux manières différentes: sous forme de contributions courantes (prestations fournies au titre de l'activité ordinaire de l'administration ou des troupes et ne nécessitant aucune mise à disposition extraordinaire de personnel ou de matériel) ou de contributions actives (prestations exigeant une mise à disposition extraordinaire de personnel ou de matériel). Pour obtenir des contributions actives, le bénéficiaire civil des prestations ou l'organe de pilotage du domaine coordonné concerné s'adresse à l'armée.

*L'aide militaire en cas de catastrophe* est apportée par des troupes qui, du fait de leur instruction, de leur équipement, de leur préparation et de leur état d'alerte, sont aptes à fournir cette prestation (troupes de sauvetage), de même que par d'autres formations auxquelles il est possible d'avoir recours. Afin de pouvoir intervenir rapidement, l'armée dispose en permanence d'une formation spécialisée d'aide en cas de catastrophe, à laquelle s'ajoutent les moyens spécifiques des formations d'aide en cas de catastrophe, du génie et de pontonniers qui sont en service au moment de l'événement. D'autres formations capables de soutenir l'aide en cas de catastrophe, par exemple pour assurer des missions de reconnaissance ou de transport aériens, d'aide à la conduite ou de logistique, sont également prêtes à l'engagement avec une disponibilité opérationnelle renforcée. Le soutien militaire en cas de catastrophe est apporté aussi bien pour la maîtrise immédiate d'événements que pour l'aide à la survie. Une possibilité particulière réside dans l'aide spontanée, qui peut être offerte sur demande directe par des formations présentes dans la zone sinistrée, qui ne disposent généralement pas des compétences spécialisées requises pour l'aide en cas de catastrophe. Ce genre d'aide est limité au secteur d'engagement de la formation concernée et à une durée de 24 heures.

La *défense NBC de l'armée* a pour mission d'améliorer les chances de survie des personnes, des animaux et des plantes par des mesures préventives et réactives. Elle comprend notamment l'équipe d'intervention du DDPS, gérée avec l'aide du Laboratoire de Spiez et dont la mise en alerte et l'engagement relèvent de la CENAL. Il existe en plus un organe de mesure de la radioactivité de l'armée (MORA), composé de plusieurs équipes, qui peut être mis à la disposition de la CENAL. Le MORA et l'équipe d'intervention du DDPS seront prochainement réunis.

Grâce à la défense NBC de toutes les troupes, l'armée est capable, sur l'ensemble du territoire national, de prévenir les menaces NBC, d'identifier et d'annoncer les libérations d'agents N, B ou C (service de détection NBC), d'assurer la survie par des mesures d'urgence (décontaminations NBC immédiate et provisoire) et de suivre l'évolution de la situation en observant en permanence les zones de dangers et en mesurant l'éventuelle contamination (annonces NBC). Les troupes de défense NBC sont en mesure, rapidement et dans un vaste secteur, d'obtenir des informations sur l'existence, le type et l'étendue d'une contamination NBC, de l'annoncer aux commandants de troupes ou aux forces d'intervention civiles, de barrer les zones contaminées et d'autoriser l'accès aux zones non contaminées. De plus, elles sont à même, au moyen d'échantillons NBC et de laboratoires mobiles ou fixes, de détecter la nature, la quantité et la concentration/l'intensité d'agents NBC. Elles peuvent également soumettre les personnes, patients, appareils, machines et véhicules à une décontamination approfondie, de sorte que ceux-ci ne seraient plus exposés au danger de contamination et ne seraient plus eux-mêmes source de danger.

Le *service sanitaire de l'armée* est un élément du Service sanitaire coordonné. Dans ce contexte, le fait que le médecin en chef de l'armée assume aujourd'hui également la fonction de mandataire du Conseil fédéral pour le SSC favorise la rapidité du soutien. Avec le SII, le SSC bénéficie d'un outil électronique fournissant en tout temps un aperçu des ressources disponibles. L'appui apporté par le service sanitaire aux organes de conduite civils est organisé par le mandataire du Conseil fédéral pour le SSC. Il s'agit de coordonner ces prestations entre les organes fédéraux concernés et les cantons, de prévoir une réserve stratégique de 800 lits dans sept unités d'hôpital protégées et l'hôpital militaire d'Einsiedeln («*low-level-care*»), d'exploiter cette infrastructure à l'aide de formations d'hôpital et de procéder à la décontamination de personnes dans des hôpitaux désignés à cet effet. Parmi les autres tâches du service sanitaire de l'armée, il convient de mentionner la surveillance médicale et l'appréciation des risques biologiques pour les cantons, la mise à disposition de matériel par la Pharmacie de l'armée ainsi que le renforcement subsidiaire du service de santé publique civil.<sup>34</sup>

L'interaction des moyens cantonaux de la protection de la population et des ressources de l'armée fonctionne bien. L'armée ne concurrence pas les moyens civils mais acquiert pour son propre usage des moyens lourds qui complètent ceux des partenaires civils. En outre, elle peut fournir des moyens, destinés à un usage militaire, qui font défaut aux partenaires civils, tels que des moyens de transport aériens et du matériel de pontonnier, de même que des canots et des canots patrouilleurs armés.

## **Contributions du service civil**

Le service civil est un moyen civil aux mains de la Confédération. Les personnes affectées au service civil accomplissent leur obligation de servir en assumant, en dehors de l'armée, des tâches d'utilité publique en faveur de l'Etat et de la société civile. En vertu de la loi du 6 octobre 1995 sur le service civil<sup>35</sup>, celui-ci contribue

<sup>34</sup> En l'occurrence, il faut toutefois noter qu'en cas de mise sur pied de troupes sanitaires, il sera fait appel à des collaborateurs du secteur civil de la santé, qui perdra ainsi des ressources.

<sup>35</sup> RS 824.0

également à la coopération nationale pour la sécurité<sup>36</sup> ainsi qu'à la protection et au maintien des conditions naturelles de l'existence. Il constitue ainsi également un instrument de la politique de sécurité; ce qu'il peut ou doit apporter concrètement dans ce domaine n'est toutefois pas encore clair.

À l'échelon national, le service civil doit, aux termes de la loi, être engagé pour la prévention de catastrophes naturelles et, lorsqu'un sinistre important se produit, chargé des travaux liés à la réparation durable des dommages survenus et au soutien de la population civile. Le statut d'une personne effectuant du service civil correspondant dans une large mesure à celui d'un militaire, un civiliste peut aussi être contraint à des affectations extraordinaires.<sup>37</sup> La convocation à de tels engagements du service civil est du ressort du Conseil fédéral, alors que le pouvoir de convoquer des civilistes pour des interventions en cas de catastrophe ou en situation d'urgence est exercé par l'organe d'exécution du service civil. En 2005 et 2006, des civilistes avaient été affectés en groupes pour éliminer les effets de catastrophes naturelles, principalement dans le cadre des travaux ultérieurs de remise en état sur une plus longue durée.

Le nombre des personnes astreintes au service civil est à la hausse. Atteignant 23 227 à la fin 2010, l'effectif se chiffrait à 25 049 à la fin 2011 (état décembre 2012, les libérations intervenues à la fin de l'année étant prises en considération). Plusieurs centaines d'entre elles ont accompli une formation de cadres de l'armée. Toutefois le service civil manque de cadres ayant suivi une formation systématique ou de structures de conduite qui permettraient l'engagement en formation. Si des affectations individuelles de plusieurs mois sont possibles, la disponibilité opérationnelle du service civil en tant qu'organisation est cependant plutôt faible actuellement. En effet, il est aujourd'hui impossible d'alerter et de faire intervenir immédiatement des groupes de personnes astreintes au service civil. En outre, ces personnes ne sont pas spécialement formées et ne disposent pas non plus de leur propre équipement, à l'exception des vêtements de travail imperméables, ni ne peuvent s'appuyer sur leur propre infrastructure. Par conséquent, la préparation d'une affectation collective requiert aujourd'hui plusieurs semaines. Cela étant, le service civil ne se prête pas à l'aide immédiate et aux secours d'urgence et n'entre pas en concurrence avec les organisations de première intervention, la protection civile et l'armée. En revanche, des personnes individuelles peuvent être rapidement engagées. Il est par exemple possible d'affecter des personnes à des travaux de prévention ou de remise en état pour une durée de plusieurs mois. Cela peut toutefois uniquement se faire à titre d'appui individuel apporté aux institutions et autres exploitations auprès desquelles le service civil est engagé et non en tant qu'instrument autonome dans le cadre de la protection de la population.

<sup>36</sup> Le concept de coopération nationale pour la sécurité a été remplacé par celui de Réseau national de sécurité (selon RAPOLSEC 2010).

<sup>37</sup> Jusqu'à ce jour, aucune affectation de ce type n'a toutefois été ordonnée.

## **Contributions du système d’approvisionnement économique du pays**

La tâche du système d’approvisionnement économique du pays est de garantir l’approvisionnement du pays en denrées de nécessité vitale et en prestations de service en cas de pénurie grave. Selon le principe de subsidiarité, l’Etat, dans l’accomplissement de ce mandat constitutionnel, ne tend cependant pas à se substituer aux milieux économiques, mais veille plutôt, par des mesures ciblées, à permettre à ces milieux d’assumer à nouveau seuls leur fonction d’approvisionnement. Pour que le système d’approvisionnement du pays puisse apporter sa contribution dans la lutte contre une crise, en coordination avec la protection de la population, il est nécessaire que le pays soit confronté à une pénurie économique grave qui ne peut être prise en considération que si le chaînon manquant de l’approvisionnement revêt une importance vitale pour l’approvisionnement général. Ainsi, une telle situation est avérée en cas de pénurie générale ou en cas de défaillance dans l’approvisionnement d’un produit ou d’une prestation de nécessité vitale de la part du seul fournisseur autorisé dans un système monopolistique ou de quelques fournisseurs importants dans une structure oligopolistique. En outre, une grande partie du pays doit être touchée par la défaillance de l’offre. Mais, en fin de compte, l’élément déterminant reste le fait que les milieux économiques ne soient plus en mesure de venir à bout, par leurs propres moyens, de pareilles crises d’approvisionnement.

Dans le cadre des échanges globalisés de biens, ce sont surtout les prestations de service, notamment les transports, les télécommunications et les technologies de l’information, qui prennent actuellement de plus en plus d’importance. Il s’agit, dès lors, de renforcer la capacité de résistance de l’économie et de ses entreprises vitales par des mesures préparatoires idoines en matière d’approvisionnement économique du pays pour pouvoir assurer sa capacité d’approvisionnement lors d’une crise.

## **Contributions des services spécialisés**

A tous les échelons de la collectivité, des services spécialisés assument d’importantes tâches en faveur de la protection de la population: c’est ainsi qu’ils élaborent les données de base générales sur les dangers, telles que les cartes des risques et dangers. Les communes et les cantons disposent de commissions des dangers naturels et d’avalanches chargées d’évaluer la situation en cas de danger imminent ou d’événement et de préparer les bases de décision pour les organes de conduite. Ces services ont également pour tâches de planifier et d’accompagner la mise en œuvre des mesures d’intervention en cas d’urgence.

En 2007 et 2010, dans le cadre du projet OWARNA, le Conseil fédéral a décidé de prendre des mesures<sup>38</sup> pour améliorer la capacité d’action des services spécialisés et leur coopération avec les organes de conduite dans le domaine des dangers naturels. Il a également confié à différents organes fédéraux des mandats à exécuter avec les cantons d’ici à 2018. En particulier, il s’agit d’optimiser la prévision d’événements naturels de même que l’information de la population en cas de situation de danger et d’événement; de plus, la capacité d’intervention des services spécialisés doit être

<sup>38</sup> En se fondant sur le rapport final OWARNA du 12 décembre 2006 et le rapport de suivi du 26 mai 2010 ([www.planat.ch](http://www.planat.ch)).

renforcée. Ces mesures seront coordonnées par le comité LAINAT de la Confédération.

Dans le domaine ABC également, les divers services spécialisés et experts jouent un rôle capital. Ils coordonnent les mesures de prévention et, en cas d'intervention, conseillent et appuient les organes de conduite et les organisations d'intervention avec leurs expertises et leurs connaissances ad hoc. Organisés pour une part en organisations de piquet, ces services et experts peuvent intervenir rapidement pour amener le soutien technique nécessaire. Ils apportent ainsi une contribution essentielle à la protection de la population et de l'environnement en cas d'événement ABC. Du point de vue structurel, les services et les coordinateurs ABC sont regroupés au sein de la plateforme intercantonale de coordination ABC (PCABC), qui est elle-même reliée aux autres organes spécialisés au niveau de la Confédération.

## **2.1.5 Conduite civile et suivi coordonné de la situation**

Les autorités fédérales et cantonales sont légalement tenues de constituer des organes de conduite (civils) pour les tâches suivantes:

- informer la population des dangers auxquels elle est exposée ainsi que des possibilités et des mesures de protection existantes;
- donner l'alerte et l'alarme à la population, diffuser des consignes sur le comportement à adopter;
- garantir la capacité de conduite;
- coordonner les préparatifs et les interventions des organisations partenaires;
- assurer, en temps utile et en fonction de la situation, la disponibilité opérationnelle et le renforcement des ressources humaines et matérielles de la protection de la population dans la perspective de conflits armés.

Le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux sont chargés, dans leurs domaines de compétences respectifs, de la conduite politique et de la gestion de crises. La conduite doit être préparée, mentalement et techniquement, à de telles situations et les organes d'appui doivent disposer de structures et de processus qui leur permettent de fournir en temps voulu les prestations et produits requis (p. ex. présentation de la situation, options d'action, propositions). S'il est vrai que des principes de conduite peuvent faciliter la réglementation de la collaboration et la délimitation des compétences, ils ne remplacent pas la confrontation préalable avec les défis ni l'expérimentation pratique des processus de prise de décision dans le cadre des structures de conduite prévues ou mises en place en fonction de la situation.

## **Conduite à l'échelon de la Confédération**

La *conduite à l'échelon de la Confédération* est en principe la même dans toutes les situations (normale, particulière et extraordinaire). En cas de crise, il est toutefois possible de raccourcir les temps de réaction en adaptant le style et l'organisation de

conduite (engagement d'états-majors de crise).<sup>39</sup> Autorité exécutive suprême de la Suisse, le *Conseil fédéral* est responsable de la conduite politique dans les questions nationales et internationales. Les *départements* assument la responsabilité technique, leurs chefs respectifs assumant en plus la responsabilité politique. L'organe de coordination suprême de l'administration fédérale est la *Conférence des secrétaires généraux*, que préside le chancelier de la Confédération.

Le *Conseil fédéral* est habilité à prendre des mesures pour préserver la sécurité, l'indépendance et la neutralité de la Suisse, «en vue de parer à des troubles existants ou imminents menaçant gravement l'ordre public, la sécurité extérieure ou la sécurité intérieure».<sup>40</sup> Il a donc la compétence de gérer les crises dans tous les domaines de la sécurité, à savoir les moyens de défense policière, de protection de l'Etat et de poursuite pénale, la prévention et la maîtrise de situations d'urgence et de catastrophes naturelles ou anthropiques, la défense face à une attaque militaire (empêcher et repousser) ainsi que la préservation des intérêts de la Suisse à l'étranger et la contribution à la gestion internationale des crises.

La *Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité* est composée des chefs du DDPS (présidence), du DFE et du DFJP. Elle prépare les discussions et les décisions du Conseil fédéral en matière de politique de sécurité et coordonne les affaires relevant de la politique de sécurité. En outre, elle évalue la situation en matière de sécurité, coordonne les mandats confiés au Service de renseignement de la Confédération et à l'Office fédéral de la police et discute les propositions interdépartementales faites à l'intention du Conseil fédéral sur des sujets relatifs à la politique de sécurité.

L'*Etat-major fédéral ABCN (EMF ABCN)*<sup>41</sup> a été mis en place début 2011. Il s'agit – à l'instar de l'OCC au niveau cantonal – de l'organe de gestion des crises de la Confédération pour les événements prioritaires pour la protection de la population qui, selon l'ordonnance du 20 octobre 2010 sur les interventions ABCN<sup>42</sup>, assume les tâches suivantes:

- mettre à disposition des scénarios pour la planification préventive;
- coordonner la planification préventive et la formation en matière de maîtrise d'événements ABCN;
- contrôler la disponibilité opérationnelle par des exercices réguliers.

En cas d'événement, l'EMF ABCN accomplit également les tâches suivantes:

- évaluer la situation générale;
- proposer au Conseil fédéral les mesures visant à maîtriser un événement ABCN, coordonner et mettre en œuvre ces mesures;

<sup>39</sup> Instructions du 24 octobre 2007 sur les mesures organisationnelles à prendre dans l'administration fédérale pour maîtriser les situations particulières et extraordinaires; FF 2007 7801.

<sup>40</sup> Art. 185 de la Constitution; RS 101.

<sup>41</sup> Le Conseil fédéral dispose d'autres *états-majors spéciaux et états-majors de crise* qui sont spécialisés pour résoudre certains types d'événements particuliers et sont convoqués uniquement en cas d'événement. Leur disponibilité opérationnelle (p. ex. celle de l'Etat-major Prises d'otage et chantage, EMPOC) est assurée par des organisations d'alarme, des services de piquet, des infrastructures fixes ainsi que par des entraînements réguliers avec les partenaires externes (notamment les cantons).

<sup>42</sup> RS 520.17

- assurer la coordination avec d’autres états-majors de la Confédération, avec les organes de conduite cantonaux et avec les organes compétents à l’étranger;
- coordonner l’assistance technique fournie aux cantons par les offices fédéraux compétents, de même que l’engagement des ressources supplémentaires requises.

En tant qu’organe permanent de l’EMF ABCN, la CENAL, par l’entremise de son centre d’annonce et de suivi de la situation, observe et évalue, en tout temps et en étroite collaboration avec les offices concernés, la situation prioritaire pour la protection de la population en Suisse. A l’aide de la présentation électronique de la situation (PES)<sup>43</sup>, elle assure le même niveau d’information parmi les partenaires de la protection de la population. La situation prioritaire pour la protection de la population englobe pour l’essentiel les dangers naturels et d’origine technologique, leurs effets sur les infrastructures critiques et les activités déployées pour la maîtrise des événements. Elle complète la situation sur le front des menaces, établie par le Service de renseignement de la Confédération et par d’autres organes fédéraux.

Au besoin, la Confédération peut créer d’autres *états-majors ad hoc*, *organes de coordination ou cellules de crise (Task Forces)*. Ces organes, comme les états-majors spéciaux et les états-majors de crise, n’ont qu’un pouvoir restreint de donner des instructions et une compétence décisionnelle limitée; se fondant sur les produits du renseignement intégré suisse<sup>44</sup> et d’autres sources, ils ont pour mission d’appuyer le Conseil fédéral, les départements ou des tiers en acquérant des informations en vue d’apprécier la situation et de prendre des décisions, en rédigeant des projets d’instructions ou de propositions et en surveillant l’application des décisions. En outre, ils coordonnent la collaboration entre départements et avec certains services externes.

## Conduite à l’échelon cantonal

La gestion cantonale des crises est comparable à la gestion fédérale. La responsabilité incombe en premier lieu *aux directions, aux départements et aux offices cantonaux*. Ils établissent leur concept et leur organisation (cellules de crise, états-majors spéciaux) en vue de maîtriser des situations de crise et déposent les demandes ad hoc à l’exécutif cantonal.

Sur le territoire cantonal, c’est au *gouvernement cantonal* qu’il incombe d’assumer la responsabilité politique de la sécurité de la population. A l’image de la Confédération, les cantons travaillent, en cas d’événement ou de crise, aussi longtemps que possible dans leurs structures ordinaires: en cas d’événement non exceptionnel, un *chef d’intervention* – en général une personne occupant une fonction dirigeante au

<sup>43</sup> Les informations fournies par les cantons, les services spécialisés, les exploitants de réseaux et d’autres partenaires sont regroupées dans la présentation électronique de la situation sous forme d’un aperçu global. Les rapports et cartes de la situation établis par la CENAL représentent une synthèse des informations disponibles et donnent une vue d’ensemble de la situation en Suisse et à l’étranger.

<sup>44</sup> Dans le cadre du renseignement intégré, les autorités fédérales et cantonales chargées des questions de sécurité se donnent mutuellement accès à des informations en rapport avec la situation. Le tableau de la situation, qui est tenu à jour par le SRC, peut être consulté électroniquement par tous les services connectés (sur une plateforme protégée).

sein du corps de la police ou des sapeurs-pompiers – dirige les organisations partenaires. Lorsque plusieurs organisations partenaires sont engagées pour un laps de temps relativement long dans le cadre d'une opération de grande envergure, c'est l'*organe de conduite cantonal (OCC)*<sup>45</sup> qui coordonne les moyens et assure la liaison avec les services gouvernementaux auxquels il est subordonné. En cas de catastrophe ou en situation d'urgence, l'OCC assume toujours la responsabilité de la conduite, alors que la conduite opérationnelle des forces d'intervention est généralement déléguée aux éléments dirigeants des formations engagées. L'OCC évalue les menaces et les dangers, il ordonne les planifications et les préparatifs qui s'imposent. Il conseille les organes exécutifs et propose, au besoin, des mesures d'urgence. Lors d'un engagement, il coordonne ou gère l'intervention de la police, des sapeurs-pompiers, des services de la santé publique, des services techniques, de la protection civile et des tiers (p. ex. l'armée ou des partenaires civils). En général, l'OCC est constitué par la direction de l'organe de conduite, par des représentants de l'administration, ainsi que par les chefs des organisations susmentionnées. Au besoin, d'autres spécialistes sont convoqués.

L'entraide entre voisins joue un rôle fondamental dans le domaine de l'*aide en cas de catastrophe ou de situation d'urgence*. Des conventions régionales existent aussi dans ce domaine. Peu de conventions lient les cantons de façon contraignante. Au niveau national, une convention correspondante a été conclue en 2005 par les cantons pour les interventions intercantionales de la protection civile.<sup>46</sup> Les engagements pour la maîtrise des sinistres survenus ces dernières années (l'ouragan Lothar en 1999 et les inondations de 2005 et de 2007) ont montré que les forces de conduite et d'intervention des cantons, en particulier les services du feu et la protection civile, ont pu s'appuyer rapidement et sans complication bureaucratique un appui mutuel efficace sur une longue période.

Depuis l'automne 2009, les chefs d'état-major des organes cantonaux de conduite sont réunis au sein d'une conférence intercantonale dans le cadre de la Conférence des responsables cantonaux des affaires militaires, de la protection de la population et de la protection civile. Il en va de même pour les coordinateurs ABC des cantons et de la Confédération. Reste que ces plateformes servent avant tout à la coordination des mesures préventives et non à la maîtrise des événements.

## **Conduite coordonnée entre la Confédération et les cantons**

La Confédération dispose d'organes propres à maîtriser les crises au niveau fédéral: le Conseil fédéral et sa Délégation pour la sécurité, l'EMF ABCN et les états-majors spéciaux et de crise. Les cantons sont représentés dans divers organes de consultation et de coordination fédéraux.<sup>47</sup>

Créé dans le cadre du RAPOLSEC 2010, le mécanisme de consultation et de coordination du Réseau national de sécurité (MCC RNS) vise à optimiser la coopération

<sup>45</sup> Certains cantons l'appellent également état-major cantonal de conduite (EMCC) ou état-major cantonal de crise (*EM ct* crise).

<sup>46</sup> Convention du 13 mai 2005 concernant l'aide intercantonale par la protection civile en cas de catastrophes et de situations d'urgence (signée par tous les cantons).

<sup>47</sup> Une représentation des cantons au sein des organes fédéraux habilités à prendre des décisions est hors de question car elle serait fondamentalement contraire à la répartition constitutionnelle des compétences.

entre Confédération et cantons en matière de politique de sécurité et de gestion de crises. Les principaux partenaires du RNS que sont la Confédération et les cantons bénéficient d'une représentation paritaire au sein du MCC RNS. Le Conseil fédéral y est représenté par le chef du DDPS et le chef du DFJP, les conférences cantonales spécialisées l'étant par les présidents de la CCDJP et de la CG MPS. Au besoin, d'autres membres de l'exécutif peuvent être consultés. Les offices fédéraux et conférences intercantionales, de même que les organes spécialisés et de coordination en sont membres à l'échelon opérationnel, constitué par le comité de pilotage. Celui-ci a été formé au début de 2011 et a entamé son travail. Cet échelon est présidé par un délégué nommé conjointement par la Confédération et les cantons, qui disposera d'un Bureau. Des groupes spécialisés et groupes de travail seront appelés à traiter des problèmes techniques, organisationnels et spécifiques aux engagements ainsi que des questions relatives à la formation et aux exercices.

Actuellement, seules les forces de police disposent de structures et de processus décisionnels englobant tous les cantons et portant sur la collaboration entre les cantons et la Confédération. Dans le domaine de l'aide en cas de catastrophe et de l'aide d'urgence, les structures de coordination et de conduite intercantionales préalablement définies font en revanche défaut et il n'existe aucun processus standard contraignant permettant, en cas de crise, une collaboration efficace entre cantons ainsi qu'entre ces derniers et la Confédération.

Un autre élément de la conduite commune à l'échelon de la Confédération et des cantons est la présentation commune de la situation. A cet égard, il y a des différences d'un canton à l'autre: si la plupart des cantons disposent d'un tel système, celui-ci n'est pas uniforme. Plusieurs cantons ont recours à plus d'un système. Onze cantons utilisent – du moins partiellement – la Présentation électronique de la situation (PES) mise à disposition par la CENAL, et 18 le système SII<sup>48</sup>, lui aussi exploité par la Confédération. Parallèlement, on trouve de nombreux autres systèmes, dont certains ont été développés à l'échelon cantonal. Dans pratiquement tous les cantons, la PES est exploitée par la police cantonale, de concert avec d'autres partenaires (OCC, protection civile/ protection de la population, hôpital cantonal). Dans la majorité des cantons, la PES est accessible aux organes de la protection civile et de la protection de la population, cet accès étant limité dans certains cantons aux situations de catastrophe et d'urgence.

Si les cantons seraient majoritairement favorables au principe de l'introduction d'un système unique de présentation électronique de la situation pour toute la Suisse, certains cantons y sont pourtant opposés. Pour motiver leur refus, ceux-ci invoquent le lancement tardif de l'idée d'un système unique et le fait que de nombreux cantons ont ainsi entre-temps élaboré et financé leurs propres solutions. Certains cantons n'excluent certes pas un cofinancement d'un système unique mais leur participation financière serait subordonnée en premier lieu à la possibilité d'exploiter le système en fonction des spécificités cantonales. Une majorité des cantons refusent de cofinancer la mise en place d'un système PES uniforme, estimant qu'un tel projet relève de la seule Confédération. En conséquence, la CCMP (devenue entre-temps la CG MPS) s'est prononcée contre le développement commun d'un système PES applica-

<sup>48</sup> Le système d'information et d'intervention (SII) est une plateforme basée sur le web mise en place par le Service sanitaire coordonné, capable de soutenir les processus des organisations de conduite et d'intervention du service sanitaire en situation normale, en cas de catastrophe et en situation d'urgence et, parmi d'autres fonctions, de représenter un tableau électronique de la situation.

ble à tous les cantons. Elle a recommandé à l'OFPP de restreindre la diversité des systèmes en service, en ne mettant dorénavant à disposition plus qu'un seul système regroupant toutes les fonctions des solutions actuelles ainsi que la nouvelle plateforme commune d'information sur les dangers naturels (GIN). Les travaux nécessaires seraient à financer par la Confédération. A cet égard, il faut tenir compte du fait que les réseaux publics utilisés pour accéder aux systèmes PES, SII et GIN ne seraient plus disponibles en cas de panne électrique majeure et que la joignabilité entre les partenaires ne serait donc plus assurée. L'introduction prévue de Polydata (accès internet sécurisé, en cas de panne d'électricité, aux applications PES, GIN et IIS gérées par la Confédération et les cantons) doit permettre de combler cette lacune.

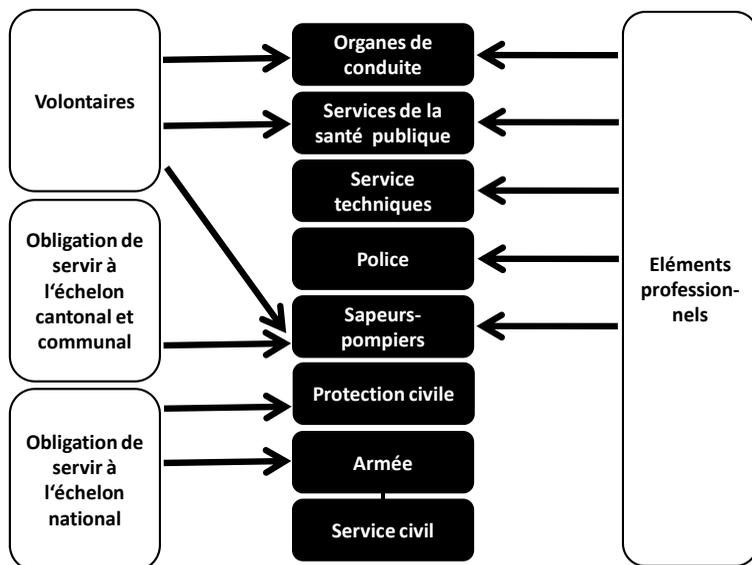
## **2.1.6 Obligation de servir, recrutement et effectifs**

### **Obligation de servir et recrutement**

Les organisations partenaires reposent sur différents modèles de service. Alors que la police, les services de la santé publique et les services techniques sont des organisations professionnelles, la protection civile et les corps des sapeurs-pompiers fonctionnent selon le système de milice. Des engagements de bénévoles sont toutefois possibles dans le cadre des services de la santé publique (p. ex. samaritains) et de la protection civile. D'autre part, le service d'incendie et de secours peut aussi faire appel à des sapeurs-pompiers professionnels. Les organisations partenaires de la protection de la population se composent ainsi tant de professionnels que de volontaires et de personnes astreintes à servir à l'échelon cantonal ou national.

Les procédures de recrutement diffèrent en conséquence. Les corps de professionnels recrutent leurs membres sur le marché de l'emploi. Pour les sapeurs-pompiers, les cantons règlent les questions de recrutement et l'obligation de servir. Dans ce contexte, les recrutements de force sont l'exception et le pouvoir des cantons de régler l'obligation de servir est partiellement délégué aux communes. Si certains cantons renoncent à une obligation de servir dans les corps de sapeurs-pompiers, la plupart des autres cantons connaissent un devoir de service pour les hommes et en partie aussi pour les femmes, l'obligation de servir pouvant également être remplie en acquittant une taxe d'exemption annuelle. Les recrutements de force constituent aujourd'hui l'exception, la plupart des sapeurs-pompiers accomplissant du service à titre volontaire. A l'image du service militaire, le service dans la protection civile est soumis à une obligation nationale. Les procédures de recrutement des personnes astreintes à servir dans l'armée et dans la protection civile se déroulent conjointement.

## Personnes composant les organisations partenaires de la protection de la population



Tandis que la situation concernant les éléments professionnels de la protection de la population est claire et incontestée, la réalité constatée auprès des organisations partenaires de milice est disparate et confuse. Un point particulièrement critique réside dans le fait que les personnes astreintes trouvent en partie injustes les inégalités entre l'obligation de servir dans la protection civile, fixée à l'échelle nationale, et celle de servir dans les corps de sapeurs-pompiers, inscrite dans la législation cantonale ou communale, notamment quant à l'indemnisation financière des membres de la protection civile, d'une part, et des sapeurs-pompiers, d'autre part, lesquels ne bénéficient pas du droit à l'allocation pour perte de gain tel qu'il est prévu par exemple pour les militaires. De plus, les organisations de milice et de volontaires doivent faire face à des problèmes d'effectifs, surtout dans les grandes communes et agglomérations, vu la difficulté croissante de trouver suffisamment de volontaires. De son côté, la protection civile a de plus en plus de peine à recruter assez de personnel qualifié pour des tâches de plus en plus exigeantes, puisque seules les personnes inaptes au service militaire sont disponibles. Par ailleurs, diverses organisations non gouvernementales (samaritains, Redog, Société suisse de sauvetage, etc.) apportent – à titre volontaire – une contribution importante au système coordonné de protection de la population, sans pouvoir profiter de prestations similaires de la part de l'État. Leur soutien est pourtant essentiel précisément lors d'événements majeurs.

### Effectifs

La table suivante montre les effectifs des organisations partenaires (ceux des services de la santé publique et des services techniques ne peuvent pas être chiffrés, dans la mesure où il ne s'agit pas d'organisations spécifiques homogènes):

## Effectifs des organisations partenaires de la protection de la population

Organisation partenaire	Effectif
<b>Police</b>	env. 17 000
<b>Sapeurs-pompiers</b>	env. 101 000 (répartis sur 1700 organisations env.) dont 1200 sapeurs-pompiers professionnels faisant partie de 14 organisations
<b>Services de la santé publique</b>	non chiffrables
<b>Services techniques</b>	non chiffrables
<b>Protection civile</b>	env. 143 000 (répartis sur 371 organisations) env. 76 000 membres affectés au personnel actif env. 67 000 membres affectés au personnel de réserve

### 2.1.7 Instruction

L'instruction des membres des organisations de première intervention (police, sapeurs-pompiers et services sanitaires de secours) a lieu selon des programmes d'enseignement et des normes spécifiques à chaque organisation, une collaboration transcantonale s'étant implantée en la matière. L'Institut suisse de police propose par exemple des cours de perfectionnement et des cours pour cadres de la police ainsi que du matériel didactique destiné à tous les corps policiers. Un rôle similaire est assumé par la CSSP<sup>49</sup> pour les services du feu. Chacune de ces formations est centrée sur la maîtrise d'événements non exceptionnels et d'événements majeurs.

Quant à la protection civile, l'instruction de base y est donnée dans les cantons conformément aux prescriptions de la Confédération. L'instruction des commandants de la protection civile et de leurs suppléants, des cadres et spécialistes de l'aide à la conduite et de la protection des biens culturels, de même que du personnel enseignant de la protection civile est organisée par la Confédération.

Les organes de conduite sont formés de manière hétéroclite: sur les plans communal et régional, la formation a lieu d'après des exigences cantonales; il existe également des modules de formation élaborés par l'OFPP et la CSSP. A cela s'ajoutent les exercices réguliers effectués à l'échelon des cantons ou régions – certains en collaboration avec d'autres partenaires (p. ex. l'armée) –, dont le nombre et l'étendue diffèrent d'un canton à l'autre.

Les déficits en matière d'instruction sont dus aux inégalités cantonales, qui résultent notamment de différences au niveau des besoins et des efforts, ainsi que d'un manque d'uniformité en ce qui concerne l'offre de formation de certains partenaires. Font défaut non seulement une *unité de doctrine* nationale en matière de protection de la population qui serait véhiculée à travers l'instruction des organes de conduite et des membres des organisations partenaires, mais également une cohérence et une

<sup>49</sup> La CSSP édicte les règlements utilisés pour l'instruction des sapeurs-pompiers. La formation et le perfectionnement, qui se fondent sur les prescriptions et les règlements cantonaux, sont dispensés à l'échelon local, régional et cantonal et, pour une part, au plan intercantonal; l'instruction est de plus en plus souvent coordonnée au niveau des quatre régions de coordination. La formation et le perfectionnement des 1200 instructeurs des sapeurs-pompiers relèvent de la CSSP à l'échelle nationale.

compatibilité généralisées quant à la terminologie utilisée dans les documents d'instruction et ouvrages didactiques. En revanche, la coopération avec les organisations partenaires, notamment avec les sapeurs-pompiers et les services sanitaires de secours, a été intensifiée au niveau de la formation du personnel enseignant. C'est ainsi que des cours de méthodologie/didactique ont lieu conjointement.

### **2.1.8 Infrastructure**

L'infrastructure de la protection de la population se compose de deux parties: d'une part, un nombre élevé d'ouvrages des organisations partenaires clairement attribués (p. ex. hôpitaux, centres de renfort des sapeurs-pompiers, postes de police) puis, de l'autre, des éléments conçus certes pour la protection civile mais servant aujourd'hui en grande partie aux utilisateurs du système coordonné de protection de la population (p. ex. systèmes de transmission de l'alarme) ou aux organes de conduite (p. ex. postes de commandement) et autres organisations partenaires (p. ex. Polycom).

La pratique et l'exercice «Blackout Suisse II» 2009 en particulier ont révélé des lacunes de sécurité considérables au niveau de la communication au sein des organes de conduite fédéraux et cantonaux et entre ceux-ci en cas de catastrophe et en situation d'urgence. Une panne d'électricité à grande échelle entraînerait une défaillance de la plupart des lignes téléphoniques, de même que des liaisons de messagerie et internet des états-majors fédéraux et cantonaux, basées sur le réseau de télécommunication public. Le cas échéant, la communication entre le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux serait sérieusement entravée.

Les pannes de courant risquant de se multiplier à l'avenir, des mesures s'imposent en la matière. Introduits durant les années 80 spécialement pour prévenir de tels scénarios, le réseau téléphonique réservé au gouvernement (réseau R) et le réseau télématique Vulpus, destiné à la transmission cryptée de messages, mis à disposition et financés les deux par le domaine Défense, sont ou arriveront bientôt au bout de leur cycle de vie respectif (réseau R: 2011; Vulpus-télématique: env. 2014). Il s'agit donc d'acquérir de nouveaux systèmes pouvant répondre aux exigences accrues en matière de gestion de crises dans toutes les situations. Prévus à cet effet par le DDPS, les systèmes de communication de la conduite Polyconnect (communication au niveau de la conduite entre la Confédération et les cantons) et Polydata pourraient contribuer dans une mesure essentielle à garantir l'aptitude à la conduite dans le Réseau national de sécurité; préalablement, il importe cependant encore de régler les questions de financement et de compétences.<sup>50</sup>

Les postes de commandement fixes, les systèmes d'alerte et d'information de la population (stations émettrices protégées), l'infrastructure de communication et le matériel ABC standardisé, qui doit en partie être modernisé ou complété, sont aujourd'hui financés par la Confédération au titre de l'infrastructure de la protection civile et peuvent être utilisés par la protection de la population en cas de catastrophe et en situation d'urgence.

<sup>50</sup> En l'occurrence, il faut examiner dans quelle mesure les réseaux existants (fibres optiques), comme ceux de Swisscom, de Swissgrid, des CFF ou de SwissGas, peuvent être utilisés en redondance.

En tant que système coordonné, la protection de la population est conçue pour la conduite, la protection, le sauvetage et l'aide. Globalement parlant, la mise en place de ce système a progressé, ces dix dernières années, malgré les différences cantonales. Que ce soit au niveau cantonal ou – selon la taille du canton et de l'organisation – aux niveaux régional et communal, il existe des structures de conduite civiles, prévues pour gérer les catastrophes et les situations d'urgence, capables de coordonner la collaboration entre les organisations partenaires au sein de la protection de la population et d'autres partenaires (p. ex. l'armée). Toutefois, jusqu'à présent, il n'a été que partiellement possible de diffuser largement la notion de protection de la population au sein de la population et auprès des organisations partenaires, des tiers impliqués et des organes politiques, et les attentes de la Confédération envers les cantons et vice versa se contredisent parfois. La protection de la population doit donc continuer de se développer et de s'adapter, même si son orientation fondamentale est la bonne. La future stratégie de la protection de la population reposera sur des éléments existants, dans la mesure où ils ont fait leurs preuves, et sur des éléments nouveaux, puisqu'un besoin de prendre des mesures se fait sentir.

Ci-après les éléments stratégiques *subsistant*:

- L'*orientation* première de la protection de la population doit rester la maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence. A l'avenir également, le système coordonné doit être axé sur les menaces et les dangers particulièrement importants et probables pour la Suisse, et sur les catastrophes naturelles et anthropiques ainsi que sur les situations d'urgence en ce qui concerne la protection de la population.
- La protection de la population doit rester en principe sous la *responsabilité des cantons* et les partenaires du système coordonné doivent, dans leurs domaines de compétences respectifs, continuer de collaborer aussi efficacement que jusqu'à présent dans les cantons et les communes. La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et entre les organisations partenaires au sein du système coordonné de protection de la population est largement admise et a fait ses preuves.
- La répartition entre la Confédération et les cantons en ce qui concerne le *financement* de la protection de la population doit, en principe, être maintenue, conformément au principe du financement en fonction des compétences. Quant aux organisations partenaires, leur financement relève de la compétence des cantons; la Confédération continue de financer certains éléments de la protection civile.
- La *conduite des interventions* dans le cadre de la protection de la population doit, en principe, rester le fait des cantons. Ceux-ci disposent de la plus grande partie des moyens pour maîtriser les catastrophes et les situations d'urgence.
- Comme jusqu'à présent, la *Confédération*, en accord avec les cantons, doit coordonner, voire diriger, les interventions en vue de maîtriser les catastrophes et les situations d'urgence lorsque plusieurs cantons, le pays tout entier ou une région étrangère limitrophe sont touchés. En cas de radioactivité, d'accidents survenant dans des ouvrages d'accumulation, de chutes de satel-

lite, d'épidémies, d'épizooties ou en cas de conflit armé, la Confédération assure la direction des opérations. L'*EMF ABCN* est – à l'instar de l'OCC au niveau cantonal – l'organe de gestion des crises de la Confédération pour les événements prioritaires pour la protection de la population. A ce titre, il conseille et soutient le Conseil fédéral dans la conduite de telles interventions et est également compétent pour la coordination avec les cantons en cas d'événement.

- La collaboration entre la protection de la population et l'*armée* doit, en principe, aussi se poursuivre sur les mêmes bases. Si les moyens ne suffisent plus à maîtriser une catastrophe ou une situation d'urgence ou si certains moyens manquent, l'armée peut fournir une aide subsidiaire aux cantons.

Ci-après les *nouveaux* éléments stratégiques:

- Le système coordonné de protection de la population doit poursuivre son développement et son adaptation dans le cadre d'une étroite collaboration entre la Confédération et les cantons; pour ce faire, une *coordination plus poussée* entre les organisations partenaires est nécessaire à l'échelle de la Suisse. L'OFPP doit donc assumer davantage encore sa fonction de coordinateur du système global de protection de la population. Dans ce contexte, il y a également lieu d'examiner s'il convient de transférer le Service sanitaire coordonné de l'armée à l'OFPP.
- Afin d'améliorer et de simplifier la collaboration entre la Confédération et les cantons, des *organes de contact* – servant de «portes centrales d'entrée et de sortie» – doivent être clairement désignés au niveau de la Confédération et à celui des cantons. Dans ce contexte, il s'agit de dissocier les situations particulières ou extraordinaires (événements dommageables) des situations ordinaires (normalité). En cas d'événement dommageable, c'est la CENAL qui, en tant qu'organe d'état-major permanent de l'EMF ABCN, sert d'interlocuteur au niveau de la Confédération et les états-majors de liaison territoriaux des cantons qui le restent pour les engagements subsidiaires de l'armée; en cas d'événement au niveau cantonal, il s'agit des organes cantonaux de conduite. L'OFPP et les offices cantonaux compétents doivent aussi désigner un organe de contact central ad hoc pour traiter les questions relatives à la protection de la population au quotidien.
- La répartition des tâches au sein de la protection de la population n'est, en principe, pas sujette à controverse; diverses *interfaces* entre organisations partenaires (et entre tiers, comme les organisations de la Croix-Rouge) doivent cependant être corrigées. Dans ce contexte, c'est en particulier la répartition des tâches entre les sapeurs-pompiers et la protection civile qui est visée dès lors qu'elle nécessite quelques clarifications, par exemple en ce qui concerne les sauvetages dans les décombres, tout comme la défense ABC. La collaboration entre les organes spécialisés et les organes de conduite, quel que soit leur échelon au niveau de la collectivité, doit aussi être clarifiée, voire établie ou développée si nécessaire. Il en va de même des acteurs privés ou de droit public des services techniques, en particulier des exploitants d'infrastructures critiques.

- Lors d'un événement dommageable, le *suivi commun et coordonné de la situation* représente un élément important contribuant à l'efficacité et à l'efficacité de la collaboration entre la Confédération et les cantons.<sup>51</sup> La Confédération doit donc développer et simplifier le suivi coordonné de la situation ayant un impact sur la protection de la population, de telle sorte qu'il puisse, à l'avenir, être présenté sur une seule plateforme électronique et que les cantons et les organisations partenaires puissent en disposer. En outre, les exploitants des infrastructures critiques doivent être impliqués plus fortement encore dans ce processus de suivi.
- Le *système actuel de l'obligation de servir* occasionne divers problèmes pour la protection de la population: les personnes qualifiées pour certaines tâches ne sont pas toujours recrutées en nombre suffisant (surtout dans la protection civile) et la réglementation de l'obligation de servir et de l'indemnisation est parfois inégale d'une organisation partenaire fondée sur le système de milice à l'autre. Un groupe de travail doit donc être constitué pour examiner dans quelle mesure et comment ces inconvénients pourraient être évités.
- Les interventions envisagées pour l'avenir dans le cadre de la maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence exigent de plus en plus de disposer d'un *système de direction mobile*. La possibilité devra donc être donnée de créer également des structures mobiles de direction d'intervention lors du rééquipement technique de l'infrastructure fixe de commandement.

## 2.2.1 Tâches

Le système coordonné de protection de la population s'oriente sur les événements considérés actuellement comme probables, mais doit se fixer plus encore sur les développements qui se profilent dans le domaine des catastrophes naturelles et anthropiques et des situations d'urgence. Les développements qui apparaissent en particulier au premier plan sont les suivants:

- les catastrophes naturelles résultant du changement climatique (p. ex. les inondations, la sécheresse, les vagues de chaleur ou de froid);
- les situations d'urgence dues à une défaillance des infrastructures critiques;
- les événements ABC (p. ex. la radioactivité, les épidémies).

Les missions qui leur sont liées n'ont, en principe, rien de neuf pour la protection de la population; il faudra cependant accorder à l'avenir une attention plus soutenue à l'organisation, au matériel et à l'instruction qu'elles nécessitent. Les conséquences se feront tout particulièrement sentir dans la protection civile, dont le profil de prestations doit être adapté, principalement dans le domaine ABC, dans sa capacité à maîtriser les pannes touchant les infrastructures critiques et dans tout ce qui concerne les affaires sanitaires.

<sup>51</sup> Par «suivi coordonné de la situation», on entend la synthèse de la situation *in situ* ainsi que les présentations diverses de la situation réalisées par tous les partenaires impliqués dans la gestion d'un événement particulier.

Quant aux conflits armés, ils n'entraînent aucun changement fondamental dans le domaine des tâches de la protection de la population. Les organisations partenaires ont, elles aussi, leurs tâches usuelles à accomplir en cas de conflit armé. Il est cependant possible d'augmenter l'effectif du personnel de la protection civile. Le maintien de la valeur des ouvrages de protection (abris et constructions protégées destinés à la population) doit également être assuré à long terme.

### **2.2.2 Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et financement**

La protection de la population reste, en principe, l'affaire des cantons, les communes qui les constituent jouant également un rôle essentiel en la matière. Quant à la Confédération, elle continuera d'assumer principalement une fonction de coordination et de soutien en temps normal. Mais afin de rendre la collaboration entre la Confédération et les cantons et entre les organisations partenaires plus efficiente et plus efficace encore, l'OFPP devra assumer plus fortement qu'auparavant sa fonction de coordinateur du système global de protection de la population. En outre, un organe de contact central ad hoc doit être désigné aux échelons fédéral et cantonal pour traiter les questions relatives à la protection de la population en temps normal. L'OFPP est compétent à l'échelon fédéral et les offices compétents en matière de protection de la population le sont à l'échelon cantonal. De surcroît, les grandes villes doivent également être plus fortement impliquées dans les activités liées à la fonction renforcée de coordination de l'OFPP, tout en respectant les droits de souveraineté des cantons et des communes. Par ailleurs, la Confédération devra aussi, si nécessaire, pouvoir fournir ou proposer à l'avenir certaines prestations lors du recrutement pour la protection civile (p. ex. les examens pour vérifier les conditions médicales d'aptitude à fournir des prestations dans d'autres organisations partenaires). L'OFPP doit, en partie, assumer de nouvelles tâches et, en partie aussi, exercer plus intensément celles qui lui incombent déjà.

*Nouvelles tâches de l'OFPP:*

- analyse, traitement et diffusion d'informations utiles recueillies lors d'événements majeurs, de catastrophes, en situations d'urgence, lors de crises prioritaires pour la protection de la population et de contacts internationaux.

Tâches que l'OFPP assumait déjà et pour lesquelles il devra s'impliquer plus encore à l'avenir:

- proposition de solutions sur les questions d'interopérabilité et leur présentation aux conférences gouvernementales compétentes (CG MPS, CCDJP);
- élaboration de principes pour les cantons dans les domaines de l'analyse des risques (programme Kataplan), des bases de planification (p. ex. les évacuations à grande échelle), de la terminologie (p. ex. les processus de conduite), de l'information (p. ex. les recommandations sur le comportement que doit adopter la population en cas d'événement), de la planification, de la réalisation et de l'évaluation d'exercices à grande échelle;
- garantie de l'interopérabilité dans la protection de la population par le financement de systèmes d'information et de transmission de l'alarme à la population, de l'équipement et du matériel des constructions protégées et du

matériel standardisé ainsi que par la participation au financement de structures sécurisées de communication (p. ex. Polydata, Polyconnect)<sup>52</sup> et l'exploitation d'un système coordonné de suivi de la situation;

- formation des cadres et des spécialistes des organes cantonaux de conduite et réalisation d'exercices, en particulier organisation de cours dans le domaine Polycom ou la protection ABC pour les cadres des organisations partenaires agissant comme transmetteurs de connaissances dans les cantons et les communes. En l'occurrence, il convient aussi de mettre à profit les synergies avec la formation assistée par simulateur de l'armée;
- encouragement de la collaboration entre les organes techniques et les organes de conduite à l'échelon communal.

Les cantons ont pour tâche d'assurer la disponibilité opérationnelle des organisations partenaires de la protection de la population en ce qui concerne leur niveau d'instruction ainsi que leur capacité à réagir en cas d'alarme (convocation à une intervention) et leur équipement. Ils assument la responsabilité de l'analyse des dangers et de l'appréciation des risques sur le plan cantonal, de même que l'interopérabilité, c'est-à-dire la disponibilité et la capacité qu'ont leurs propres organisations partenaires à collaborer avec celles des cantons voisins lors de catastrophes et en situations d'urgence. En outre, ils contrôlent régulièrement la disponibilité opérationnelle et apportent, si nécessaire, des améliorations.

La répartition entre la Confédération et les cantons en matière de financement est un fait incontesté et doit, dans une large mesure, rester ce qu'elle est. Seule la question se pose pour la protection civile de savoir jusqu'à quel point la Confédération – en plus de financer les constructions protégées, les systèmes de communication, les modes de transmission de l'alarme et le matériel standardisé – doit aussi participer aux coûts d'autres matériels d'intervention et de l'équipement personnel. Par ailleurs, selon la forme que prendra à l'avenir le modèle de service obligatoire, il se pourrait que les membres des organisations partenaires, comme les sapeurs-pompiers ou les samaritains, puissent avoir le droit de bénéficier d'une réduction de la taxe d'exemption de l'obligation de servir ou de prestations liées au régime de l'allocation pour perte de gain, comme les personnes astreintes à servir dans la protection civile, quoique cette formule ne serait applicable que pour des prestations de service accomplies dans le cadre de la protection de la population (p. ex. exercices, cours d'une certaine durée). Il en résulterait des pertes au niveau des recettes de la taxe d'exemption et un surcroît de charges pour les allocations pour perte de gain.

### **2.2.3 Conduite et suivi coordonné de la situation**

#### **Conduite à l'échelon fédéral**

La conduite d'interventions à l'échelon de la Confédération incombe au Conseil fédéral. L'EMF ABCN conseille et soutient le Conseil fédéral lors d'événements ABCN survenant en Suisse ou à l'étranger dans lesquels la Confédération assume un rôle de coordination et de conduite, et assure également la coordination avec les cantons en cas d'événement. Avec lui, les compétences en cas d'événement ABCN

<sup>52</sup> La clé de répartition des coûts entre la Confédération et les cantons (utilisateurs des systèmes) devra encore être définie.

sont réglées à l'échelon fédéral, par analogie aux OCC à l'échelon cantonal; l'organe d'état-major permanent se situe à l'OFPP. Il s'agira, ces prochaines années, d'accumuler suffisamment d'expériences pour voir si cette solution vaut la peine d'être mise en pratique ou si des adaptations s'avèrent nécessaires.

Une autre question consiste à savoir comment les rapports entre l'EMF ABCN et le MCC RNS devront s'articuler. Ce dernier est encore en voie d'élaboration et doit, au vu de l'état actuel de la situation, servir avant tout, en situation normale, de plateforme à la Confédération et aux cantons pour discuter de questions stratégiques et d'opérations, et ce dans le contexte global de la sécurité, maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence incluses. L'EMF ABCN est, par contre, un instrument que l'on engage en cas d'événement ABCN – c'est-à-dire dans un domaine partiel des divers thèmes couverts par le MCC RNS. Le MCC RNS doit donc être considéré comme une plateforme supérieure de coordination et de dialogue en matière de politique de sécurité, contrairement à l'EMF ABCN qui est un organe de crise spécialisé de la Confédération destiné à maîtriser les événements ABCN. Si le MCC RNS doit un jour – après sa phase d'élaboration et en se fondant sur les premières expériences faites –, aussi assumer un rôle actif dans le domaine de la gestion des crises par la Confédération et les cantons, de nouveaux problèmes de limites nécessitant une mise au point se poseraient avec l'EMF ABCN.

## **Conduite à l'échelon cantonal**

La conduite à l'échelon cantonal a fait ses preuves et son principe doit être maintenu. Sur le plan politique, la responsabilité et la conduite incombent aux gouvernements cantonaux, alors que la responsabilité opérationnelle incombe à l'OCC. Concernant la conduite au sein d'un canton (canton – commune ou région), elle relève du canton. Un processus d'entraide, fondé en partie sur des accords intercantonaux, a été établi dans l'éventualité de catastrophes et de situations d'urgence supracantonales. En outre, depuis l'automne 2009, la collaboration intercantonale s'exerce dans le cadre de la conférence des chefs d'état-major cantonaux, à laquelle participent tous les chefs d'état-major des OCC.

Dans certains cantons toutefois, des lacunes existent et des améliorations sont nécessaires: les doubles fonctions assumées par certains cadres de l'administration cantonale – leur implication dans l'OCC et les affaires courantes que leur impose leur fonction officielle – peuvent présenter un inconvénient pour le système de milice en cas de situation de crise durable. Reste que l'aptitude des OCC à la conduite doit aussi être assurée lors de catastrophes ou en situations d'urgence de longue durée. Des états-majors spéciaux (p. ex. pour les épidémies), des groupes d'état-major (renforcement de l'OCC en fonction de l'événement par du personnel spécialisé provenant de l'administration cantonale et/ou du secteur privé) ou des structures professionnelles doivent donc décharger les OCC.

Il n'existe pas de processus clairement définis pour la collaboration intercantonale dans le cadre de la protection de la population. De plus, les processus de conduite et les procédures varient d'un canton à l'autre. A l'avenir, des normes communes – qui s'inspirent par exemple de celles de l'armée ou de la police – devront être appliquées dans le cadre des travaux d'état-major. Toutefois, les conditions permettant la collaboration intercantonale devront aussi être optimisées par une coordination renforcée à l'échelon de la Confédération et par des prestations appropriées de sa

part (p. ex. un suivi coordonné de la situation à l'échelon national, une large palette d'offres de formation destinées aux organes de conduite, une offre d'exercices et de matériel d'exercice librement disponible), ce qui supposerait une participation financière plus importante de sa part.

## **Conduite commune et suivi coordonné de la situation Confédération–cantons**

A l'échelon fédéral comme à l'échelon cantonal, les compétences et les principes de conduite en cas d'événement ABCN sont clairement définis. Lorsque la Confédération collabore avec des cantons en vue de maîtriser un événement, le *suivi coordonné de la situation* et la désignation d'un *organe de contact central* revêtent une importance particulière.

Le *suivi coordonné de la situation*, c'est-à-dire la collaboration de tous les participants et le regroupement de leurs informations importantes sur l'événement considéré, est essentiel à la gestion d'un événement assumée en commun par la Confédération et les cantons. Les cantons sont responsables d'assurer la conduite, en temps utile et en fonction de la situation, dans le cadre de la protection de la population. Mais cette conduite ne peut être efficiente et efficace que si la dimension suprarégionale est également prise en compte lors d'une intervention. Une collaboration étroite entre la Confédération et les cantons dans un suivi coordonné de la situation ayant un impact sur la protection de la population est, dès lors, essentielle. Concernant la communication des organes de conduite et la présentation de la situation, le flux et la parité des informations doivent encore être améliorés. De plus, la Confédération devra à l'avenir mettre en place, avec les cantons, leurs centrales de commandement et les organisations partenaires, un système sécurisé de communication des organes de conduite (Polyconnect, Polydata) et mettre à disposition une seule présentation intégrée de la situation. Dans ce contexte, la collaboration avec les exploitants d'infrastructures critiques (p. ex. Swissgrid, Swisscom, CFF) doit aussi s'amplifier car ce domaine connaît une mise en réseau toujours plus forte et une interdépendance toujours plus marquée.<sup>53</sup> Ces exploitants peuvent contribuer notablement au suivi coordonné de la situation, mais nécessitent aussi, pour leur part, un accès sûr à la présentation de la situation prioritaire pour la protection de la population. Cette condition doit être remplie pour qu'ils puissent contribuer à la maîtrise des événements.

Un deuxième élément important de la collaboration entre la Confédération et les cantons en cas d'événement est la désignation claire, des deux côtés, d'organes de contact – pris dans le sens de «porte d'entrée». Tant la Confédération que les cantons doivent avoir la certitude qu'en cas d'événement, ils pourront, chacun de leur côté, s'adresser à un organe central compétent que l'autre partie aura désigné. Du côté de la Confédération, cette fonction est assumée par la CENAL pour le système de protection de la population; du côté des cantons, ce sont les organes cantonaux de conduite. Du côté de l'armée, les régions territoriales sont les organes de contact à l'échelon fédéral pour les cantons.

<sup>53</sup> Dans ce contexte, les nouvelles conditions juridiques doivent être prises en considération car un grand nombre de ces exploitants ont été privatisés au cours de ces dernières années.

## 2.2.4

### Collaboration avec d'autres partenaires

#### Armée

L'armée est le partenaire central du système coordonné de protection de la population. Elle dispose de moyens et de capacités qui sont limités ou font totalement défaut dans les organisations partenaires de la protection de la population. Il serait coûteux et inutile de mettre en place de tels moyens dans d'autres organisations et, dès lors, de provoquer des doublons. L'armée est, de fait, un point d'appui national; pas seulement pour la protection civile, mais aussi pour les organisations partenaires de la protection de la population.

L'armée possède d'autres atouts. Elle peut aussi être engagée lorsqu'une composante solide s'avère nécessaire afin d'assurer la protection non seulement de la population et des infrastructures, mais également des moyens engagés, par exemple en cas de menace terroriste aiguë ou pour maîtriser les conséquences d'une attaque. Sa robustesse élargit la marge de manœuvre des autorités politiques et ses effectifs relativement élevés permettent aussi d'assurer une capacité substantielle d'intervention sur une longue durée.

Au vu de ces capacités, il est indispensable que l'armée continue de fournir son appui à la protection de la population; son importance a même plutôt tendance à augmenter. Les principes (surtout la subsidiarité) et les mécanismes de collaboration sont bien rodés. Le Réseau national de sécurité offre la possibilité de mieux harmoniser ses moyens avec ceux de la protection de la population – des modifications massives ne sont cependant ni nécessaires ni souhaitées. Un regroupement de forces militaires dans la protection civile ou le contraire présenterait plus d'inconvénients que d'avantages. Un tel regroupement n'entre donc pas en ligne de compte.

Du point de vue de la protection de la population, il est important que l'armée conserve un effectif solide qui lui permette d'assumer un engagement de longue durée (y compris en service d'appui). Le système de milice est important car il permet aussi de tirer profit des capacités que les militaires ont acquises dans leur vie civile, ce qui se révèle tout particulièrement important lors des interventions menées dans le cadre de la protection de la population. Enfin, pour que la protection de la population soit efficace, il est également dans son intérêt que l'armée dispose d'un équipement moderne de qualité pour remplir cette mission.

#### Service civil

Le service civil peut être engagé pour maîtriser les catastrophes et les situations d'urgence, conformément à la loi sur le service civil. Toutefois, il ne dispose actuellement ni de structures de conduite ni d'un personnel qualifié ou d'un matériel approprié. Si un tel besoin devait être avéré, la Confédération devrait assurer la conduite et l'instruction des personnes effectuant un service civil. Une plus grande implication du service civil dans la maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence n'est donc ni réaliste ni judicieuse pour le moment.<sup>54</sup>

<sup>54</sup> Dans le cadre de la procédure de consultation, la majorité des cantons ont demandé à ce que le service civil ne soit plus considéré comme un instrument de la politique de sécurité et que la révision législative ad hoc soit étudiée.

Un groupe de travail doit être constitué pour vérifier le système actuel de l'obligation de servir. Il devra, entre autres, aussi élucider la question de savoir si et sous quelle forme le service civil (en tant qu'organisation ou en collaboration) ne pourrait pas être proposé parmi un ensemble plus fourni de possibilités que celui que propose l'actuelle protection civile pour l'accomplissement de cette obligation.

### **Domaines coordonnés**

Pour les domaines coordonnés, une structure souple, dans laquelle de nouveaux domaines coordonnés peuvent être créés en fonction des besoins ou liquidés s'ils ne sont plus nécessaires, doit être trouvée. Les bureaux des domaines coordonnés doivent rester rattachés aux unités administratives les plus concernées par les tâches en question. D'après ce principe, le bureau du Service sanitaire coordonné, qui dépend actuellement de l'armée, devrait être intégré à l'OFPP.

## **2.2.5 Système de l'obligation de servir**

L'adaptation du système national de l'obligation de servir doit être examinée afin de résoudre divers problèmes auxquels les organisations fondées sur le système de milice sont confrontées. Il s'agit notamment de régler la question des effectifs et de combler le manque de mesures d'incitation ou leur disparité – en particulier sur le plan financier. Un tel examen doit faire l'objet d'un traitement attentif car il s'agit d'un processus complexe dans lequel divers aspects, aussi nombreux que variés – ils ne se limitent pas aux domaines du droit et de la finance, mais s'étendent aussi à ceux de la société et de la politique de l'Etat –, doivent être pris en considération. Pour clarifier ces questions avec toute la circonspection requise, un groupe de travail doit être constitué et devra diriger ses travaux dans l'optique d'une éventuelle adaptation du système après 2015. Les réflexions devront se faire en tenant compte du maintien du principe de milice et de la priorité donnée à l'obligation de servir dans l'armée. Le groupe de travail doit examiner dans quelle mesure et comment les points ci-après pourront donner satisfaction:

- a. L'obligation de servir dans la protection civile, qui ne pouvait jusqu'à présent s'accomplir qu'au sein de cette institution, devrait aussi pouvoir concerner d'autres organisations partenaires de la protection de la population (p. ex. les sapeurs-pompiers, les services sanitaires) ou des organisations non gouvernementales reconnues par les cantons comme des partenaires de la protection de la population (p. ex. la Croix-Rouge, les samaritains, Redog), ou encore une institution sociale.
- b. La protection civile (et les autres organisations qui devraient désormais profiter de l'obligation de servir, conformément au paragraphe précédent) ne devrait pas seulement pouvoir recruter des conscrits inaptes au service militaire, mais aussi – en nombre réduit – des conscrits aptes pour un tel service. L'armée doit cependant toujours avoir la priorité lors du recrutement et il ne doit pas y avoir de liberté de choix. En revanche, il faut examiner s'il est possible de mettre en place un système d'obligation de servir plus souple et plus perméable (p. ex. au moyen d'aptitudes au service différenciées). Le groupe de travail devra proposer diverses variantes dans cet esprit.

- c. En l'occurrence, il y aura aussi lieu d'examiner si et sous quelle forme le service civil (en tant qu'organisation ou en collaboration) pourrait être proposé parmi un ensemble plus fourni de possibilités que celui que propose, en son sein, l'actuelle protection civile pour l'accomplissement de l'obligation de servir dans la protection de la population. Dans cette optique, il faudrait veiller à ce que la charge corresponde au moins à celle du service militaire. Cela étant, on ne saurait a priori exclure une inégalité de la charge liée à l'obligation de servir dans le cadre même de la protection civile, selon que les personnes astreintes y aient été incorporées «d'office» ou pour des raisons de conscience invoquées contre le service militaire.
- d. Les membres des formations de milice et les volontaires du système coordonné de protection de la population doivent recevoir une indemnité équitable pour leurs interventions. A ce propos, il conviendrait d'examiner si le régime des allocations pour perte de gain pourrait être étendu à ces personnes, et s'il faudrait ainsi s'écarter de l'organisation fédéraliste qui prévaut en l'occurrence. Il y aurait également lieu d'évaluer les conséquences financières que cela aurait sur les allocations pour perte de gain et la taxe d'exemption de l'obligation de servir et dans quelle mesure il faudrait augmenter les cotisations de l'employeur et de l'employé. Par ailleurs, des possibilités de mettre autant que possible le service civil et le service militaire sur un pied d'égalité doivent être créées (p. ex. au niveau des jours de service, des indemnités et du système des incitations).

### **2.2.6 Instruction**

Ces dernières années, un nombre restreint d'exercices complexes à grande échelle ont été réalisés avec la participation de la Confédération et des cantons (Mikado Due 2005, Mikado Quatro 2006, Rheintal 2006, Regiocat 2006). Il en a résulté, à tous les échelons, une perte des connaissances et de la sensibilité à la gestion interdisciplinaire et suprarégionale des crises et des situations d'urgence. Lors des exercices effectués, les thèmes et les scénarios répondaient en premier lieu aux besoins de l'instruction militaire. A l'avenir, l'exercice SEISMO 12 (séisme dans le Nord-Ouest de la Suisse, en 2012), l'exercice Pandémie 2013 et l'exercice général coordonné EGC 2014 permettront de tester dans la pratique la coopération entre les organes de conduite politiques et opérationnels de la Confédération et ceux des cantons.

Pour pouvoir entraîner efficacement la collaboration entre les structures de conduite nationales et cantonales, il est nécessaire d'améliorer la coordination et la coopération des services concernés auprès de la Confédération et des cantons. C'est ainsi qu'il est prévu de placer sous des directions communes de projet et d'exercice les exercices complexes et à grande échelle qui seront organisés dans le cadre du RNS.

Il est donc nécessaire de prendre les mesures ci-après:

- La Confédération est compétente pour la conception et la réalisation d'exercices à grande échelle dans le cadre du Réseau national de sécurité et coordonne la collaboration des services chargés de cette tâche au niveau fédéral ou cantonal.

- Le MCC RNS coordonne le régime d'exercice et gère un aperçu pluriannuel de la planification de toutes les mesures en matière d'instruction et de tous les exercices des partenaires de la politique de sécurité.
- La Confédération propose des modules pour l'instruction et le perfectionnement des organes cantonaux de conduite, et soutient la préparation et la réalisation d'exercices destinés aux échelons inférieurs des organes de conduite (régions, communes).
- L'OFPP collabore avec les cantons et les organisations partenaires, sous l'angle de l'interopérabilité, à l'élaboration de principes régissant la doctrine de commandement, la terminologie du commandement et la formation à la conduite.
- L'OFPP soutient les cantons, par une documentation d'exercice disponible électroniquement, dans la conception et la réalisation d'exercices impliquant les organes de conduite des communes et des régions ainsi que les organisations partenaires de la protection de la population.
- L'OFPP, en collaboration avec la Formation supérieure des cadres de l'armée, assure aux états-majors cantonaux de conduite la possibilité d'utiliser le simulateur de conduite pour exercer des scénarios prioritaires pour la protection de la population.

### 2.2.7 Infrastructure

En vue de la modernisation de l'infrastructure, diverses mesures sont déjà en voie de réalisation (Polyalert, Polycom), d'autres sont prévues ces prochaines années. Le rééquipement des emplacements actifs fixes de conduite (postes de commandement) avec des technologies modernes de communication est déjà en cours. Compte tenu des exigences réelles liées aux interventions actuelles et à celles envisagées à l'avenir, la création de structures mobiles de direction d'intervention devra aussi être rendue possible. Afin d'assurer l'aptitude à la conduite dans l'ensemble du Réseau national de sécurité, les systèmes désuets (le réseau R pour la téléphonie et le système télématique Vulpus pour la transmission cryptée de messages) seront remplacés par les systèmes d'information Polyconnect et Polydata.<sup>55</sup>

En tant qu'élément important de la conduite assurée en commun par la Confédération et les cantons, la Confédération doit fournir un seul système de présentation de la situation prioritaire pour la protection de la population, fondé sur le système de présentation électronique de la situation de la CENAL et regroupant toutes les fonctions des solutions proposées jusqu'à présent, comme le système SII du SSC et la plateforme GIN. Dans ce contexte, il s'agit aussi de savoir dans quelle mesure le

<sup>55</sup> Il n'est pas nécessaire de disposer d'un réseau de communication couvrant tout le territoire pour assurer la capacité de conduite au sein du RNS. Il s'agit uniquement de relier les organes de conduite de la Confédération, des cantons et de quelques tiers (p. ex. exploitants d'infrastructures critiques). Les réseaux publics comme celui de Swisscom ne sont pas sécurisés contre les défaillances, leur autonomie électrique ne durant que de quelques minutes à quelques heures, selon les fournisseurs, le type d'installation et le lieu d'implantation. Il faut noter en outre que la communication au niveau de la conduite entre les autorités et les organisations chargées du sauvetage et de la sécurité est garantie dans toute la Suisse grâce au réseau radio national de sécurité (POLYCOM).

système de conduite et d'information des Forces terrestres peut aussi contribuer à améliorer le réseau de communication avec le système de protection de la population.

### **3 Protection civile**

#### **3.1 Rapport de situation**

##### **3.1.1 Tâches**

Si la protection civile était à l'origine axée sur les cas de conflit armé, depuis la dernière réforme (2001), elle met l'accent sur la maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence. Contrairement aux autres organisations partenaires de la protection de la population, elle se positionne en principe comme le principal moyen de deuxième intervention et sa mission consiste en particulier à augmenter les capacités des autres organisations partenaires. Les tâches suivantes incombent à la protection civile:

- préparation de l'infrastructure de protection et des moyens de transmission de l'alarme à la population;
- assistance des personnes en quête de protection et des sans-abri;
- protection des biens culturels (en collaboration avec les sapeurs-pompiers);
- appui des autres organisations partenaires, en particulier lors des interventions de longue durée (de manière indépendante ou dans le cadre du système coordonné);
- appui des organes de conduite dans les domaines du suivi de la situation, de l'infrastructure de communication, de la protection ABC et de la logistique;
- travaux de remise en état à la suite d'événements d'origine naturelle ou anthropique;
- engagements au profit de la collectivité.

Les menaces et dangers actuels exigent de la protection civile un degré élevé de disponibilité et de souplesse. Il existe d'ores et déjà des solutions pour fixer des priorités en engageant des moyens cantonaux parfois spécialisés, ou pour accroître le degré de disponibilité de certaines formations afin d'apporter une aide plus rapide et plus efficace. Dans certains cantons et régions, des éléments de la protection civile sont en outre engagés comme éléments de première intervention.

##### **3.1.2 Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et financement**

Avec l'introduction du système coordonné de protection de la population et sa nouvelle orientation sur la maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence, la protection civile est devenue en premier lieu un instrument cantonal et communal. Ce sont en effet les cantons qui sont responsables de l'organisation, de l'instruction, de la disponibilité et de l'engagement de la protection civile.

La Confédération est, quant à elle, compétente en ce qui concerne la conception et la coordination relatives aux questions stratégiques, l'information de la population en cas d'événement, ainsi que la recherche et le développement dans le domaine de la protection civile. Elle recrute les personnes astreintes à servir (recrutement en commun avec l'armée), forme les commandants de la protection civile et leurs suppléants, les cadres et spécialistes de l'aide à la conduite et de la protection des biens culturels, ainsi que le personnel enseignant. A cet effet, elle gère une infrastructure d'instruction et élabore les documents de base nécessaires à l'homogénéité de la formation (instruction de base et instruction spécialisée) en collaboration avec les cantons. La Confédération édicte également des prescriptions pour la construction, l'entretien et la modernisation des abris et des constructions protégées.<sup>56</sup> Les systèmes de transmission de l'alarme à la population et l'infrastructure de communication de la protection civile relèvent également de la Confédération, tout comme les constructions protégées et le matériel standardisé.<sup>57</sup>

Depuis 2004, les cantons assument les coûts de l'instruction qu'ils organisent ainsi que ceux du matériel d'intervention et de l'équipement des formations destinées à la maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence, tandis que la Confédération supporte les frais du recrutement, de l'infrastructure de communication, de la transmission de l'alarme et de l'information à la population (sirènes, émetteurs protégés), des constructions protégées et du matériel standardisé.

Cette organisation fédéraliste de la protection civile a fait ses preuves: il est judicieux d'orienter la protection civile en fonction des paramètres et dangers régionaux et locaux.

Toutefois, la répartition des compétences, des tâches et des coûts entre la Confédération et les cantons s'interprète de différentes manières, en particulier dans le domaine du matériel. En 2001, la Confédération et les cantons se sont entendus sur le fait que, de manière générale, la Confédération était responsable du matériel nécessaire lors de certaines catastrophes et situations d'urgence et pour les cas de conflit armé; à ce titre, elle en assumerait donc le financement. Jusqu'ici, ce matériel standardisé financé par la Confédération est resté limité au domaine ABC et ne couvre pas d'autres événements susceptibles de toucher plusieurs cantons – voire le pays tout entier – et, de ce fait, de donner lieu à un engagement de la protection civile par la Confédération. La plateforme Matériel commune à la Confédération et aux cantons créée en 2006 n'a pas donné de résultats satisfaisants. C'est pourquoi, en 2011, les cantons et les communes ont lancé leur propre forum sur le matériel en vue de combler, à leurs propres frais, les lacunes engendrées par le vieillissement du matériel. Les opinions divergent désormais à propos du financement par la Confédération de matériel au-delà du domaine ABC et de la pertinence d'une standardisation du nouveau matériel acheté par les cantons. De l'avis de l'Office fédéral de la protection de la population, le renouvellement décentralisé du matériel observé ces dernières années va à l'encontre des efforts d'uniformisation et nuit à la capacité des cantons de collaborer. En outre, il empêche une instruction homogène et efficace. De leur côté, les cantons argumentent que la Confédération ne saurait édicter des pres-

<sup>56</sup> On entend par constructions protégées les postes de commandement, les postes d'attente et les constructions sanitaires protégées.

<sup>57</sup> Actuellement, est considéré comme standardisé tout matériel qui serait utilisé en cas d'événement atomique, biologique ou chimique.

criptions que si elle s'engage financièrement, donc également au-delà du domaine ABC.

### 3.1.3 Organisation et structures

A partir d'un modèle établi par la Confédération, les cantons et les communes fixent eux-mêmes la forme organisationnelle et la structure de leur protection civile, en fonction de leur situation politique et topographique et des dangers qui leur sont propres.

Les organisations de protection civile (OPC) tendent à la centralisation. De plus en plus souvent, la protection civile s'organise au niveau régional: les OPC englobent plusieurs communes, qui sont responsables de l'organisation régionale de la protection civile, par exemple sous la forme d'une communauté d'agglomération. Dans les cantons de petite taille, la protection civile est souvent cantonalisée: il n'existe alors plus qu'une seule organisation de protection civile pour tout le canton. Aujourd'hui, environ 10 % des organisations de protection civile se situent à l'échelon cantonal, environ 75 % à l'échelon régional et seulement 15 % à l'échelon communal (surtout les grandes communes et les grandes villes).

Cette évolution s'exprime aussi dans le nombre d'organisations de protection civile et dans le nombre d'habitants dont chacune est responsable. Le nombre total d'organisations de protection civile est à la baisse; concrètement, c'est le nombre d'OPC de petite taille qui diminue:

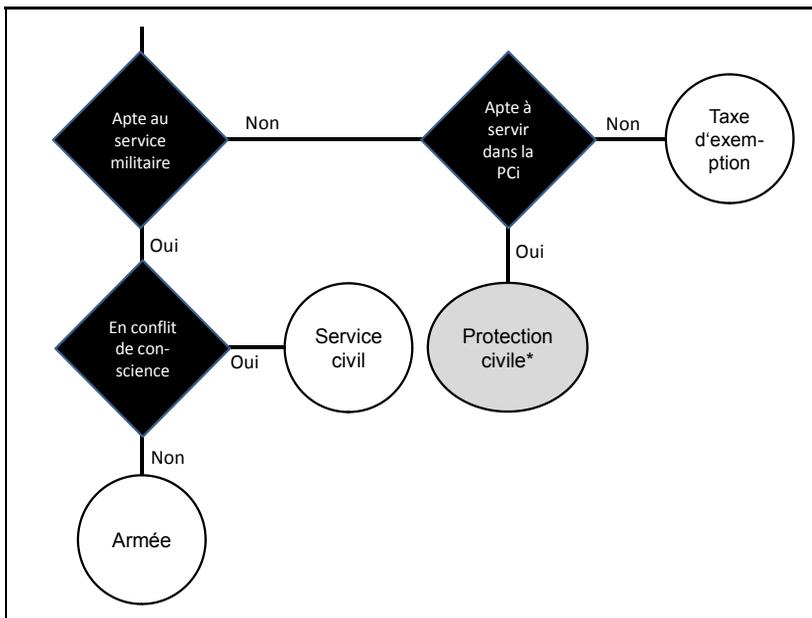
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre d'OPC	425	388	386	385	373	371
<10 000 habitants	42 %	38 %	36 %	32 %	31 %	30 %
>10 000 habitants	58 %	62 %	64 %	68 %	69 %	70 %

La compagnie est la formation que l'on retrouve le plus souvent dans la protection civile. Cependant, avec le renforcement de la régionalisation, les organisations de protection civile sont de plus en plus souvent structurées en bataillons.

### 3.1.4 Obligation de servir, recrutement et effectifs

#### Obligation de servir et recrutement

Le recrutement des militaires et des personnes astreintes à servir dans la protection civile se fait en commun. La procédure inclut l'information des conscrits, la journée d'information et le recrutement lui-même. Lors de l'incorporation, l'armée a la priorité; seules les personnes inaptes au service militaire peuvent ainsi être recrutées pour la protection civile.



\* Les personnes servant dans la protection civile sont également soumises au paiement d'une taxe, mais le montant de cette dernière est réduit en fonction des jours de service effectués.

Entre 2005 et 2010, en moyenne 6000 personnes astreintes ont été recrutées pour la protection civile chaque année. Bien que cela corresponde aux chiffres prévus pour le recrutement dans le plan directeur, les aptitudes des recrues répondent encore trop peu aux exigences des différents domaines spécialisés. Dans l'ensemble, le recrutement en commun avec l'armée a malgré tout permis une augmentation de la qualité, grâce à la centralisation et à la professionnalisation de la procédure.

Les recrues de la protection civile sont affectées à l'une des trois fonctions de base: collaborateur d'état-major, préposé à l'assistance ou pionnier. Pour compléter ces fonctions de base, la protection civile dispose de fonctions spéciales, p. ex. sanitaire, spécialiste de la protection des biens culturels ou encore préposé aux constructions. Pour accéder à ces fonctions spéciales, une instruction complémentaire est nécessaire. Outre les fonctions spéciales officielles, les cantons ont créé un certain nombre d'autres fonctions afin de répondre à leurs besoins spécifiques (p. ex. pionnier de défense contre les épizooties, auxiliaire de la circulation, chauffeur, auxiliaire de cuisine, préposé aux appareils).

## Effectifs

Le plan directeur de la protection de la population de 2001 prévoyait un effectif de 120 000 personnes pour la protection civile.<sup>58</sup> Chaque année, 6000 personnes devaient être recrutées et rester incorporées dans la protection civile de 20 ans à 40 ans. Le plan directeur partait en outre de l'idée que 15 000 personnes seraient libérées à titre anticipé de l'obligation de servir dans la protection civile, au profit d'autres organisations partenaires, ce qui donnerait un effectif réglementaire de 105 000 hommes. Si les cantons devaient avoir plus de personnes astreintes que nécessaire, ils auraient la possibilité d'affecter ces personnes au personnel de réserve.

Dans la pratique, l'effectif ne correspond pas aux prescriptions du plan directeur: en 2010, la protection civile comptait environ 76 000 personnes astreintes, tandis que le personnel de réserve totalisait environ 67 000 membres. Ainsi, l'effectif avec les réservistes se situait 36 % au-dessus du nombre prescrit, mais 27 % au-dessous si l'on excluait le personnel de réserve. Ces écarts tiennent au fait que la réorganisation et la centralisation de la protection civile – ainsi que des réflexions d'ordre financier – ont entraîné une diminution du besoin de personnes astreintes à servir et que les membres surnuméraires ont été affectés au personnel de réserve. Une minorité de personnes astreintes sont ainsi affectées au personnel de réserve lors du recrutement déjà, tandis qu'une large majorité deviennent réservistes lors de leur 30<sup>e</sup> anniversaire. Cette mesure coïncide avec la fin du versement de la taxe d'exemption de l'obligation de servir, à l'âge de 30 ans, et donc de la réduction que permet le service dans la protection civile.<sup>59</sup> Quelque 3000 personnes fournissent un service de protection à titre volontaire, dont 500 femmes environ.

Cet effectif réduit (d'environ 25 % par rapport au plan directeur) suffit manifestement à réaliser les tâches de la protection civile lors de catastrophes et de situations d'urgence, sinon les cantons l'augmenteraient en puisant dans la réserve, si richement approvisionnée. Il existe également des écarts par rapport aux effectifs prévus dans le plan directeur de 2001 dans les différents domaines spécialisés. Ainsi dans les domaines de l'appui et de la logistique, les ressources prévues sont utilisées. Par contre, les domaines de la conduite et de l'aide à la conduite nécessitent moins de personnel que prévu en raison de la régionalisation et de la cantonalisation:

<sup>58</sup> Cet effectif était axé sur la maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence, en gardant à l'esprit qu'un cas de conflit armé nécessiterait un effectif plus important. Pour répondre à cette nécessité, il était prévu que la Confédération pourrait prolonger la durée de l'obligation de servir (jusqu'à 50 ans au maximum) et convoquer des hommes ayant déjà été libérés du service militaire ou civil. Le plan directeur partait du principe qu'en cas de conflit armé, la protection civile devrait disposer d'un effectif de 200 000 personnes au maximum.

<sup>59</sup> La taxe d'exemption de l'obligation de servir est réduite de 4 % pour chaque jour de service dans la protection civile.

Domaine	Effectif réglementaire Plan directeur de 2001	Effectif réel 2010	Ecart
Conduite	6 000	2 242	-63 %
Aide à la conduite	20 000	10 598	-47 %
Assistance	35 000	20 628	-41 %
Protection des biens culturels	5 000	2 022	-59 %
Appui	29 000	28 570	- 1 %
Logistique	10 000	10 945	+ 9 %
Autres services	0	1 439	
<b>Total</b>	<b>105 000</b>	<b>76 444</b>	<b>-27 %</b>

Il existe des différences importantes d'un canton à l'autre en ce qui concerne le personnel de la protection civile à disposition. Les cantons alpins ont parfois de la peine à avoir des formations complètes, alors que d'autres cantons ont un sureffectif considérable et affectent une grande partie des recrues directement au personnel de réserve. Ces différences sont dues d'une part au pourcentage relativement élevé des recrues aptes au service militaire dans les cantons alpins et d'autre part à la mobilité des jeunes astreints à servir dans la protection civile. Lorsque ceux-ci quittent leur canton d'origine (p. ex. pour leur formation professionnelle), ils sortent de son effectif: en principe, le service de protection est effectué dans le canton où la personne astreinte est domiciliée. Si les cantons concernés sont d'accord, certaines personnes astreintes peuvent aussi être incorporées dans un autre canton, mais cette possibilité n'a été que peu utilisée jusqu'ici.

De plus, il s'avère problématique que l'obligation de servir dans la protection civile ne s'achève qu'à 40 ans, tandis que l'obligation militaire – et donc l'obligation de verser une taxe d'exemption pour les personnes inaptes au service militaire – prend fin à 30 ans. Pour les personnes servant dans la protection civile après leur 30<sup>e</sup> anniversaire, cela signifie en effet que les jours de service effectués ne «compensent» plus, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent plus être déduits de la taxe d'exemption.

### 3.1.5 Instruction

L'instruction de la protection civile (y compris les cours de répétition) relève en principe de la compétence des cantons. La Confédération est quant à elle responsable de l'instruction et des cours de perfectionnement des commandants de la protection civile, de leurs suppléants, de certains cadres, des spécialistes et du personnel enseignant de la protection civile. Des documents d'instruction uniformes sont élaborés en commun.

Selon la loi révisée sur la protection de la population et sur la protection civile, la durée totale de l'instruction, des cours de perfectionnement et des interventions en faveur de la collectivité ne doit pas excéder 40 jours par année pour chacune des

personnes astreintes à servir.<sup>60</sup> Le contrôle des jours d'instruction et des jours de service accomplis par les personnes astreintes à servir incombe aux cantons. Afin de garantir une exécution correcte de ces tâches de contrôle, notamment en ce qui concerne le versement des allocations pour perte de gain, l'OFPP, en collaboration avec les cantons, met en place dès 2012/2013 un système de contrôle adéquat.

L'instruction englobe l'instruction de base, l'instruction complémentaire, les cours de cadres, les cours de perfectionnement et les cours de répétition.

### **Instruction de base**

Après le recrutement, les personnes astreintes à servir dans la protection civile suivent une instruction de base de deux à trois semaines selon les cantons (en général deux semaines). La partie générale de l'instruction de base donne aux personnes astreintes toutes les connaissances relatives aux fonctions de base. Suit une partie spécifique à chaque fonction, où les recrues sont séparées selon leur incorporation (collaborateur d'état-major, préposé à l'assistance, pionnier) afin de suivre une instruction spécialisée axée sur les interventions.

L'instruction de base n'est toutefois pas toujours uniforme; il peut en effet y avoir des différences cantonales considérables en ce qui a trait au contenu et à l'organisation (plan d'études, branches principales, programme de travail). Certains cantons aimeraient en outre créer de nouvelles fonctions de base (en plus des trois existantes). Cependant, dans l'intérêt de la collaboration et afin d'éviter des problèmes lorsque des membres de la protection civile changent de canton, il faut veiller à ce que l'instruction de base ne diverge pas trop d'un canton à l'autre.

En comparaison avec les militaires, les membres de la protection civile reçoivent une instruction de base relativement légère, d'autant plus que celle-ci reste pratiquement partout limitée à la durée légale minimale de deux semaines. Entre 2005 et 2010, le nombre de personnes ayant suivi l'instruction de base s'est élevé à près de 6500 par année, pour un total annuel d'à peine 70 000 jours de service (cf. Annexe 1, données détaillées pour 2005 à 2010).

### **Instruction complémentaire**

Certains domaines (p. ex. la protection des biens culturels) requièrent des spécialistes (préposés aux constructions ou au matériel, spécialistes de la PBC) qui suivent une instruction complémentaire d'une semaine au maximum. Cette instruction complémentaire peut se faire à la suite de l'instruction de base ou plus tard. Entre 2005 et 2010, le nombre de personnes ayant suivi une instruction complémentaire s'est élevé à près de 1100 par année, pour un total annuel de quelque 4100 jours de service (cf. Annexe 1, données détaillées pour 2005 à 2010).

### **Cours de cadres**

Pour occuper une fonction de cadre (chef de groupe, chef de section, chef de domaine, commandant de la protection civile), il faut suivre un cours d'une à deux semaines. Compte tenu des exigences croissantes auxquelles doivent répondre les commandants de la protection civile, la durée de ce cours s'est révélée trop courte et trop

<sup>60</sup> La nouvelle législation prévoit de limiter les interventions en faveur de la collectivité à trois semaines au maximum par année dès 2012. Les interventions en cas de catastrophe ou de situation d'urgence (y compris travaux de remise en état) ainsi qu'en cas de conflit armé ne sont pas limitées dans le temps.

peu axée sur les besoins spécifiques des cantons. C'est pourquoi la révision de la loi sur la protection de la population et sur la protection civile a prolongé la durée de l'instruction de base, dont une partie doit par ailleurs être réalisée dans les cantons. Entre 2005 et 2010, le nombre de personnes ayant suivi une instruction complémentaire s'est élevé à environ 2000 par année, pour un total annuel de quelque 9500 jours de service (cf. Annexe 1, données détaillées pour 2005 à 2010).

Les regroupements régionaux ou cantonaux des organisations de protection civile mènent de plus en plus à des formations structurées en bataillons. Mais les documents d'instruction utilisés jusqu'ici, ainsi que les offres de formation et de cours de perfectionnement ne prévoient pas de fonction de commandant de bataillon ou de chef de service au sein d'un état-major de bataillon.

La tendance au regroupement a également entraîné une professionnalisation de plus en plus fréquente de la conduite et de l'administration. Désormais, la direction des principales organisations de protection civile n'est plus réservée à des commandants extra-professionnels et la professionnalisation s'étend souvent à d'autres échelons. De manière générale, cet état de fait a des répercussions positives sur l'instruction et le perfectionnement des cadres et de la troupe, bien qu'une instruction et des cours de perfectionnement destinés aux membres de la protection civile à plein temps fassent encore défaut.

### **Cours de perfectionnement**

Les cadres et les spécialistes peuvent en outre être convoqués à des cours de perfectionnement d'au plus deux semaines au total, dans un délai de quatre ans. Les cours de perfectionnement visent à mettre rapidement en œuvre les nouveautés et à maintenir à jour les planifications et préparatifs pour l'engagement. Le perfectionnement de la troupe se fait quant à lui lors des cours de répétition. Entre 2005 et 2010, le nombre de personnes ayant suivi une instruction complémentaire s'est élevé à environ 3200 par année, pour un total annuel de quelque 4800 jours de service (cf. Annexe 1, données détaillées pour 2005 à 2010).

### **Cours de répétition**

Les cours de répétition servent à vérifier, à maintenir et à améliorer la disponibilité opérationnelle. Ils sont également l'occasion d'introduire des nouveautés et de maintenir à jour les planifications et préparatifs pour l'engagement. Les cours de répétition se tiennent dans chaque organisation de protection civile, sous la direction de ses cadres. Les personnes astreintes à servir effectuent chaque année des cours de répétition de deux jours à une semaine au maximum. Les cadres et les spécialistes peuvent être convoqués pour une semaine supplémentaire.

De 2005 à 2010, environ 177 000 jours de service en moyenne ont été effectués dans le cadre de cours de répétition, ce qui correspond à environ deux jours par personne astreinte à servir.<sup>61</sup> Cependant, étant donné que les cadres et les spécialistes effectuent en moyenne davantage de jours de service lors des cours de répétition, il faut en conclure que seule une partie de la troupe a suivi le cours de répétition annuel prescrit par la loi. L'introduction d'un système central de contrôle de la protection civile permettra à l'avenir une supervision globale.

<sup>61</sup> Calculé à partir du nombre total moyen de personnes astreintes (cadres et troupe, sans le personnel de réserve) entre 2005 et 2010.

De temps en temps, des prestations équivalant à des interventions en faveur de la collectivité sont fournies dans le cadre de cours de répétition.

Dans de nombreux cantons, la durée des cours de répétition se limite au minimum de deux jours environ, bien que selon la loi sur la protection de la population et sur la protection civile, elle puisse aller jusqu'à une semaine (7 jours). De nombreux cantons ont ancré le nombre minimal de jours de service prescrit par la Confédération dans leur législation, pour des raisons financières et sous la pression des milieux économiques. A l'inverse, l'expérience a montré que la semaine de cours de répétition supplémentaire prévue pour les cadres était insuffisante; c'est pourquoi la révision partielle de la loi sur la protection de la population et sur la protection civile a augmenté la durée des cours de répétition pour les cadres et les spécialistes.

### Formation du personnel enseignant

Depuis 1995, la Confédération offre des cycles de formation destinés au personnel enseignant de la protection civile, ce qui a entraîné un nombre croissant d'instructeurs diplômés à plein temps. De nombreux cantons ou organisations de protection civiles continuent toutefois d'employer également des formateurs à temps partiel.

### 3.1.6 Interventions

Les personnes astreintes à servir dans la protection civile peuvent être convoquées pour des interventions par les cantons ou par la Confédération. Les cantons les mobilisent lors de catastrophes et de situations d'urgence dans le canton concerné, pour des travaux de remise en état et pour des interventions en faveur de la collectivité. De son côté, la Confédération peut engager des personnes astreintes lors de catastrophes et de situations d'urgence qui touchent plusieurs cantons, tout le pays ou encore les pays voisins à proximité de nos frontières, ainsi qu'en cas de conflit armé.

Le tableau suivant montre le nombre de jours de service fournis entre 2005 et 2010 pour les différents types d'interventions:

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Ø
Catastrophes et situations d'urgence	44 067	8 269	8 031	2 280	8 587	2 969	12 400
Travaux de remise en état		4 824	8 016	4 066	9 791	9 968	7 300
En faveur de la collectivité	57 263	60 473	66 231	105 584	78 343	68 133	72 700
En faveur de la collectivité, au plan national	7192	11 728	13 322	27 894	11 757	20 831	15 400
<b>Total des jours de service</b>	<b>108 522</b>	<b>85 294</b>	<b>95 600</b>	<b>139 824</b>	<b>108 478</b>	<b>101 901</b>	<b>107 800</b>

On observe de grandes différences dans les jours de service pour des interventions en cas de *catastrophes et de situations d'urgence* car de tels événements surviennent de manière irrégulière. Ce type d'interventions a connu un pic en 2005 à cause des intempéries et a chuté ensuite: le nombre de jours de service s'est vu divisé environ par cinq les années suivantes. On constate en revanche une hausse significative des jours de service consacrés aux *interventions en faveur de la collectivité aux plans*

*cantonal, régional et communal*, en particulier en 2008 avec le championnat d'Europe de football. La majorité des jours de service – en moyenne 88 000 jours par an, soit environ 80 % – a été dédiée aux interventions en faveur de la collectivité (p. ex. manifestations sportives nationales ou internationales telles que courses de ski, courses cyclistes, Fête fédérale de lutte suisse et des jeux alpestres, Fête fédérale de tir, tâches d'assistance dans le domaine social ou encore travaux de remise en état pour la collectivité), qui sont autant d'occasions d'exercer l'engagement et la conduite. Elles contribuent également à ancrer la protection civile au sein de la population.

Au total, chaque personne astreinte (sans les membres du personnel de réserve) a effectué en moyenne 1,4 jour de service par an dans le cadre d'interventions.

### **3.1.7 Matériel**

La protection civile dispose d'un large éventail de matériel, en grande partie acheté dans les années 70 et 80, lorsque l'engagement de la protection civile était axé en priorité sur les cas de conflit armé. Une grande partie de ce matériel est obsolète et devrait être remplacé.

Suite à la réforme de la protection civile 95, qui réorientait davantage la protection civile sur les catastrophes et les situations d'urgence, les sections de sauvetage ont reçu un nouvel équipement d'intervention. Elles ont aussi reçu une nouvelle tenue de service, tenue qu'ont ensuite également reçue les autres membres de la protection civile. Le nouveau matériel de sauvetage a coûté au total environ 300 millions de francs à la Confédération, les tenues environ 50 millions. Ce matériel ne répond que partiellement aux exigences d'un équipement moderne et, avec le temps, il sera donc nécessaire de le remplacer.

Actuellement, la question qui divise la Confédération et les cantons dans le domaine de la protection civile est la suivante: qui est compétent pour le remplacement d'une partie du matériel et qui doit en supporter les frais ? Expressément, la Confédération est responsable des systèmes de transmission de l'alarme à la population et des systèmes de communication, de l'équipement et du matériel des constructions protégées ainsi que du matériel standardisé de la protection civile. Les divergences portent sur la notion de «matériel standardisé». Dans la pratique, jusqu'ici, la Confédération réservait cette appellation au matériel du domaine ABC. Les cantons, par contre, sont d'avis que cette notion devrait également couvrir le matériel utilisé pour d'autres catastrophes et situations d'urgence qui toucheraient plusieurs cantons ou l'ensemble du pays et nécessiteraient de ce fait une mise sur pied de la protection civile par la Confédération.

Il est urgent de résoudre ce problème. En effet, ces dernières années, certains cantons et communes ont commencé à acheter du matériel supplémentaire en fonction de leurs besoins et de leurs ressources financières. Du point de vue de l'OFPP, le renouvellement décentralisé du matériel observé ces dernières années va à l'encontre des efforts d'uniformisation et nuisent à la capacité des cantons de collaborer. De leur côté, les cantons argumentent que la Confédération ne peut édicter des prescriptions que dans les domaines dans lesquels elle s'engage à financer également le matériel qui ne se rapporte pas au domaine ABC.

En 2006, les cantons et la Confédération ont conclu un accord qui a permis la création d'une plateforme Matériel visant à acquérir et à exploiter le matériel de protection civile en commun et à moindre coût. Cependant, il existait de trop grandes différences entre les attentes des cantons et les possibilités de la Confédération pour que cette plateforme fonctionne. En 2011, les cantons se sont donc associés au sein d'un forum sur le matériel, sous la direction du canton de Zurich, afin de faire avancer le remplacement du matériel. Depuis, tous les cantons se sont ralliés à ce forum.

Une partie du matériel de protection ABC hors d'usage a été éliminé par la Confédération. Mais la question de l'élimination doit aussi être réglée dans les plus brefs délais pour le reste du matériel.

### **3.1.8 Infrastructure**

#### **Infrastructure de transmission de l'alarme et de communication**

La Confédération est chargée de mettre à disposition les systèmes de transmission de l'alarme à la population, tandis que les cantons et les centrales hydroélectriques sont responsables de leur exploitation. A l'heure actuelle, environ 8200 sirènes sont installées en Suisse pour déclencher l'alarme générale, dont 4700 fixes et 2800 mobiles. De plus, on trouve environ 700 sirènes de l'alarme-eau au-dessous des ouvrages d'accumulation. Etant donné que l'exploitant actuel va cesser ses prestations, les sirènes de toute la Suisse devront être télécommandées par un nouveau réseau à partir de 2016 (projet Polyalert).

Pour que l'ensemble des autorités et organisations chargées du sauvetage et de la sécurité de la Confédération, des cantons et des communes puissent communiquer par radio et se transmettre des données via une infrastructure uniforme, le réseau suisse de sécurité (Polycom) sera mis en place d'ici 2013. La Confédération participe considérablement aux investissements et à l'entretien de ce réseau radio numérique. Dès que les cantons ont installé leur réseau partiel, la Confédération équipe également la protection civile de terminaux Polycom, ce qui permet de supprimer le système radio SE125, devenu obsolète. De plus, l'installation de formation du Centre fédéral d'instruction de Schwarzenburg offre les conditions nécessaires pour fournir aux autorités et organisations concernées la formation nécessaire.

#### **Ouvrages de protection**

Si les ouvrages de protection servent en priorité pour les cas de conflit armé, ils peuvent également être utilisés comme hébergements de secours lors de catastrophes ou de situations d'urgence. La Confédération règle la construction, l'équipement, l'entretien, la modernisation et le changement d'affectation des ouvrages de protection.

Il existe en Suisse environ 300 000 abris privés et 5000 abris publics, destinés à héberger plus de 95 % de la population. L'obligation de construire des abris est ancrée dans la loi et est à la charge du maître d'ouvrage pour ce qui est des abris privés. Si une maison d'habitation est construite sans abri, le propriétaire doit verser des contributions de remplacement, utilisées en premier lieu pour le financement des abris publics. La révision des bases légales prévoit une réduction supplémentaire de l'obligation de construire des abris, ce qui entraîne une diminution de la charge

financière des propriétaires. Par ailleurs, les contributions de remplacement seront dorénavant aussi utilisées pour moderniser des abris privés.

Les quelque 2000 constructions protégées englobent les postes de commandement, les postes d'attente pour le personnel et le matériel de la protection civile ainsi que les constructions sanitaires protégées (lits de patients et possibilités de traitement dans des unités d'hôpital protégées et des centres sanitaires protégés pour au moins 0,6 % de la population actuellement, soit pour environ 45 000 personnes).<sup>62</sup> Les cantons établissent leur besoin en constructions protégées d'après les directives de la Confédération. Les communes sont responsables de leur réalisation, de leur équipement, de leur modernisation et de leur changement d'affectation, tandis que la Confédération en assume le financement. La responsabilité des unités d'hôpital protégées incombe, d'après les prescriptions de la Confédération, aux institutions dont relèvent les hôpitaux. La Confédération finance les frais supplémentaires.

Le plan directeur de la protection civile de 95 a signifié l'arrêt des travaux concernant les constructions protégées. La réduction des effectifs de la protection civile prévue par le plan directeur de la protection de la population de 2001 a entraîné une nouvelle diminution du nombre d'installations nécessaires. La réduction du nombre de lits de patients de 2 à 0,6 % de la population, décidée pour des raisons financières, a en outre libéré une série de constructions sanitaires, qui pouvaient dès lors être réaffectées. Entre 2004 et 2010, le nombre de constructions protégées a ainsi diminué de près de 10 %. De manière générale, on dispose aujourd'hui de suffisamment de constructions protégées; certaines lacunes subsistent néanmoins en matière d'abris pour la protection des biens culturels.

La régionalisation croissante engendre de nouvelles possibilités de changement d'affectation. Un entretien régulier et des mesures de maintien de la valeur permettent de prolonger la durée de vie des ouvrages de protection moyennant un investissement financier relativement réduit. Grâce à un état de préparation différencié des constructions, les frais de modernisation, d'exploitation et d'entretien baisseront à l'avenir; d'autres mesures sont également prévues pour réduire encore les coûts d'entretien et d'exploitation. La réalité des interventions actuelles et prévisibles de la protection civile et de la protection de la population nécessite en outre de plus en plus de structures mobiles pour la conduite de l'intervention. Les postes de commandement existants sont fixes et ne peuvent donc être utilisés pour de tels cas que dans certaines conditions. Il faut donc envisager la possibilité de créer des structures mobiles pour la conduite de l'intervention.

### **3.1.9 Finances**

Le plan directeur de la protection de la population de 2001 fixait des valeurs de référence concernant les dépenses estimées de la Confédération, des cantons et des communes. Les dépenses de biens et services (sans les coûts de personnel) de la

<sup>62</sup> Avec les bouleversements que connaît le milieu hospitalier suisse (nouvelles constructions, fusions d'hôpitaux, augmentation du nombre d'hôpitaux privés, privatisation de plus en plus fréquente des hôpitaux publics), le contexte a changé. La prescription concernant les lits de patients et les possibilités de traitement dans les unités d'hôpital protégées et les centres sanitaires protégés, qui a déjà passé d'une couverture de 2 % à 0,6 % de la population, devra encore être repensée dans un proche avenir. Une solution faisable et justifiable devra être trouvée d'entente avec le Service sanitaire coordonné.

Confédération y ont été estimées à environ 50 millions de francs par an. Le même chiffre a été retenu pour les dépenses de biens et services des cantons et des communes. Ces dépenses englobent le matériel (matériel d'intervention, équipement personnel, etc.), l'infrastructure de transmission de l'alarme et de communication, les abris publics, les constructions protégées ainsi que l'instruction au sein de la protection de la population et de la protection civile.

Dans les faits, les dépenses de biens et services de la Confédération se sont élevées, entre 2004 et 2009, à 38,2 millions de francs en moyenne.<sup>63</sup> Les prévisions du plan directeur se sont donc avérées assez exactes si l'on prend en considération les restrictions budgétaires ordonnées (env. 12 millions de francs), qui touchaient principalement les ouvrages de protection.

### 3.2 Stratégie de la protection civile

Les mesures introduites lors de la réforme de la protection civile se sont en grande partie avérées judicieuses, en particulier l'orientation prioritaire sur la maîtrise de catastrophes et de situations d'urgence, de même que la régionalisation accrue, qui a permis d'augmenter l'efficacité au niveau de l'organisation et d'améliorer la capacité de rendement lors des interventions. Aussi, la protection civile est-elle aujourd'hui mieux perçue par le public et de manière plus positive qu'avant la réforme. Le recrutement centralisé, effectué de concert avec l'armée, et la professionnalisation de la procédure ont permis globalement d'optimiser l'examen des personnes astreintes permettant de déterminer leur aptitude à exercer une fonction déterminée dans la protection civile. Néanmoins, il s'agit de revoir le système actuel sous divers aspects et de l'adapter en vue des futurs défis à relever par la protection civile. A l'image de la protection de la population dans son ensemble, la protection civile doit ainsi faire l'objet d'ajustements pour certains de ses éléments alors que d'autres seront maintenus en l'état pour la future stratégie.

Les éléments stratégiques suivants doivent *subsister*:

- *L'orientation* de la protection civile sur la maîtrise de catastrophes et de situations d'urgence doit être maintenue et même renforcée. Le changement climatique renferme un risque accru de catastrophes naturelles et de situations d'urgence majeures. Alors que l'ampleur des dommages pouvant être causés par de tels événements a pu être réduite par des mesures de protection et des systèmes d'alerte appropriés, la densité de population et la dépendance par rapport aux infrastructures critiques (et donc la vulnérabilité aux risques de tels événements) ont augmenté. En revanche, les préparatifs et l'engagement en vue d'un conflit armé doivent demeurer secondaires en raison de la probabilité d'occurrence beaucoup plus faible.
- *L'organisation fédéraliste* de la protection civile doit en principe être maintenue. Ainsi, les cantons peuvent mettre en place des organisations sur mesure en tenant compte de leurs dangers spécifiques, des données topographiques et des structures politiques. De plus, la structure fédéraliste est également utile à la maîtrise de catastrophes et de situations d'urgence dans la mesure où la protection civile est une organisation partenaire du système

<sup>63</sup> Les dépenses des cantons et des communes n'ont pas été enregistrées.

coordonné de protection de la population, lequel fonctionne lui aussi selon un mode fédéraliste.

- La protection civile et ses interventions doivent continuer à être de la *compétence* des cantons et des communes/régions. Lors d'événements touchant plusieurs cantons ou dans les situations où l'aide mutuelle ne suffit plus, les cantons peuvent demander à la Confédération de coordonner l'intervention. En cas d'événements dont la maîtrise relève de la Confédération (p. ex. contaminations radiologiques, épidémies), la Confédération peut convoquer la protection civile, d'entente avec les cantons. La Confédération peut coordonner de telles interventions et ordonner des mesures correspondantes. Quant à la direction de l'intervention sur place, elle est assurée par les cantons concernés.
- Dans le domaine de l'*instruction*, il convient de garder un équilibre judicieux entre unification et différenciation. Même si les cantons n'ont pas tous besoin des mêmes prestations de la protection civile, il y a lieu d'en unifier l'instruction de base à l'échelon national à des fins d'efficacité et d'interopérabilité. La différenciation requise est obtenue au moyen d'une spécialisation et d'un assouplissement selon les échelons, en adaptant par exemple le perfectionnement ou la formation des spécialistes aux divers besoins des cantons.
- Si l'apparition d'un conflit armé est peu probable à l'heure actuelle, elle ne peut toutefois pas être exclue à long terme. Dans la mesure où la construction d'*ouvrages de protection* prend beaucoup de temps, la stratégie actuelle demeure axée sur le maintien de la valeur des ouvrages existants. Parallèlement, des mesures préventives doivent être définies et planifiées pour l'éventualité d'une intervention de la protection civile en cas de conflit armé.

La stratégie comprend les *nouveaux* éléments suivants:

- Vu les compétences exigées durant les interventions et le profil de prestations visé, la protection civile doit répondre à un besoin croissant de personnes astreintes qualifiées et pouvant si possible être engagées sans restriction. Or, seules des personnes inaptes au service militaire peuvent actuellement être recrutées pour la protection civile. Le groupe d'étude prévu doit analyser si l'adaptation du *système d'obligation de servir* pourrait résoudre ce problème. Simultanément, il y a lieu d'examiner si, par analogie au service militaire, on pourrait renoncer à distinguer entre cours de répétition et interventions en faveur de la collectivité et si la durée totale du service dans la protection civile doit être adaptée à la durée maximale fixée pour les militaires.
- Les *effectifs* actuels doivent être revus et redéfinis en fonction du mandat de prestations (mission). Les paramètres déterminants pour ce faire sont le profil de prestations de la protection civile, le modèle de l'obligation de servir (y compris l'âge limite et le nombre de jours de service), de même que les moyens financiers disponibles. Sous l'angle des menaces actuelles et des besoins réels de la protection civile, les effectifs du moment semblent trop élevés à l'échelle nationale. C'est pourquoi ceux-ci doivent être réduits en abaissant l'âge limite au niveau de celui de l'armée et, en particulier, en supprimant le personnel de réserve. Il s'agit en outre d'examiner si et comment le système PISA peut être étendu à la protection civile.

- Chaque canton doit disposer de moyens suffisants pour fournir les prestations de base de la protection civile. Il s’agit néanmoins de regrouper dans des *centres de renfort intercantonaux* des ressources spécialisées en personnel et en matériel (p. ex. matériel de décontamination, groupes électrogènes et pompes performantes, barrages anti-inondation, matériel de localisation et de sauvetage). Cette mesure permettra d’économiser des coûts et d’éviter des redondances tout en accélérant et en assouplissant l’engagement des moyens. Les futurs centres de renfort doivent être organisés et équipés de telle manière que les moyens réunis ne fassent pas double emploi par rapport aux moyens de l’armée. Au niveau fédéral, l’armée demeure le moyen de réserve servant à apporter aux cantons un soutien subsidiaire pour la maîtrise de catastrophes et de situations d’urgence.
- Si elle doit pouvoir être engagée à l’échelle intercantonale, la protection civile doit satisfaire à des *critères d’interopérabilité*. Ceux-ci doivent être élaborés par la Confédération en collaboration avec les cantons, en particulier pour certains domaines de la conduite, de l’instruction et du matériel. Il y aura aussi lieu d’examiner une éventuelle participation de la Confédération aux coûts de mesures visant à optimiser l’interopérabilité.<sup>64</sup> Il s’agit par ailleurs d’envisager des possibilités de transport afin de rendre la protection civile, affectée jusqu’à présent avant tout à des interventions locales ou régionales, plus mobile et plus rapidement opérationnelle.
- Le gros des membres de la protection civile doit être engagé également à l’avenir pour augmenter la *capacité d’intervention* des organisations partenaires dans la protection de la population. Afin de répondre aux besoins des cantons et d’accroître l’efficacité d’une intervention, il s’agira toutefois de prévoir la possibilité d’engager des parties spécialisées de la protection civile comme moyens du premier échelon, en particulier les centres de renfort cantonaux et intercantonaux.

### 3.2.1 Tâches

La maîtrise de catastrophes et de situations d’urgence représente la mission première de la protection civile du fait de la haute probabilité d’occurrence de ce type d’événements. Les scénarios de dangers correspondants impliquent des exigences élevées en matière de disponibilité et de flexibilité du système coordonné de protection de la population. La protection civile doit elle aussi faire face à ces exigences: outre sa mission actuelle de prolonger la durée d’intervention des autres organisations partenaires en tant qu’élément de renfort (deuxième échelon), la protection civile devra à l’avenir disposer d’unités ou de groupes spécialisés pouvant être engagés dans un délai très bref et capables de fournir également des prestations du premier échelon. L’engagement en cas de conflit armé continue également de faire partie de la mission de la protection civile. La probabilité d’un tel conflit étant cependant faible dans un avenir prévisible, cette tâche n’est pas prioritaire.

<sup>64</sup> Lors de la procédure de consultation, pratiquement tous les cantons ont demandé que la Confédération s’engage davantage en matière de financement du matériel et de l’équipement de la protection civile, si elle entend promouvoir l’interopérabilité et l’imposer aux cantons.

En cas de catastrophe ou de guerre, la protection civile continuera d'assumer des tâches qui restent pour l'essentiel les mêmes qu'aujourd'hui: intervention en cas d'événements naturels (p. ex. sauvetages dans des décombres, travaux techniques de sécurisation destinés à limiter les dommages, travaux de remise en état), prestations en cas de défaillance d'infrastructures critiques (telles que le soutien logistique de la population dans les zones touchées), prestations lors d'événements ABC (p. ex. mesure du débit de dose ambiant en cas d'augmentation de la radioactivité, mise en place et exploitation de postes de décontamination), encadrement de sans-abri et de personnes en quête de protection, renforcement de l'aide à la conduite et de la logistique, soutien des organisations partenaires dans la protection de la population, travaux de remise en état, protection des biens culturels (en collaboration avec les sapeurs-pompiers), mise à disposition de moyens pour transmettre l'alarme à la population, préparation de l'infrastructure de communication, fourniture et exploitation de l'infrastructure de protection, de même que planification d'évacuations<sup>65</sup> en cas de catastrophes et en situations d'urgence et participation à de telles opérations.

### 3.2.2 Organisation

Si elle doit pouvoir assumer ses tâches de manière efficace et être engagée également en tant que moyen de première intervention lors de catastrophes et en situations d'urgence, la protection civile doit être adaptée sur le plan structurel. Ci-après, un nouveau modèle est décrit dans les grandes lignes, dont les détails devraient être définis ultérieurement.

#### Centres de renfort intercantonaux

Outre les «éléments de base» de la protection civile dans les régions et les communes et les éléments (centres de renfort) déjà en place dans certains cantons, des centres de renfort doivent aussi être créés à l'échelle intercantonale. Ces centres devraient être équipés de manière à ce que du matériel spécial puisse être engagé rapidement et selon les besoins aussi bien dans les cantons concernés que pour les interventions suprarégionales ou celles qui sont dirigées ou coordonnées par la Confédération. Ces centres de renfort spécialisés intercantonaux doivent en principe être dotés de matériel et de compétences que les cantons ne peuvent ni ne doivent mettre à disposition ou acquérir isolément. L'intention n'est toutefois pas de faire concurrence aux moyens d'engagement dont dispose déjà l'armée ou les sapeurs-pompiers; celle-ci demeurera en effet à l'échelon national l'instrument de soutien subsidiaire au service des cantons dans les cas de catastrophe et situations d'urgence.

<sup>65</sup> Avec l'accident nucléaire de Fukushima, la problématique d'une évacuation à grande échelle est redevenue une question d'actualité à traiter en urgence. Les enseignements à tirer de cet événement devront maintenant aussi être intégrés dans les scénarios ad hoc établis en Suisse pour la maîtrise de telles catastrophes. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a décidé de constituer un groupe de travail interdépartemental afin d'examiner les mesures de protection de la population en cas de situation d'urgence suite à des événements extrêmes en Suisse (IDA NOMEX). La mission du groupe de travail – auquel les cantons doivent également participer – est d'examiner, à la lumière des expériences du Japon, si de nouvelles mesures de protection d'urgence doivent être prises au niveau légal et organisationnel ainsi que lesquelles.

Devront servir d'emplacements des centres de renfort cantonaux adéquats éventuellement déjà en service. Les futurs centres de renfort intercantonaux devront être dotés de personnel des cantons correspondants, qui en assurera le fonctionnement. Alors que les cantons continueront d'équiper et de financer les «éléments de base» de la protection civile, la Confédération doit participer aux frais d'équipement et d'exploitation ainsi qu'aux coûts des éventuelles interventions suprarégionales ou nationales de ces centres de renfort. Des conventions de prestations pourraient servir à régler les prestations à fournir par la Confédération ainsi que la répartition des coûts.

## **La protection civile à l'échelon cantonal**

Les cantons sont responsables de la maîtrise de catastrophes et de situations d'urgence sur leur territoire respectif. Dans la mesure où l'activité de la protection civile doit être encore davantage axée sur la maîtrise de catastrophes et de situations d'urgence ces prochaines années, il est prévu d'affecter la majorité des personnes astreintes à servir aux organisations de protection civile régionales dans les cantons. C'est là que les personnes astreintes seront organisées, formées et équipées selon les besoins de manière à pouvoir être engagées en tant que «sauveteurs en cas de catastrophes». Les structures organisationnelles seront déterminées par les cantons. Parmi les tâches possibles, citons la maîtrise des dommages dus à des événements naturels, l'encadrement, l'aide à la conduite, la logistique, le soutien des organisations partenaires, ainsi que d'autres missions spécifiques aux cantons.

Les éléments d'intervention rapide de la protection civile doivent être sur les lieux dans les six heures (p. ex. pour les opérations de sauvetage, la lutte contre les sinistres, l'aide à la conduite et la prise en charge de la population), alors que les éléments d'intervention du deuxième échelon doivent l'être dans un laps de temps de quelques jours (p. ex. pour des prestations de secours en faveur d'autres organisations partenaires ou des travaux de remise en état). Ces unités garantissent une capacité d'intervention pendant plusieurs semaines, voire des mois.

En dehors des catastrophes et situations d'urgence, la protection civile doit également être à même d'appuyer les organisations partenaires de la protection de la population lors d'événements majeurs, notamment par des prestations d'aide à la conduite et de logistique. En particulier, il s'agira de soutenir les sapeurs-pompiers, éventuellement en les relayant après une certaine durée d'intervention (augmentation de la capacité durable d'intervention). Cela permettra de libérer des ressources parmi les sapeurs-pompiers qui pourront ainsi plus rapidement se remettre à disposition comme élément de première intervention.

Les interventions de la protection civile en faveur de la collectivité doivent être compatibles avec le but et les tâches de l'institution. Il convient de revoir la pratique d'autorisation. La compétence de surveillance dans ce domaine doit être attribuée à la Confédération.

## **Centres de renfort cantonaux de la protection civile**

Pour fournir des prestations particulières et constituer des points forts pour les interventions, les cantons peuvent, de manière autonome, au moyen d'une collaboration bilatérale ou dans le cadre de concordats, mettre en place des centres de renfort de la protection civile. Le profil de ces centres de renfort cantonaux englobe notamment les prestations suivantes: sauvetage, maîtrise des dommages causés par des événements naturels et soutien des organisations partenaires de la protection de la population. Dans ce contexte, il convient de mentionner, entre autres, les prestations d'appui durant une opération de sauvetage dans les décombres ou un engagement complexe pour la lutte contre les dommages dus à des événements naturels. Simultanément, ces centres de renfort permettent aux cantons de répondre à d'autres besoins, tels que le soutien lors de sauvetages en montagne et en cas d'avalanche, l'aide aux «care teams» ou les interventions lors d'événements ABC. Les éléments d'intervention rapide des centres de renfort cantonaux peuvent être sur les lieux dans les heures qui suivent l'événement; les éléments du deuxième échelon arrivent sur place dans les jours qui suivent.

Si les centres de renfort cantonaux existants étaient transformés en centres de renfort intercantonaux, ceux-ci pourraient être mis à contribution à l'intérieur d'un canton, mais aussi dans un cadre suprarégional, voire, avec la coordination de la Confédération, à l'échelle nationale. Ils pourraient donc se mettre à la disposition des cantons et de la Confédération à la fois comme élément de première intervention et comme élément de réserve. Dans tous les cas, il faut définir et harmoniser les prestations et le degré de disponibilité opérationnelle des centres de renfort de la protection civile.

### **3.2.3 Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et financement**

Les cantons doivent être responsables de la protection civile et de ses interventions sur leur territoire. Ils doivent fixer les exigences et élaborer des mandats de prestations à l'intention des organisations de protection civile régionales et communales, tout particulièrement pour l'instruction, les préparatifs d'intervention, le matériel et l'infrastructure. Aussi, la protection civile aux niveaux cantonal et communal demeure en grande partie de la compétence des cantons. Ceci concorde avec l'éventail de ses tâches et interventions, centré sur la maîtrise de catastrophes et de situations d'urgence. De son côté, la Confédération doit se voir attribuer la compétence d'examiner les interventions prévues par les cantons pour déterminer si elles sont compatibles avec le but et les tâches de la protection civile. En outre, elle doit être chargée de la conduite du système central de contrôle de la protection civile.

Afin de garantir un fonctionnement intercantonal de la protection civile, la Confédération doit continuer à former l'ensemble des instructeurs et commandants de même que certains spécialistes à définir. En outre, elle doit élaborer tous les règlements d'instruction et directives de base avec la collaboration des cantons. Par ailleurs, la Confédération continue d'assumer la responsabilité dans les domaines suivants: établissement de bases juridiques et conceptuelles et de planifications pour la protection de la population, la protection civile et la protection des biens culturels; information de la population au sujet des dangers; élaboration de fondements pour le maintien de la valeur des ouvrages de protection; développement des systèmes

d'alarme et de communication; mise en place d'une infrastructure de communication nationale; définition de mesures préventives en rapport avec des événements dont la maîtrise relève de la Confédération (p. ex. contaminations radiologiques, ruptures de barrage, conflit armé).

Pour ce qui est de la couverture des coûts de la protection civile, le principe du financement en fonction des compétences demeure applicable. Le financement des organisations de protection civile régionales et communales est réglé par les cantons. Cela est valable en particulier pour le matériel d'intervention et l'équipement personnel des membres des organisations de protection civile, de même que pour l'équipement personnel utilisé dans les centres de renfort cantonaux et intercantonaux. Les coûts de centres de renfort formés conjointement par différents cantons sont répartis entre les cantons concernés. La Confédération participerait au financement de l'équipement et de l'exploitation des centres de renfort intercantonaux. Le mode de financement reste à définir: il pourrait reposer sur l'acquisition par la Confédération de matériel déterminé (spécial ou mobile) ou se fonder sur une clé fixe de répartition des coûts.

Alors que les cantons assument les coûts des interventions effectuées pour maîtriser des catastrophes et des situations d'urgence frappant leur territoire, la Confédération prend à sa charge les coûts supplémentaires résultant de la maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence qu'elle coordonne en raison de leur ampleur, de même que les coûts causés par un conflit armé, une augmentation de la radioactivité, un accident survenant dans un ouvrage d'accumulation, une épidémie ou une épizootie. Concrètement, la Confédération supporte les frais liés<sup>66</sup>: au recrutement des personnes astreintes, à l'instruction et à la formation qu'elle doit organiser, aux interventions des personnes astreintes convoquées par le Conseil fédéral (p. ex. interventions en faveur de la collectivité au niveau national); de même, elle supporte les frais supplémentaires reconnus comme étant liés à la réalisation, à la modernisation et à la désaffectation de constructions protégées et d'abris pour biens culturels et verse une contribution forfaitaire aux frais d'entretien des constructions protégées afin d'assurer leur fonctionnement; finalement, elle assume la participation de la protection civile aux frais de l'infrastructure du réseau radio suisse de sécurité (Polycom) et verse des contributions aux cantons au titre du financement des appareils radio de la protection civile, des systèmes de transmission d'alarme à la population (Poly-alert), de l'équipement et du matériel des constructions protégées ainsi que du matériel standardisé de la protection civile (actuellement le matériel de protection ABC).

### **3.2.4 Obligation de servir, recrutement et effectifs**

#### **Obligation de servir et recrutement**

En examinant la question de l'adaptation du système national d'obligation de servir, il conviendra notamment de se demander si l'obligation de servir dans la protection civile peut être revalorisée, même si l'armée garde son statut prioritaire lors du recrutement de personnes astreintes à servir. Jusqu'à présent, seules pouvaient être recrutées pour la protection civile des personnes inaptes au service militaire. Dans le cadre de la future orientation stratégique de la protection civile, l'importance et la complexité des tâches et prestations augmenteront à tel point que les effectifs de la

<sup>66</sup> Art. 71 de la loi sur la protection de la population et sur la protection civile.

protection civile devront à leur tour être systématiquement axés sur les besoins de celle-ci et les missions qui lui sont dévolues. Fondé sur des tâches spécialisées, le système des centres de renfort exige précisément du personnel formé et pouvant être affecté en conséquence. La protection civile ayant jusqu'ici été considérée comme une prestation de service de «deuxième classe», la revalorisation de l'obligation de servir a également pour but d'améliorer l'image de cette institution.

Afin de réduire les effectifs de la protection civile – en tenant compte des besoins des différents cantons, en particulier des plus petits – mais aussi pour des raisons d'équité, la limite supérieure de l'âge de servir doit être fixée, comme dans l'armée, à 30 ans pour le personnel, à 42 ans pour les cadres et à 50 ans pour les commandants. A l'image de ce qui est prévu pour les militaires, des engagements volontaires dans la protection civile au-delà de l'âge limite doivent être possibles. A ce titre, la possibilité doit être offerte aux cadres professionnels de faire partie des organisations de protection civile jusqu'à l'âge de la retraite. Actuellement, la taxe d'exemption de l'obligation de servir doit être acquittée jusqu'à l'âge de 30 ans, si bien que la réduction de la taxe en fonction du nombre de jours accomplis dans la protection civile ne peut pas être accordée au-delà de cet âge. Aussi faudra-t-il examiner la possibilité d'imputer, à l'avenir, les jours de protection civile que les cadres et certains spécialistes accomplissent après l'âge de 30 ans. Il s'agira toutefois de mettre en place un système limitant au maximum les tâches administratives.

### **Effectifs**

Considérés au niveau suisse, les effectifs de la protection civile semblent aujourd'hui trop élevés (ce n'est toutefois pas le cas dans tous les cantons). L'état actuel des menaces et dangers de même que le modèle des centres de renfort permettent, voire nécessitent un abaissement des effectifs actuels de 143 000 personnes astreintes au total, y compris le personnel de réserve. Il convient de fixer les effectifs en fonction des scénarios de dangers et de risques, de même que sur la base des besoins des communes, des cantons et de la Confédération. A cette fin, il s'agira non seulement d'abaisser la limite supérieure de l'âge de servir mais également de supprimer le personnel de réserve.

Les effectifs des organisations de protection civile régionales et communales dépendent des scénarios de dangers et des spécificités des régions et des communes concernées. Ils doivent être définis de manière à ce que les tâches qui leur sont confiées puissent être accomplies de manière optimale. Les effectifs des organisations régionales sont utilisés pour la «montée en puissance» en cas de nécessité. Les quotas d'attribution annuels fixés en vue du recrutement doivent permettre avant tout aux petits cantons d'atteindre les effectifs minimaux pour exécuter leur mandat de prestations.

Pour les centres de renfort intercantonaux de la protection civile, les cantons fixent leurs effectifs selon leurs besoins. Ce faisant, ils s'appuieront en particulier sur les analyses des dangers réalisées au niveau cantonal.

### **3.2.5 Instruction**

Les cantons doivent être responsables de l'instruction de base des membres des organisations de protection civile régionales et communales et des personnes astreintes affectées aux centres de renfort intercantonaux, ainsi que de la formation des

cadres et spécialistes, à l'exception des commandants et de certains cadres et spécialistes. Les cours de répétition ont lieu sous la responsabilité et la direction des cadres de l'échelon respectif. Afin de garantir une *unité de doctrine* et l'interopérabilité des moyens de la protection civile, la Confédération doit édicter des prescriptions pour un controlling approprié de l'instruction et régler la pratique d'autorisation relative aux cours de répétition. Il incombe ensuite aux cantons d'appliquer ces prescriptions en tenant compte de leurs spécificités.

Les actes législatifs concernant l'instruction au sein de la protection civile et les dispositions d'exécution correspondantes relèvent de la Confédération. Celle-ci est chargée d'élaborer l'ensemble des bases de l'instruction à l'usage des cantons afin d'assurer dans toute la Suisse l'interopérabilité des moyens. Toujours pour des raisons d'interopérabilité, mais aussi d'efficacité et de coûts, la Confédération doit également réaliser l'instruction des commandants et de certains cadres et spécialistes des centres de renfort intercantonaux de la protection civile et des organisations de protection civile régionales et communales. Les modules d'instruction de la Confédération sont aussi ouverts aux organisations partenaires.

La Confédération doit continuer à former le personnel enseignant de la protection civile. De même, les instructeurs de la protection civile doivent, comme jusqu'à présent, suivre une formation centralisée et être préparés aux particularités cantonales par des stages dans les cantons. Afin d'assurer la qualité de l'instruction, seuls doivent encore être admis à l'échelon suisse des instructeurs professionnels titulaires d'un diplôme fédéral.

### **3.2.6 Matériel**

Le matériel et l'équipement de la protection civile sont acquis selon les principes du financement en fonction des compétences et de l'interopérabilité des moyens à l'échelle nationale. Le matériel acquis est destiné exclusivement aux interventions servant à la maîtrise de catastrophes et de situations d'urgence.

Les membres des organisations de protection civile régionales et communales sont entièrement équipés par les cantons. Pour les centres de renfort intercantonaux, le matériel d'intervention spécial et les véhicules pourraient être financés par la Confédération et l'équipement personnel, par les cantons.

A des fins d'interopérabilité, d'efficacité et de réduction des coûts, la Confédération doit soutenir les cantons lors de l'acquisition d'équipement et de matériel au moyen de catalogues de prestations élaborés conjointement avec eux, de même qu'avec une plateforme commune.

A titre de contribution au système coordonné de protection de la population, la Confédération demeure compétente pour les systèmes de transmission de l'alarme à la population, l'infrastructure de communication, l'équipement et le matériel des constructions protégées, de même que le matériel standardisé ad hoc clairement défini.

### **3.2.7 Infrastructure**

Les systèmes d'alarme et d'information destinés à la population, l'infrastructure de communication des organisations de conduite et d'intervention, ainsi que les ouvrages de protection s'inscrivent dans un ensemble sur lequel se fondent les plans d'urgence en Suisse.

#### **Systèmes d'alarme et de communication (Polyalert)**

Les systèmes d'alarme et d'information en faveur de la population et l'infrastructure de communication doivent être développés au service de la protection de la population et financés par la Confédération.

#### **Ouvrages de protection**

Les abris servent à protéger la population spécialement dans le cas d'un conflit armé et sont d'ailleurs conçus en conséquence. Cependant, ils peuvent aussi être utiles lors de catastrophes et dans les situations d'urgence, par exemple lors d'un accident dans une centrale nucléaire. Les abris publics peuvent ainsi être utilisés en cas de séisme, de flux migratoires importants ou d'évacuations à la suite de crues ou de dangers d'avalanches pour l'hébergement temporaire de personnes.

La protection civile dispose en grande partie des constructions protégées dont elle a besoin. L'augmentation de leur nombre n'est par conséquent guère nécessaire. En faisant judicieusement la distinction entre les constructions protégées «actives», prévues pour les cas de catastrophe et les situations d'urgence, et les constructions protégées «inactives», c'est-à-dire maintenues à un degré de préparation réduit dans la perspective d'un conflit armé, il est possible de réaliser des économies en matière de maintien de la valeur.

La valeur totale des ouvrages de protection est estimée à environ 12 milliards de francs. Il serait donc peu judicieux de simplement abandonner cette infrastructure. C'est pourquoi une stratégie visant un maintien de la valeur à des coûts aussi bas que possible est prioritaire à long terme.

### **3.2.8 La protection civile en cas de guerre**

Le délai de préalerte requis pour les mesures de défense est suffisant pour renforcer la protection civile par des mesures prises en temps opportun et en fonction de la situation. Le maintien de la valeur des ouvrages de protection mis à part, les mesures préparant l'intervention en cas de conflit armé se limitent dès lors à la formation des cadres. Celle-ci sert à transmettre les mesures préparatoires, destinées à la sauvegarde des connaissances, qui portent sur l'engagement de la protection civile lors d'un conflit armé.

La phase de délibération du présent rapport du Conseil fédéral sera suivie de l'étape de mise en œuvre dans le cadre de deux organisations de projet: une pour la protection de la population et une autre pour la protection civile. Quant à la question d'une éventuelle réorganisation du système de l'obligation de servir, elle sera abordée séparément, par un groupe d'études constitué pour l'occasion.

Les deux organisations de projet doivent être constituées paritairement de représentants de la Confédération et des cantons, et associer dûment les organisations partenaires. Elles seront chargées d'élaborer des concepts de mise en œuvre qui feront l'objet de sous-projets. Tous les organes de la Confédération et des cantons particulièrement concernés par la question devront être associés aux travaux sous une forme appropriée. Les deux groupes de projet entameront les réflexions après que le rapport aura été traité par le Parlement. D'ici à la mi-2014, il s'agira d'élaborer des concepts de concrétisation relatifs aux différents domaines abordés dans le rapport sur la stratégie. Parallèlement à la consolidation de ces concepts d'ici à la fin 2014, il s'agira de mettre en évidence les conséquences en matière de personnel, de finances et de droit. Sur cette base, il est prévu d'entreprendre la révision de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile et celle des actes normatifs qui en découlent. Suivant la date des délibérations parlementaires, les nouvelles bases législatives devraient être mises en vigueur début 2016 ou 2017. Pour terminer, il restera encore à adapter les actes normatifs cantonaux, si bien que les nouveaux concepts pourront être mis en œuvre en 2020 au plus tard.

En l'état actuel des travaux, les sous-projets suivants devront être mis en route par les deux organisations:

#### **Protection de la population:**

- *Profil de prestations:* La future évolution de l'éventail des dangers, la multiplication des catastrophes naturelles dues au changement climatique et leur gravité croissante, les situations d'urgence résultant de la défaillance d'infrastructures critiques et les menaces ABC exigent d'adapter le profil de prestations de la protection de la population et, le cas échéant, celui des différentes organisations partenaires. Il y a lieu de définir les défis qui en découlent et les prestations à fournir en conséquence, y compris les ressources financières et humaines requises. Dans ce contexte, il importera également de réexaminer la répartition des tâches entre chacune des organisations partenaires et, au besoin, de l'adapter aux nouvelles exigences.
- *Renforcement de la coordination au sein de la protection de la population:* La coordination et la collaboration entre Confédération et cantons (y compris les grandes villes), d'une part, et les organisations partenaires à l'échelle nationale, d'autre part, doivent être renforcées et développées. A cet effet, il est prévu de vérifier et, le cas échéant, d'adapter les mécanismes de la coopération et les plateformes institutionnalisées sur les plans fédéral et cantonal. De plus, il importera d'examiner un éventuel renforcement de la fonction de coordinateur de l'OFPP et, le cas échéant, la nécessité d'ajuster ses structures. A ce propos, la répartition des tâches entre les sapeurs-pompiers et la protection civile lors d'opérations de sauvetage particulièrement difficiles, de même que le rôle des services sanitaires dans la protection de la population devront également être réglés. Dans ce contexte, il faudra égale-

ment étudier, à l'échelon fédéral, un éventuel transfert du SSC de l'armée à la protection de la population, à savoir à l'OFPP.

- *Garantie de l'interopérabilité des moyens de conduite et d'intervention*: Les domaines dans lesquels une synergie entre les organisations partenaires de la protection de la population (et l'armée) est utile, voire indispensable doivent être définis. Elle concernera notamment la terminologie, les processus de conduite, la présentation de la situation, l'instruction et les exercices, le matériel, les infrastructures et les systèmes techniques. A cet égard, il s'agira de montrer des modèles possibles – pouvant être mis à la disposition des cantons et des partenaires – d'un système fiable et résistant au maximum aux pannes pour le suivi coordonné de la situation à l'échelon national. Dans cet ordre d'idées, il est également prévu d'examiner un éventuel regroupement des systèmes d'information spécialisés actuels dans une plateforme électronique. De même, il faudra trouver une manière optimale de compléter les systèmes de communication et d'information fixes, dont sont aujourd'hui équipés les postes de commandement, par des systèmes mobiles destinés à la direction de l'intervention.
- *Harmonisation des obligations de servir au sein de la protection de la population*: En vue d'une harmonisation des obligations de servir «civiles», il faut examiner à quelles conditions les membres des organisations de milice et les volontaires du système coordonné de protection de la population, en particulier les sapeurs-pompiers, peuvent bénéficier des allocations pour perte de gain, dans la mesure où ils accomplissent des prestations de service dans le cadre de la protection de la population (p. ex. participation à des exercices ou des cours d'une certaine durée). En l'occurrence, il y a lieu de montrer les conséquences financières que ce changement aurait sur le régime des allocations pour perte de gain, notamment dans quelle mesure il faudrait augmenter les cotisations de l'employeur et de l'employé. Compte tenu de l'évolution prévisible des effectifs (notamment dans la protection civile), il y aura en outre lieu d'adapter la limite d'âge pour l'obligation de servir (durée de l'obligation de servir) et d'assouplir le principe du domicile appliqué actuellement pour l'incorporation des personnes astreintes à servir dans la protection civile.

### **Protection civile:**

- *Profil de prestations, organisation et effectifs*: A partir d'une analyse des dangers effectuée aux niveaux national et cantonal, le profil de prestations de la protection civile doit être réexaminé et au besoin redéfini tout en clarifiant la question d'un financement qui soit résolument fixé en fonction des compétences. Il doit en résulter un profil de prestations uniforme et applicable dans toute la Suisse, qui puisse être différencié dans les cantons selon les types de danger en créant des spécialisations supplémentaires. Aussi bien le profil de prestations général que les profils spécifiques aux cantons détermineront les futurs effectifs de la protection civile, compte tenu également des prestations des autres organisations partenaires de la protection de la population et de l'armée. Sur le plan organisationnel, le système à élaborer doit permettre, d'une part, de fournir rapidement des prestations de base de la protection civile aux communes et aux régions en cas de catastrophe et,

d'autre part, d'assurer une intervention mobile à grande échelle par des moyens dont ne doivent pas disposer tous les cantons.

- *Centres de renfort intercantonaux de la protection civile*: En dehors des organisations de protection civile qui existent actuellement dans les communes ou régions et des éléments (centres de renfort) mis en place dans plusieurs cantons, l'objectif visé est de créer, sous condition d'une participation financière de la Confédération, de nouvelles unités intercantionales et mobiles de la protection civile (centres de renfort) ou d'adapter, d'équiper et de former en conséquence les organisations déjà en place. Le profil de prestations, le nombre, la répartition géographique, les effectifs et les structures, de même que l'équipement et le matériel (y compris les véhicules) de ces futures formations doivent être conçus en accord avec les autres organisations partenaires et l'armée. Dans ce contexte, l'intégration à des centres de renfort cantonaux d'une certaine grandeur déjà en service, la garantie d'exploitation et la prise en charge des coûts de fonctionnement constituent des éléments de réflexion importants. En particulier, il s'agira de déterminer un mode de répartition des coûts entre la Confédération et les cantons pour l'acquisition et le financement de l'équipement et du matériel spécialisé, de même que pour les contributions forfaitaires aux frais de fonctionnement, la participation de la Confédération constituant sa contribution pour les catastrophes et situations d'urgence qui relèvent de sa compétence (p. ex. contaminations radioactives, épidémies, ruptures de barrage) ou dont elle coordonne la maîtrise en accord avec les cantons (interventions au niveau national).
- *Interopérabilité dans la protection civile*: En étroite collaboration avec les cantons, on identifiera des critères d'interopérabilité pour la protection civile, qui sont nécessaires voire indispensables aux interventions intercantionales et nationales, notamment en ce qui concerne la conduite, la doctrine, l'instruction, les règlements et le matériel. A cet effet, il est prévu de créer des organes chargés de gérer en permanence les champs d'interopérabilité correspondants. Dans ce contexte, il convient d'examiner un éventuel renforcement du rôle de coordinateur de l'OFPP et, le cas échéant, d'établir si des modifications au niveau de l'organisation sont nécessaires.
- *Système de prestations de service et d'instruction dans la protection civile*: Les éventuelles adaptations du système d'obligation de servir dans la protection civile, en particulier le relèvement du nombre de jours de service en fonction du plafond fixé dans l'armée, requièrent une réorganisation fondamentale du système de prestations de service et de l'instruction dans la protection civile. C'est pourquoi le système en vigueur doit être revu et adapté. Ce réexamen devra comprendre l'élaboration de solutions différenciées concernant la prestation de services pour les membres d'éléments de base et de centres de renfort (aux échelons cantonal et intercantonal). En outre, il s'agira de déterminer la répartition des tâches en matière d'instruction entre la Confédération et les cantons, de même que les conséquences d'une adaptation du système de prestations de services et d'instruction pour le personnel et les finances.
- *Planification préventive en vue d'un «conflit armé»*: Si elle demeure d'une importance secondaire, l'intervention de la protection civile en cas de conflit armé doit cependant continuer à s'inscrire dans le cadre du maintien de la

valeur des ouvrages de protection construits tout particulièrement dans cette perspective. Compte tenu de cette nécessité, le concept de «montée en puissance» de la protection civile pour le cas d'un conflit armé et les mesures qu'il englobe devront être vérifiés, le but étant de développer ce concept de manière à ce qu'il vise la mise en place de mesures de préparation destinées à la protection de la population en cas de conflit armé. Il s'agira d'y distinguer les mesures préventives actuelles des mesures à mettre en œuvre à des fins de «montée en puissance» de la protection civile.

### **L'avenir du système d'obligation de servir**

La question du système d'obligation de servir (obligation de servir dans l'armée, obligation de servir dans la protection civile) doit être abordée indépendamment des deux organisations de projet relatives à la protection de la population et à la protection civile. Un groupe de travail, auquel devront être associés les cantons, les organisations partenaires et d'autres acteurs concernés, devra examiner dans quelle mesure et par quels moyens il est possible de satisfaire aux points suivants:

- a. L'obligation de servir dans la protection civile, qui ne pouvait jusqu'à présent s'accomplir qu'au sein de cette institution, devrait aussi pouvoir concerner d'autres organisations partenaires de la protection de la population (p. ex. les sapeurs-pompiers, les services sanitaires) ou des organisations non gouvernementales reconnues par les cantons comme des partenaires de la protection de la population (p. ex. la Croix-Rouge, les samaritains, Redog), ou encore une institution sociale.
- b. La protection civile (et les autres organisations qui devraient désormais profiter de l'obligation de servir, conformément au paragraphe précédent) ne devrait pas seulement pouvoir recruter des conscrits inaptes au service militaire, mais aussi – en nombre réduit – des conscrits aptes pour un tel service. L'armée doit cependant toujours avoir la priorité lors du recrutement et il ne doit pas y avoir de liberté de choix. En revanche, il faut examiner s'il serait possible de mettre en place un système d'obligation de servir plus souple et plus perméable (p. ex. au moyen d'aptitudes au service différenciées). Le groupe de travail devra proposer diverses variantes dans cet esprit.
- c. En l'occurrence, il y aura aussi lieu d'examiner – en collaboration avec le DFE – si et sous quelle forme le service civil (en tant qu'organisation ou en collaboration) pourrait être proposé parmi un ensemble plus fourni de possibilités que celui que propose, en son sein, l'actuelle protection civile pour l'accomplissement de l'obligation de servir dans la protection de la population. Dans cette optique, il faudrait veiller à ce que la charge corresponde au moins à celle du service militaire. Cela étant, on ne saurait a priori exclure une inégalité de la charge liée à l'obligation de servir dans le cadre même de la protection civile, selon que les personnes astreintes y aient été incorporées «d'office» ou pour des raisons de conscience invoquées contre le service militaire.
- d. Tous les membres des formations de milice du système coordonné de protection de la population doivent recevoir une indemnité équitable pour leur intervention. A ce propos, il convient d'examiner si le régime des allocations pour perte de gain pourrait être étendu aux membres des formations de milice et aux volontaires, et s'il faudrait ainsi s'écarter de l'organisation fédérale.

liste qui s'applique actuellement en matière d'instruction. Les conséquences financières que cette mesure aurait sur les allocations pour perte de gain et la taxe d'exemption de l'obligation de servir devraient être calculées et il y aurait notamment lieu d'évaluer dans quelle mesure il faudrait augmenter les cotisations de l'employeur et de l'employé. Par ailleurs, des possibilités de mettre autant que possible le service civil et le service militaire sur un pied d'égalité doivent être créées (p. ex. au niveau des jours de service, des indemnités et du système des incitations).

Le réexamen du système d'obligation de servir doit tenir compte du maintien de la priorité de l'obligation de servir dans l'armée et du principe de milice.

## **5 Relation avec le programme de la législature**

Le rapport sur la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+ est annoncé dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de législature 2011–2015<sup>67</sup> au titre des grandes lignes sous l'objectif 13.

<sup>67</sup> FF 2012 425 et 478

## Nombre de personnes et de jours de service dans l'instruction au sein de la protection civile

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	∅
<b>Instruction de base</b>							
<i>Personnes</i>							
Collaborateur d'état-major	1 305	1 811	1 308	1 257	1 343	1 353	1 400
Préposé à l'assistance	1 852	2 296	1 849	1 905	1 846	1 809	1 900
Pionnier	2 586	3 339	3 276	3 386	3 422	3 460	3 200
Total	5 743	7 446	6 433	6 548	6 611	6 622	6 500
<i>Jours de service</i>							
Collaborateur d'état-major	13 654	19 265	12 903	12 918	14 708	15 861	14 900
Préposé à l'assistance	20 164	21 946	18 624	19 130	20 263	19 788	20 000
Pionnier	26 956	33 978	32 186	35 846	38 431	38 961	34 400
Total	60 774	75 189	63 713	67 894	73 402	74 610	69 300
<b>Instruction complémentaire</b>							
Personnes	639	1 077	1 336	1 323	1 292	1 274	1 100
Jours de service	2 432	4 411	4 419	4 113	4 980	4 367	4 100
<b>Instruction des cadres</b>							
Personnes	1 488	2 357	2 125	2 242	1 925	1 894	2 000
Jours de service	6 625	11 254	9 860	10 112	9 488	9 880	9 500
<b>Cours de perfectionnement</b>							
Personnes	3 432	2 422	3 228	3 376	3 349	3 561	3 200
Jours de service	4 463	4 039	4 716	4 889	4 757	6 278	4 800
<b>Cours de répétition</b>							
Jours de service	141 445	173 705	189 774	175 479	182 179	203 155	177 600

# Profil de prestations actuel de la protection de la population

	Événements mineurs	Catastrophes et situations d'urgence	Conflit armé
<b>Conduite</b>	env. 4 000 membres d'organes de conduite env. 12 000 membres de la PCI (aide à la conduite)		
<b>Police:</b> ➢ ordre et sécurité	env. 17 000		
<b>Sapeurs-pompiers:</b> ➢ lutte contre les sinistres / sauvetage	env. 101 000 ( <i>capacité d'intervention: heures / jours</i> )		
<b>Services sanitaires:</b> ➢ soins médicaux	non chiffrable		
<b>Services techniques:</b> ➢ infrastructure technique	non chiffrable		
<b>Protection civile:</b> ➢ lutte contre les sinistres / sauvetage ➢ assistance ➢ PSC ➢ mise en état	env. 64 000 ( <i>capacité d'intervention: jours / semaines</i> )		<b>Éléments supplémentaires:</b> env. 67 000 (réserve) env. 80 000 (montée en puissance)
<b>Constructions protégées</b>	env. 450 postes de conduite env. 1 400 postes d'attente env. 340 constructions sanitaires prot. (env. 45 000 lits)		
<b>Alarme</b>	8 200 sirènes: 4 700 fixes, 2 800 mobiles, 700 alarme-eau		
<b>Télématique</b>	Polycom		
<b>Stations émettrices protégées</b>	Information de la population par la Confédération en cas de crise (IPCC)		

Organisations partenaires:  
➢ tâches

Infrastructure