



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Kommission für ABC-Schutz (KomABC)
Commission fédérale pour la protection ABC (ComABC)
Commissione federale per la protezione NBC (ComNBC)
Federal Commission for NBC-Protection (ComNBC)

Protection ABC en Suisse : Élasticité du système en termes de personnel

Document de travail de la ComABC

22.12.2023



Illustration : des étudiants donnent un coup de main à l'unité de soins intensifs de l'Hôpital de l'Île pendant la pandémie de COVID-19. Source : TeleBärn <https://tv.telebaern.tv/telebaern-news/im-kampf-gegen-die-ueberlastung-studierende-helfen-auf-intensivstation-aus-145085412>

1. Contexte

Sur la base des expériences tirées de la gestion de la pandémie de COVID-19, la Commission fédérale pour la protection ABC (ComABC) a décidé de rédiger un document de travail sur l'élasticité du système de protection ABC en termes de personnel. La ComABC s'est penchée sur cette question en raison des expériences faites pendant la pandémie dans le secteur de la santé :

- Le besoin en personnel qualifié pour faire face à la pandémie a fortement augmenté en peu de temps.
- Il s'est fait sentir dans un grand nombre de domaines et d'organisations, tels que les services de soins intensifs des hôpitaux, les laboratoires médicaux, l'Office fédéral de la santé publique, les autorités sanitaires cantonales et les états-majors de crise, ainsi que dans l'approvisionnement économique du pays.
- Dans d'autres domaines, le besoin en personnel qualifié a diminué, par exemple dans la prise en charge de patients pour des traitements planifiables et non urgents.

Souvent, des solutions pragmatiques ont été trouvées pour recruter du personnel supplémentaire ou utiliser le personnel de manière flexible. Mais des difficultés sont également apparues (voir l'analyse de la situation ci-dessous). D'après les informations dont dispose la ComABC, les expériences et les conclusions tirées concernant l'élasticité en termes de personnel n'ont pas encore été systématiquement relevées et évaluées.

2. Élasticité et résilience

La résilience désigne la capacité du système de protection ABC suisse à s'adapter à des effets perturbateurs ou dommageables et à s'en rétablir, de sorte que les fonctions du système ne soient pas durablement compromises. Le système est capable de revenir rapidement à un état stable et souhaité en cas de perturbation.

L'élasticité désigne la capacité du système de protection ABC suisse à mettre à disposition rapidement et avec souplesse des ressources suffisantes là où elles sont nécessaires pour faire face à des événements même extraordinaires. L'élasticité est une capacité qui contribue à la résilience du système.

Dans ses considérations, la ComABC se concentre sur les ressources en personnel. Les ressources disponibles doivent à tout moment correspondre au mieux aux besoins. Le retrait de ressources est donc également essentiel pour l'élasticité du système.

3. Analyse et évaluation de la situation

Un certain degré d'élasticité est déjà nécessaire en situation normale. Lors d'événements relevant de la protection de la population, les exigences en matière d'élasticité augmentent souvent considérablement dans un laps de temps réduit. En raison de la multitude d'événements possibles, il n'est pas facile de déterminer le degré d'élasticité nécessaire et de le saisir, par exemple, à l'aide d'un indice qui indiquerait quand il est nécessaire d'agir. Il s'agit plutôt de créer des conditions favorables pour que l'élasticité du système de protection ABC suisse en termes de personnel soit rapidement efficace en cas d'événement, et spécifiquement adaptée à la situation.

Les conséquences d'un événement ABC de grande ampleur peuvent dépasser largement le cercle des acteurs¹ du domaine ABC et toucher par exemple aussi les finances et les assurances ou le commerce. Dans ce qui suit, nous nous intéresserons toutefois exclusivement au système de protection ABC.

¹ Vue d'ensemble des acteurs de la protection ABC en Suisse / ComABC, 18.12.2019 ([Lien](#))

Les personnes disposant de connaissances spécialisées dans le domaine ABC sont peu nombreuses. En cas d'événement, il faut donc souvent exploiter des potentiels pour mettre à disposition des ressources humaines supplémentaires. Il s'agit notamment

- du déplacement de la main-d'œuvre au sein des organisations
- de la mise à disposition de main-d'œuvre provenant d'autres organisations
- du travail supplémentaire du personnel existant
- du recours à des volontaires
- des demandes de personnes déjà retraitées
- de l'engagement de forces de milice, le soutien de l'armée et de la protection civile
- de l'embauche de travailleurs temporaires
- de l'intervention de personnes venant de l'étranger, par exemple dans le cadre d'une aide internationale de proximité

(Cette liste n'est ni exhaustive ni établie selon un ordre de priorité)

Compte tenu des ressources humaines limitées, il convient de déterminer dans quelle mesure il est possible, le cas échéant, de former rapidement des personnes, notamment celles qui disposent déjà de compétences similaires à celles requises dans le domaine de la protection ABC. Dans l'optique d'une collaboration rapide et fluide, il est préférable que les spécialistes suivent des formations similaires reconnues et qu'ils aient déjà collaboré dans d'autres contextes².

Lors d'événements ABC, il arrive souvent que des personnes soient requises simultanément pour différentes tâches et, le cas échéant, à différents endroits. Avant que de telles situations ne se produisent, il convient de clarifier qui décide de la priorité de telle intervention. En outre, de nombreux défis juridiques se posent, par exemple en matière de responsabilité, de protection des travailleurs (notamment concernant la réglementation du temps de travail) et de la compétence pour prendre des décisions et donner des instructions. Du point de vue du droit du travail, d'après les recherches de la ComABC, la situation juridique est jugée complexe. Le droit de nécessité, qui permet entre autres de définir différemment les responsabilités dans les situations d'urgence, constitue un point de départ général pour promouvoir l'élasticité du système de protection ABC suisse.

Pendant la gestion d'un événement ABC, toutes les personnes impliquées doivent avoir la certitude qu'après la période d'intervention extraordinaire, le retour aux activités quotidiennes normales se fera de manière ordonnée.

Citons parmi les exemples concrets de contributions à l'élasticité du personnel pendant la pandémie de COVID-19 :

- le projet « Leute für Lonza » de l'administration fédérale³
- le soutien à la Centrale nationale d'alarme, en particulier de l'État-major fédéral Protection de la population, dans le travail d'état-major pendant la gestion de la pandémie de COVID-19 apporté par des instructrices et instructeurs du Centre fédéral de formation de Schwarzenburg de l'OFPP (suspension des cours pendant le confinement)
- la formation complémentaire « Helping Hands » pour les recrues de l'Armée suisse

² A titre d'exemple:

- Harmonisation des formations dans le domaine de la protection ABC (recommandation de la stratégie de protection ABC pour la Suisse 2019 et solution proposée dans le cadre du projet de l'OFPP « [Etat des lieux de la protection ABC en Suisse](#) ») comme condition préalable à une collaboration sans faille en cas d'événement, indépendamment du domaine d'intervention concret.
- Formation plus multifonctionnelle afin d'être en mesure si nécessaire de procéder aux transferts de personnel correspondants.
- Exploitation de nouveaux modèles de travail, par exemple la rotation des postes.

³ Voir à ce sujet

- Bilan du projet « Leute für Lonza » : rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 21.4344 de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) du 16 novembre 2021 ([Lien](#) vers le rapport)
- Communiqué de presse de l'OFSP concernant le programme « Leute für Lonza » du 08.11.2023 ([Lien](#))

- l'engagement du bataillon de défense ABC 1⁴ dans le diagnostic de laboratoire : des soldats de milice avec un bagage scientifique, qui sont entraînés chaque année au Laboratoire de Spiez
- le soutien aux soins intensifs de l'hôpital de Thoun par des soignants venant d'autres domaines
- le soutien aux soins intensifs de l'Hôpital de l'Île par des étudiants en médecine
- la collaboration du canton de Soleure avec une entreprise de sécurité qui a mis à disposition ses collaborateurs du domaine de l'événementiel pour des travaux d'organisation, afin de soutenir la mise à disposition de ressources humaines au sein du canton
- le soutien de différents domaines de l'Institut des maladies infectieuses (IFIK) de l'Université de Berne par des assistants en formation continue ou des universitaires en service peu avant la fin de leur formation continue. Cette mesure a permis à la fois d'augmenter le nombre de personnes pouvant effectuer une validation médicale en analyse PCR et d'offrir à l'équipe d'analystes biomédicaux la possibilité de s'entraider, notamment pour le traitement des échantillons d'urgence.
- le soutien de l'OFSP dans le cadre de la coordination des laboratoires par des spécialistes du Laboratoire de Spiez pendant la pandémie de COVID-19.

(Cette liste n'est ni exhaustive ni établie selon un ordre de priorité)

L'élasticité en termes de personnel a également été nécessaire pour faire face à un grave accident nucléaire à l'étranger, et ce, en 2011. En effet, la centrale nucléaire de Fukushima Daiichi a été gravement endommagée par un tsunami, ce qui a entraîné la fusion du cœur de trois unités de réacteur et la libération de radioactivité. Bien qu'il n'y ait pas eu de danger immédiat pour la Suisse, l'organisation de crise de l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN) a été mise en route sous une forme adaptée. Outre le suivi du déroulement de l'accident au Japon, l'accent a été mis sur l'information du public et de l'administration. Deux dossiers de situation ont été envoyés chaque jour à la direction du DETEC. Après la diffusion des premières vidéos d'explosions à la centrale de Fukushima Daiichi, l'intérêt des médias pour l'événement a augmenté considérablement. Les demandes d'informations et d'explications ont été si nombreuses que deux personnes responsables de la presse écrite et de la télévision/radio ont été désignées au sein de l'IFSN. Peu après, le personnel a été divisé en deux groupes : l'organisation de crise, qui assurait le suivi de l'accident nucléaire au Japon, et le reste du personnel, qui assurait les activités quotidiennes. Les ressources en personnel qui avaient été mises en place à l'IFSN pour la construction alors prévue de nouvelles centrales nucléaires ont finalement été affectées à l'analyse approfondie de la catastrophe nucléaire et la mise en œuvre des mesures qui avaient été déduites pour la Suisse des expériences faites au Japon.

4. Conclusions

Les thèmes suivants sont à la base d'une flexibilité optimisée du système en cas d'événement : stratégie, infrastructure, activités/rôles, personnel et planification des engagements. Un système qui présente une élasticité en termes de personnel suppose une gestion flexible et innovante à tous les niveaux.

Pour la suite, la ComABC a identifié la nécessité d'agir dans cinq domaines. Si ce n'est déjà fait, l'aspect de l'élasticité en termes de personnel devrait être explicitement pris en compte dans les activités qui y sont en cours ou prévues.

1. Amélioration de la collaboration en cas d'événement, comme la formation et la mise en réseau de personnes compétentes dans le domaine ABC
(Stratégie de protection ABC pour la Suisse 2019, recommandations A4 - Harmoniser la formation ABC)

⁴ La compétence de laboratoire est attribuée depuis le 01.01.2023 dans les bat déf ABC 10 et 20.

2. Mise en réseau et coordination des institutions

Le projet « État des lieux de la protection ABC en Suisse » de l'OFPP aborde cette thématique.

(Stratégie de protection ABC pour la Suisse 2019, recommandations B1 - Promouvoir la formation de régions de protection ABC et B2 - Impliquer les centres de compétences nationaux dans la maîtrise d'événements)

3. Conclusion d'accords de prestations à titre préventif

Cette thématique est abordée par les responsables de laboratoires de la Confédération. Pour ce faire, une vue d'ensemble des accords déjà existants sera établie d'ici fin 2024 et sera suivie en 2025 d'un modèle de document servant d'aide à l'élaboration d'autres accords.

4. Préparation de moyens juridiques spéciaux (ordonnances, décisions, droit de nécessité) pour les situations normales, particulières et extraordinaires – et pas seulement pour les épidémies. Il convient de tenir compte des compétences de la Confédération et des cantons, qui varient en fonction de la situation.

Droit de nécessité

« En vue de parer à des troubles existants ou imminents menaçant gravement l'ordre public, la sécurité extérieure ou la sécurité intérieure, le Conseil fédéral ou l'Assemblée fédérale peuvent, en se fondant directement sur la Constitution, édicter des ordonnances de nécessité et prendre des décisions urgentes.

À cet égard, il convient d'établir une distinction entre, d'une part, le droit de nécessité constitutionnel (décrit ci-dessus) et, d'autre part, le droit de nécessité extraconstitutionnel. Si l'on en croit la doctrine, le Conseil fédéral a non seulement le droit, mais il est aussi tenu, en situation d'urgence menaçant l'existence même du pays, d'agir hors de tout ordre constitutionnel. Néanmoins, les droits fondamentaux ne peuvent en aucun cas être limités et restent donc valables en état d'urgence. »

Le droit de nécessité se fonde en premier lieu sur

L'ARTICLE 185, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION FÉDÉRALE

L'ARTICLE 173, ALINÉA 1, LETTRE C), DE LA CONSTITUTION FÉDÉRALE

L'ARTICLE 7D F. LOI SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT ET DE L'ADMINISTRATION

(Explication selon le lexique du Parlement)

5. Déficit selon le projet « État des lieux de la protection ABC en Suisse » de l'OFPP : uniformiser entre les cantons le profil des prestations de la protection civile dans le domaine ABC (déficit prioritaire 6).

Remerciements

La ComABC remercie les expertes et les experts qui ont contribué au traitement de ce thème au sein de la commission par des exposés et des contributions à la discussion de grande valeur, notamment

- la D^{resse} méd. Antje Heise, présidente de la Société suisse de médecine intensive SSMI

La ComABC est seule responsable du contenu de la présente prise de position.

Références

- Exposés présentés lors de la séance ComABC du 29.06.2023 :
 - . La D^{resse} Antje Heise, directrice médicale de l'unité de soins intensifs de l'hôpital de Thoune + présidente du corps médical de la SSMI
 - . Pia Feuz, secrétariat de la ComABC
- Contribution d'exemples concrets
 - . Beat Kamber, responsable de la gestion des pandémies dans le canton de Soleure 2021/22
 - . Membres de la ComABC

Contact

Secrétariat de la ComABC
Pia Feuz
LABORATOIRE DE SPIEZ / CH-3700 Spiez
Téléphone : +41 58 468 15 90
Courriel : pia.feuz@babs.admin.ch
Internet : www.komabc.ch