



Plan directeur de la protection de la population

Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale
sur la conception de la protection de la population

17 octobre 2001

Table des matières

Condensé	I-VI
1 Protection de la population: pourquoi une réforme?	1
1.1 Evolution de la situation internationale	1
1.2 Adaptation systématique	1
2 L'éventail des dangers	3
2.1 La situation en matière de politique de sécurité	3
2.2 Champ d'intervention	4
3 Mission de la protection de la population	5
3.1 Politique de sécurité	5
3.2 Orientation et points forts	6
4 Structure de la protection de la population	8
4.1 Un système coordonné	8
4.2 La conduite	9
4.3 Structure modulaire, accroissement de la disponibilité opérationnelle et montée en puissance	11
4.4 Répartition des tâches entre les cantons et la Confédération..	12
5 Les organisations partenaires et leurs champs d'action	13
5.1 La police (ordre et sécurité)	13
5.2 Sapeurs-pompiers (sauvetage et lutte contre les sinistres en général)	14
5.3 Services de la santé publique (santé et premiers secours)	14
5.4 Services techniques (fonctionnement de l'infrastructure technique)	15
5.5 Protection civile (protection, assistance et aide)	15
6 Coordination et collaboration	17
6.1 Recherche et développement (recherche appliquée)	17
6.2 Institutions actives essentiellement dans le domaine de la prévention	18
6.3 Domaines coordonnés	18
6.4 Approvisionnement économique du pays	19
6.5 Aide subsidiaire de l'armée	19
6.6 Coopération internationale	20
7 Personnel	21
7.1 Principes	21
7.2 Protection civile	22
7.3 Sapeurs-pompiers	23
8 Instruction	23
8.1 Principes	23
8.2 Instruction des organes de conduite	24

8.3	Instruction au sein des organisations partenaires	24
8.4	Instruction dans la protection civile	25
8.5	Aide de la Confédération.....	26
9	Matériel, installations d'alarme et systèmes télématiques	27
10	Ouvrages de protection	28
10.1	Principes	28
10.2	Abris.....	29
10.3	Constructions protégées.....	30
10.4	Compétences et répartition des coûts	31
11	Financement	33
11.1	Financement de la protection de la population	33
11.2	Financement de la protection civile	34
12	Législation et mise en œuvre.....	37

Anhänge

- A1 Financement de la protection civile
- A2 Glossaire
- A3 Documents de base

Condensé

Protection de la population

La situation de la Suisse en matière de sécurité a changé depuis la fin de la Guerre froide. Le rapport 2000 du Conseil fédéral sur la politique de sécurité ("La sécurité par la coopération") préconise une adaptation des instruments aux menaces actuelles et à celles qui se dessinent.

Pourquoi une réforme?

La probabilité d'une guerre impliquant l'Europe, et donc la Suisse, est aujourd'hui infime. Le délai de préalerte est désormais de plusieurs années pour un tel conflit. Les principaux défis sont posés par les catastrophes et les situations d'urgence, dont les effets dommageables sont renforcés par une forte interpénétration de zones résidentielles et industrielles dotées d'une infrastructure de plus en plus dense.

Evolution des dangers

Le projet "Protection de la population" ne propose pas un système entièrement nouveau. Il s'agit en grande partie de poursuivre les réformes des années 90, avant tout en s'orientant résolument vers l'aide en cas de catastrophe et de situation d'urgence ainsi qu'en renforçant la collaboration entre les organisations partenaires.

Tirer profit de ce qui a fait ses preuves

La mission du nouveau système consiste à protéger la population et ses bases d'existence en cas de catastrophe, de situation d'urgence et de conflit armé. Pour ce faire, il assure la coordination de la conduite, de la protection, du sauvetage et de l'aide lorsque de tels événements surviennent. Il contribue ainsi à en limiter et maîtriser les effets.

Mission de la protection de la population

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 organisations publiques ou privées, des entreprises, des personnes effectuant un service civil ou encore l'armée peuvent être appelées en renfort.

Un système coordonné

Les cantons sont compétents en matière de protection de la population, dans les limites du droit fédéral. C'est à eux qu'il incombe en particulier de prendre des mesures en cas de catastrophe et en situation d'urgence. La Confédération règle les questions fondamentales relatives à la protection de la population et veille à la coordination dans ce domaine. Elle prend des dispositions en ce qui concerne les situations de radiations ionisantes, les accidents survenant dans des barrages hydroélectriques, les épidémies ou les épizooties ainsi qu'en cas de conflit armé. En accord avec les cantons, la Confédération peut être amenée à assurer la coordination et, le cas échéant, la conduite des moyens lorsque plusieurs cantons, la totalité du pays ou des zones frontalières sont touchés par une catastrophe. S'agissant

Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

de la protection civile, elle règle les droits et les obligations des personnes astreintes à servir ainsi que les questions relatives à l'instruction, au matériel, aux installations d'alarme et aux systèmes télématiques, aux ouvrages de protection et au financement.

Organisations partenaires

Champs d'action	Les cinq organisations partenaires sont responsables de leurs champs d'action respectifs et se portent mutuellement assistance dans l'accomplissement de leurs tâches.
Police	La police, constituée des corps de police cantonaux et communaux, est responsable du maintien de l'ordre et de la sécurité. C'est un moyen de première intervention dont l'organisation est réglée par les cantons.
Sapeurs-pompiers	Les sapeurs-pompiers sont chargés du sauvetage et de la lutte contre tous les sinistres en général (y c. les incendies) ainsi que de la maîtrise des dommages non exceptionnels. Il s'agit également d'un moyen de première intervention dont les engagements durent de quelques heures à plusieurs jours. L'organisation des corps de sapeurs-pompiers est réglée à l'échelon cantonal.
Santé publique	Les services de la santé publique, y c. les services sanitaires d'urgence, fournissent des prestations médicales à la population et aux services d'intervention. Ces prestations comprennent également les mesures de prévention et le soutien psychologique. Les services sanitaires d'urgence sont un moyen de première intervention. La réglementation des services de la santé publique incombe aux cantons.
Services techniques	Après un sinistre, les services techniques garantissent le retour progressif à la normale en matière d'approvisionnement en eau, gaz et électricité, la disponibilité des voies de communication et des réseaux de télécommunications ainsi que l'évacuation des déchets. Ils accomplissent leurs tâches de manière autonome.
Protection civile	La protection civile est responsable de l'infrastructure de protection et des moyens permettant de transmettre l'alarme à la population; elle est en outre chargée d'encadrer les personnes en quête de protection et les sans-abri ainsi que de prendre les mesures nécessaires à la protection des biens culturels. Au besoin, elle effectue des interventions de longue durée (plusieurs jours, voire plusieurs semaines) pour appuyer les autres organisations partenaires. La protection civile effectue des travaux de remise en état et contribue à renforcer la logistique et l'aide à la conduite. Elle peut également être engagée au service de la collectivité. L'obligation de servir est réglée à l'échelon national. Dans les limites du droit fédéral, les cantons

règlent les questions de protection civile et fixent les principes de la collaboration avec les autres organisations partenaires.

Structure et conduite

Pour gérer les événements, les organisations partenaires disposent de moyens à structure modulaire. La conception modulaire prend l'événement non exceptionnel pour point de départ. Les moyens engagés seront coordonnés et renforcés en fonction de la nature et de la gravité de l'événement. Pour maîtriser des événements mineurs, les moyens de première intervention (police, sapeurs-pompiers, services sanitaires d'urgence) sont engagés sur place selon une procédure prédéfinie. En cas de catastrophe ou en situation d'urgence, les organisations partenaires peuvent faire appel à d'autres éléments d'intervention.

Structure modulaire des moyens

En temps normal, la direction de l'intervention revient aux organisations partenaires concernées (généralement les sapeurs-pompiers ou la police). Lors de sinistres majeurs, la conduite des opérations est confiée à une direction commune, composée de spécialistes issus des organisations concernées ou de l'administration, selon le type d'événement. Si plusieurs organisations partenaires sont engagées pour une durée relativement longue, la coordination et la conduite des opérations sont confiées à un état-major appelé "organe de conduite", au sein duquel les organisations sont représentées.

Conduite

En cas d'aggravation du danger (p. ex. augmentation de la radioactivité ou menace politico-militaire), la Confédération, les cantons et les communes élèvent, en temps utile et en fonction de la situation, le degré de préparation des systèmes d'alarme, des organes de conduite, des organisations partenaires et des ouvrages de protection relevant de leurs compétences.

Accroissement de la disponibilité opérationnelle

Si un conflit armé menace d'éclater, le Gouvernement et le Parlement peuvent décréter la montée en puissance du système de protection de la population. La montée en puissance doit être assurée durant le délai de pré-alerte, dont la durée admise est aujourd'hui de plusieurs années. Elle consiste essentiellement en mesures relatives au personnel (p. ex. le relèvement de la limite d'âge pour l'obligation de servir), à l'instruction et au matériel.

Montée en puissance

Aide subsidiaire de l'armée

Les autorités compétentes peuvent solliciter l'aide de l'armée en respectant le principe de subsidiarité. Avant d'y recourir, elles doivent avoir épuisé les moyens de la protection de la population et les possibilités issues de la collaboration régionale et intercantonale (sauf pour l'aide spontanée). L'armée

Principe de subsidiarité

fournit les prestations suivantes: engagements subsidiaires de sûreté (essentiellement surveillance), aide en cas de catastrophe et appui en général (transports routiers ou aériens, génie).

Personnel

Obligation de servir	Les obligations de servir que l'on connaît à l'heure actuelle sont maintenues: service militaire, service civil et service dans la protection civile au plan national, d'une part, et service dans les sapeurs-pompiers au plan cantonal, d'autre part. L'armée et la protection civile procèdent à un recrutement commun. Il n'y a toutefois pas de liberté de choix, l'armée ayant la priorité.
Effectifs de la protection civile	Pour la maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence, la protection civile a besoin d'environ 105 000 personnes pour toute la Suisse. A cela s'ajoute un contingent de quelque 15 000 personnes libérées à titre anticipé de l'obligation de servir dans la protection civile au profit d'autres organisations partenaires. Au total, les effectifs de la protection civile se montent donc à environ 120 000 personnes, soumises à l'obligation de servir de 20 à 40 ans.
Libération anticipée et exemption d'office	La libération anticipée de l'obligation de servir dans la protection civile relève des cantons. Les personnes suivantes sont exemptées d'office: les membres du Conseil fédéral, des exécutifs cantonaux, des Chambres fédérales et du Tribunal fédéral ainsi que les membres à plein temps des tribunaux cantonaux et des exécutifs communaux.
Effectifs des sapeurs-pompiers	Les sapeurs-pompiers ont besoin d'environ 110 000 personnes pour l'ensemble de la Suisse. En fonction des prescriptions cantonales, une partie de ce personnel peut être recrutée parmi les personnes libérées à titre anticipé du service de protection civile.
Montée en puissance des organisations partenaires	Le personnel supplémentaire nécessaire pour le cas de conflit armé est recruté seulement après que les autorités ont décrété la montée en puissance. Dans ce but, la Confédération peut relever la durée de l'obligation de servir dans la protection civile. Les sapeurs-pompiers couvrent leur besoin en personnel supplémentaire en réintégrant d'anciens membres et en recourant à des volontaires. Aucune mesure particulière n'est prévue pour les autres organisations partenaires.

Instruction

Principes	L'instruction au sein de la protection de la population sera axée en priorité sur la maîtrise de catastrophes et de situations d'urgence. La responsabilité de l'instruction incombe au premier chef aux cantons.
-----------	---

Tous les membres des organes de conduite suivent une formation de base et des cours de perfectionnement afin d'être prêts à prendre leurs fonctions. Leur disponibilité opérationnelle est contrôlée dans le cadre des exercices.

Instruction dans le cadre de la protection de la population

Chaque partenaire organise de manière indépendante l'instruction technique qui lui est spécifique. Lorsque cela s'avère possible et approprié, il convient de faire appel à des spécialistes issus d'autres organisations partenaires ou d'institutions privées pour traiter certains thèmes. Les personnes astreintes à servir dans la protection civile suivent toutes une formation générale et une formation spécialisée (axée sur les fonctions). Elles peuvent ensuite être convoquées à des cours de perfectionnement ainsi qu'à des cours de répétition annuels.

Instruction au sein des organisations partenaires

La Confédération encourage la collaboration en matière d'instruction entre les organisations partenaires de même qu'avec l'armée. Elle peut convenir avec les cantons de l'organisation de cours d'instruction et de perfectionnement et organise périodiquement des cours de perfectionnement à l'intention des organes de conduite cantonaux. Elle définit, en accord avec les cantons, un cadre commun pour l'instruction en matière de protection civile et crée les bases nécessaires à une formation uniforme. Elle instruit les commandants de la protection civile et leurs suppléants ainsi que les cadres et certains spécialistes de l'aide à la conduite et de la protection des biens culturels. Elle gère une infrastructure d'instruction et permet au personnel enseignant des organisations partenaires de suivre les cours qu'elle propose.

Aide de la Confédération

Matériel, installations d'alarme et systèmes télématiques

Le matériel de la protection de la population est avant tout destiné aux interventions en cas de catastrophe et en situation d'urgence. Son acquisition incombe aux cantons. La Confédération est responsable du matériel utilisé en cas de catastrophe et de situation d'urgence relevant de ses compétences ou en cas de conflit armé. Elle en assure également le financement. Elle fixe les exigences relatives aux installations permettant de transmettre l'alarme à la population ainsi qu'aux systèmes télématiques de la protection civile, et en supporte les coûts.

Acquisition du matériel par les cantons et la Confédération

Ouvrages de protection

Les ouvrages de protection civile doivent être maintenus. En cas de conflit armé, chaque habitant doit disposer d'une place protégée à proximité de son lieu de résidence, afin de garantir l'égalité des chances. En outre, les ouvrages de protection (abris et constructions protégées) doivent pouvoir

Assurer l'égalité des chances en matière de protection

servir à l'hébergement provisoire en cas de catastrophe ou en situation d'urgence.

Maintenir la valeur des ouvrages
de protection

Il importe de maintenir la valeur des ouvrages de protection pour plusieurs raisons. Le laps de temps qui serait nécessaire pour reconstruire tous ces ouvrages en cas de conflit armé dépasserait largement le délai de préalerte admis aujourd'hui, à savoir quelques années. En outre, il existe toujours de par le monde d'importants stocks d'armes balistiques à longue portée, avec ou sans potentiel de destruction massive. D'où la nécessité de conserver les ouvrages de protection en l'état.

Obligation de construire
maintenue

L'obligation, imposée aux propriétaires d'immeubles, de construire des abris ou de verser une contribution de remplacement est maintenue. Les contributions de remplacement sont en principe utilisées pour réaliser des abris ou pour en maintenir la valeur. Les cantons règlent l'exécution de l'obligation de construire et le montant des contributions de remplacement, conformément aux prescriptions fédérales. Le degré de préparation au fonctionnement des ouvrages de protection peut être réduit selon la situation, de manière à diminuer les coûts d'exploitation et d'entretien.

Financement

Financement en fonction des
compétences

Dans le cadre de la protection de la population, seul le mode de financement de la protection civile subit des changements fondamentaux. La Confédération cesse de verser des subventions en fonction de la capacité financière des cantons. Désormais, les coûts sont entièrement pris en charge par les organes concernés en fonction de leurs compétences. Les dépenses de fonctionnement des collectivités publiques devraient diminuer globalement d'env. 15 % par rapport à 1998. Le nouveau mode de financement laisse une marge de manœuvre aux cantons et aux communes. Il leur appartiendra de la mettre à profit pour réduire leurs dépenses.

Législation et mise en œuvre

Révision complète de la
législation en matière de
protection civile

La réforme exige une révision complète de la législation fédérale en matière de protection civile. La législation relative à la police, aux sapeurs-pompiers, à la santé publique et aux services techniques relève des cantons.

Compétences en matière de
mise en œuvre

S'agissant des organisations partenaires, la mise en place du nouveau système incombe aux cantons. Dans le cadre de la protection de la population, la Confédération édicte au besoin des directives dans les domaines qui relèvent de sa compétence. Durant la phase de mise en œuvre, la disponibilité opérationnelle et la capacité d'intervention des organisations partenaires doivent être assurées sans interruption.

1 Protection de la population: pourquoi une réforme?

1.1 Evolution de la situation internationale

L'évolution de la situation politique et stratégique en Europe depuis la fin de la Guerre froide a modifié l'éventail des dangers. Les conflits traditionnels entre Etats ont cédé du terrain face aux guerres civiles, à la criminalité organisée et à l'extrémisme violent. Les aspects sociaux, économiques et écologiques sont aujourd'hui des éléments clés de la sécurité des Etats et des populations. C'est également le cas des dangers liés aux catastrophes naturelles ou anthropiques, en raison de leur potentiel de destruction. Tous ces facteurs militent pour une refonte de la politique de sécurité et de ses instruments.

Un nouvel éventail des dangers

Le rapport du Conseil fédéral du 7 juin 1999 sur la politique de sécurité (FF 1999 VII 6903) prône une analyse globale de la situation de la Suisse en la matière. L'objectif est de mieux cerner les tâches et le poids respectif des instruments de la politique de sécurité ainsi que les relations qu'ils entretiennent entre eux. Ces instruments doivent être axés sur la lutte contre les menaces actuelles et futures.

Une analyse globale

L'idée-force du rapport 2000 sur la politique de sécurité est "la sécurité par la coopération". Le rapport préconise la coopération aussi bien en Suisse qu'avec les autres Etats et les organisations internationales. La Suisse pourra relever au mieux les défis posés à sa politique de sécurité si, d'une part, tous les moyens disponibles à l'intérieur du pays sont coordonnés avec souplesse et efficacité, et si, d'autre part, elle met à profit les possibilités de collaboration internationale permettant d'améliorer sa propre sécurité.

"La sécurité par la coopération"

Vu l'évolution de la situation, la défense et la protection de la population en cas de conflit armé ne représentent plus aujourd'hui les principales préoccupations de la politique de sécurité. Au contraire, celle-ci accorde une place plus importante à des dangers qui ne sont pas liés à l'usage de la violence mais qui n'en constituent pas moins des menaces potentielles pour la sécurité de la Suisse et de ses habitants. Ces dangers peuvent avoir des effets au plan régional, national ou international.

Elargir la perspective

1.2 Adaptation systématique

Le système de protection de la population prend en compte la nouvelle orientation de la politique de sécurité. Il ne s'agit pas de créer quelque chose d'entièrement neuf: de nombreuses idées fondamentales s'inspirent des réformes des années 90. Pour la protection civile, c'est à ce moment-là que la maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence est devenue

Tirer profit de ce qui existe et a fait ses preuves

une tâche prioritaire au même titre que la mission qui est la sienne en cas de conflit armé et qui avait prévalu jusque-là. C'est à cette époque aussi que le principe de coopération a été posé et que l'on a commencé à encourager les organisations partenaires à se partager clairement les tâches. Par la suite, de nombreux cantons, régions et communes ont accéléré le processus. Ces réformes se sont avérées judicieuses lors des différentes catastrophes survenues ces dernières années. Il n'est donc pas nécessaire d'élaborer une nouvelle doctrine, mais de poursuivre de manière systématique dans la voie tracée en tenant compte des derniers développements.

Un système coordonné

Conformément aux réflexions qui précèdent, la protection de la population consiste à coordonner, sous une direction commune, la collaboration entre les cinq organisations partenaires que sont la police, les sapeurs-pompiers, la santé publique, les services techniques et la protection civile. Les cantons sont compétents en matière de protection de la population, dans les limites des prescriptions fédérales.

Figure 1:
Tous sous un même toit



Mettre à profit les synergies

L'un des objectifs premiers du système de protection de la population est d'harmoniser le mieux possible les préparatifs et l'engagement des organisations partenaires. Une coopération renforcée doit permettre d'améliorer la coordination des moyens, de tirer profit des synergies et de concentrer le savoir-faire disponible.

Des ressources financières
restreintes

Les ressources financières restreintes des collectivités publiques exigent que les organisations partenaires centrent leurs efforts sur la lutte contre les dangers menaçant la Suisse à l'heure actuelle. Par conséquent, on ne conservera que les moyens nécessaires à l'engagement en cas de catastrophe ou de situation d'urgence, ainsi que ceux qui ne pourraient être disponibles à temps lors de la montée en puissance.

Le soutien de la population, des responsables politiques et des organisations partenaires est une condition sine qua non du bon fonctionnement du système. Il faut être prêt à remettre les structures actuelles en question, à réviser ses préjugés et à renoncer à son quant-à-soi, afin d'œuvrer pour le bien du plus grand nombre, c'est-à-dire de la population.

Agir pour le bien de la collectivité

Ces dernières années, de nombreux pays d'Europe ont mené à bien ou entamé des réformes de leur système de protection de la population. Tous ont mis l'accent sur la lutte contre les catastrophes naturelles ou anthropiques, les situations d'urgence et la collaboration internationale. Dans la plupart d'entre eux, la protection de la population est organisée sous la forme d'un système global dont les principaux partenaires sont la police, les sapeurs-pompiers et les services de la santé publique. Dans certains pays, les organisations de volontaires jouent également un rôle de premier plan.

Les réformes en Europe

2 L'éventail des dangers

2.1 La situation en matière de politique de sécurité

Le rapport 2000 sur la politique de sécurité décrit l'éventail des dangers comme "très dynamique et complexe". Il insiste sur l'importance décroissante des distances géographiques. Le processus de mondialisation en cours pose également un défi à la Suisse. Le rapport met l'accent sur les menaces suivantes:

Dynamique et complexe

- les catastrophes naturelles ou anthropiques;
- les migrations;
- la manipulation et la mise hors service des réseaux informatiques et des infrastructures de télécommunication;
- les restrictions à la liberté des échanges et les pressions économiques;
- les développements technologiques pouvant représenter un danger pour la sécurité;
- le terrorisme, l'extrémisme violent, l'espionnage, la criminalité et le crime organisé;
- la prolifération des armes de destruction massive et des systèmes d'armes à longue portée;
- les guerres civiles.

Nombre de ces dangers présentent un caractère nouveau quant à leur ampleur. Notamment parce que les sociétés modernes, en raison de leur développement démographique et économique, mais aussi de l'interpénétra-

Une vulnérabilité accrue

tion de zones résidentielles et industrielles dotées d'une infrastructure de plus en plus dense, deviennent plus vulnérables.

Des délais de préalerte plus longs
pour les conflits armés

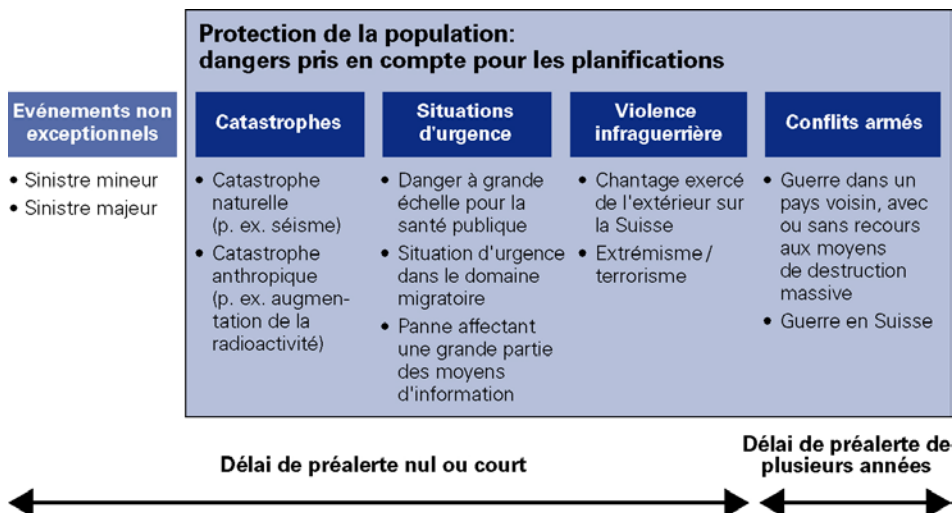
Il n'y a pas en Europe, à l'heure actuelle, de menace de conflit armé conventionnel susceptible de toucher la Suisse. Les délais de préalerte sont aujourd'hui de plusieurs années. Il est certes toujours possible qu'un conflit localisé s'étende pour toucher la Suisse, mais la probabilité d'un tel événement est faible. En revanche, la prolifération des armes de toutes sortes constitue pour la sécurité internationale un danger permanent, auquel la Suisse est également confrontée.

2.2 Champ d'intervention

Scénarios pour une planification
et des préparatifs axés sur les
risques

La protection de la population et de ses bases d'existence exige des mesures de précaution. Cela concerne avant tout des événements dont la probabilité d'occurrence paraît faible, mais qui pourraient occasionner des dégâts très importants. Les mesures de précaution, dans le sens d'une planification détaillée et de préparatifs axés sur les risques, représentent un instrument important dans la gestion de dangers de toutes sortes. Des scénarios prenant en compte les dangers menaçant la Suisse et leurs conséquences possibles ont été élaborés à cette fin. C'est sur cette base que l'on peut définir les exigences posées à la protection de la population. L'illustration ci-dessous présente une vue d'ensemble des scénarios:

Figure 2:
Vue d'ensemble des scénarios



Seuls les événements
exceptionnels sont pris en
compte

Les événements qui constituent le pain quotidien des services d'intervention ne sont pas pris en compte dans la planification de la protection de la population. Pour la maîtrise de ces événements, la collaboration entre les organisations partenaires, à savoir la police, les sapeurs-pompiers, les services de la santé publique et les services techniques, est réglée et fonctionne de manière satisfaisante.

La concentration des activités humaines (en particulier dans les centres urbains) et la dépendance croissante à l'égard des infrastructures techniques aggravent les conséquences potentielles des catastrophes et des situations d'urgence. La probabilité de tels événements est relativement élevée alors que les délais de préalerte sont extrêmement courts, voire nuls, et que plusieurs cantons peuvent être touchés simultanément. Il s'agit en l'espèce des plus importants défis posés à la protection de la population.

Les plus grands défis sont les catastrophes et les situations d'urgence

Les effets de la violence infraguerrrière (chantage, extrémisme violent, terrorisme) sont plutôt d'ordre psychologique. Leur pouvoir de destruction est limité dans l'espace. En l'occurrence, ce sont les autorités et la police qui sont concernées au premier chef. En cas d'acte terroriste mettant en œuvre des armes de destruction massive, il faut pouvoir recourir à l'infrastructure de protection disponible. A l'heure actuelle, la violence infraguerrrière n'a pas une importance primordiale pour la protection de la population dans son ensemble.

Violence infraguerrrière: pas une importance primordiale

Aujourd'hui, le délai de préalerte admis pour un conflit armé impliquant la Suisse est de plusieurs années. Il y a fort peu de chances qu'un tel événement survienne à court terme dans un pays voisin. La probabilité d'opérations militaires de grande envergure touchant toute la Suisse est très faible. On mettra donc à profit le délai de préalerte pour ordonner la montée en puissance, c'est-à-dire pour adapter, efficacement et en temps voulu, les moyens de la protection de la population à l'évolution de la situation.

Conflit armé: utiliser le délai de préalerte

Les changements touchant l'éventail des dangers et leur probabilité d'occurrence doivent être identifiés à temps afin de créer les conditions nécessaires pour être en mesure d'avertir les autorités en temps utile, pour permettre aux organisations partenaires d'accroître leur disponibilité et pour transmettre de manière appropriée l'alarme à la population.

Identifier à temps les développements

3 Mission de la protection de la population

3.1 Politique de sécurité

Les intérêts de la Suisse sont déterminants pour la mission dévolue au système de protection de la population dans le cadre de la politique de sécurité. L'art. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (RS 101) stipule que la Confédération protège la liberté et les droits du peuple et assure l'indépendance et la sécurité du pays. Il y est également précisé que la Confédération favorise la prospérité commune, la cohésion interne et la diversité culturelle du pays, qu'elle veille à garantir une égalité des chances aussi grande que possible et qu'elle s'engage en faveur de la conservation durable des ressources naturelles.

Les intérêts de la Suisse

Objectifs de la Suisse en matière de sécurité

Les objectifs de la Suisse en matière de sécurité sont définis par la Constitution fédérale et précisés dans le rapport 2000 sur la politique de sécurité. En résumé, la Suisse veut conserver sa liberté de décision, protéger sa population et ses bases d'existence et contribuer à la stabilité et à la paix au-delà de ses propres frontières ainsi qu'à l'édification d'une communauté internationale fondée sur les valeurs démocratiques.

Protection de la population et de ses bases d'existence

La protection de la population a pour mission de protéger la population et ses bases d'existence en cas de catastrophe, en situation d'urgence ou en cas de conflit armé. Elle contribue à limiter et maîtriser les effets de tels événements. Pour ce faire, elle assure la conduite, la protection, le sauvetage et l'aide.

Tâches

Les tâches du système sont les suivantes:

- informer la population des dangers, des possibilités de protection et des mesures à prendre;
- transmettre l'alerte et l'alarme et diffuser des consignes de comportement à la population;
- assurer la conduite;
- coordonner la préparation et l'engagement des organisations partenaires;
- assurer, en temps utile et en fonction de la situation, la disponibilité opérationnelle et la montée en puissance des organisations partenaires.

3.2 Orientation et points forts

Catastrophes et situations d'urgence au premier plan

Sur la base des scénarios élaborés, les options prises par la protection de la population sont les suivantes:

- Les principaux dangers à prendre en compte dans la planification sont, à l'heure actuelle, les catastrophes et les situations d'urgence.
- L'état de préparation pour le cas de conflit armé peut être réduit. Il s'agit de maintenir la capacité de montée en puissance des organisations partenaires, en particulier de la protection civile, en fonction des besoins et de l'évolution de la situation, dans le cadre des délais de préalerte admis.

Optimisation de l'engagement des moyens par la coopération

D'une manière générale, ni les catastrophes, ni les situations d'urgence, ni même la violence infraguerrrière ne menacent l'ensemble du territoire suisse. La planification et l'engagement des moyens de la protection de la population peuvent donc être conçus sous la forme d'une coopération à l'échelon régional ou cantonal. Cela permet de réaliser des économies de personnel et d'équipement.

Seules les autorités politiques à l'échelon fédéral ou cantonal sont habilitées à définir les dimensions du système, autrement dit le degré souhaité de protection de la population. Les scénarios fournissent les bases de telles décisions, de même que les réflexions relatives à l'efficacité de la protection de la population, à son coût et au risque résiduel acceptable. Le degré d'efficacité ("service level") du système évolue dans un rapport inversement proportionnel à la gravité de la situation.

Degré de protection de la population

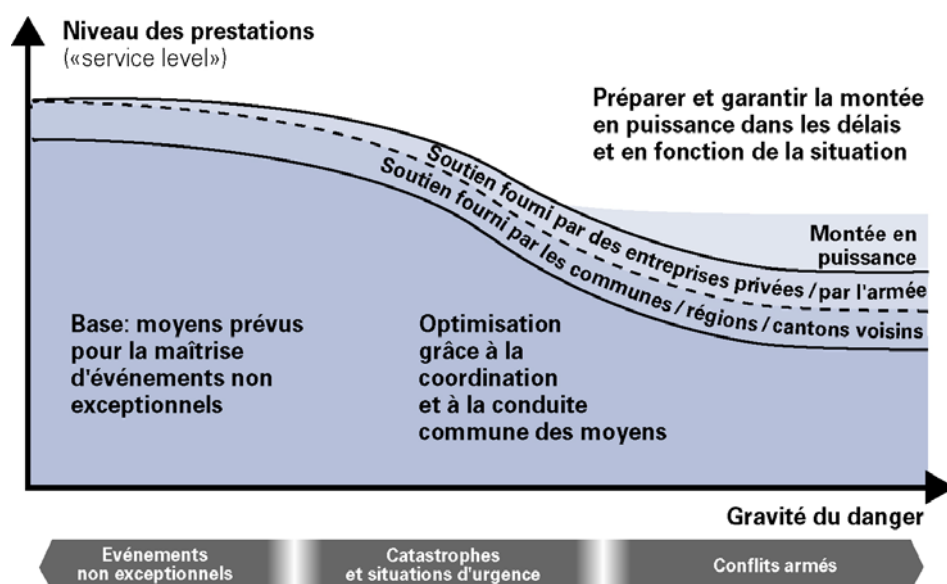


Figure 3:
Degré d'efficacité de la protection de la population

Le système est fondé sur les moyens nécessaires en situation normale. Le degré d'efficacité en la matière est régulièrement amélioré et atteint un niveau élevé en Suisse.

Un degré d'efficacité élevé en situation normale

En cas de catastrophe, de situation d'urgence ou de conflit armé, il faut s'accommoder d'un degré d'efficacité moins élevé qu'en situation normale. Les responsables politiques et les organisations partenaires qui interviennent doivent fixer des priorités. L'efficacité des organisations peut être améliorée si leur intervention est coordonnée par un organe de conduite et si les moyens sont engagés dans le cadre d'une coopération régionale ou cantonale. De plus, on peut solliciter l'aide d'entreprises privées, de personnes effectuant un service civil ou encore de l'armée. En cas de conflit armé, l'efficacité sera améliorée par un état de préparation approprié et par la montée en puissance.

Un degré d'efficacité moindre dans les cas graves

4 Structure de la protection de la population

4.1 Un système coordonné

Un système coordonné pour la conduite, la protection, le sauvetage et l'aide

La protection de la population est un système intégré pour la conduite, la protection, le sauvetage et l'aide. Dans le cadre de ce système, les organisations partenaires assument chacune la responsabilité de leur action dans leur propre domaine d'activité. Elles se prêtent mutuellement assistance pour remplir leurs tâches. Un organe de conduite commun assure la coordination de la planification et des préparatifs ainsi que la direction des interventions.

Figure 4:
Les organisations partenaires et leurs champs d'action

	<i>Événements non exceptionnels</i>	<i>Catastrophes et situations d'urgence</i>	<i>Conflits armés</i>
Conduite	Direction de l'intervention  Organe de conduite (y compris l'aide à la conduite)		
Organisations partenaires / champs d'action	Police <i>Ordre et sécurité</i>		
	Sapeurs-pompiers <i>Sauvetage et lutte contre tous les types de sinistres</i>		
	Services de la santé publique <i>Santé publique et premiers secours</i>		
	Services techniques <i>Fonctionnement de l'infrastructure technique</i>		
	Protection civile <i>Protection, assistance et appui</i>		

Autres institutions

Au besoin, d'autres institutions peuvent être appelées, par le biais de mandats de prestations, à apporter leur soutien à la protection de la population. Il peut s'agir de services publics (p. ex. les services sociaux), d'organisations privées (Samaritains, Croix-Rouge, etc.), d'entreprises privées (p. ex. entreprises de construction, de transport, de sylviculture), du service civil ou de l'armée.

La collaboration entre les organisations partenaires

Les organisations partenaires collaborent à l'échelon communal ou régional. Les cantons et les communes définissent leurs structures organisationnelles en fonction de leurs besoins, compte tenu des risques spécifiques auxquels ils sont exposés. Pour leurs planifications, la Confédération et les cantons se basent sur des unités organisationnelles correspondant à des zones de 6000 à 10 000 habitants. Il s'agit en l'occurrence de modèles, qui n'ont pas un caractère contraignant. La figure ci-dessous montre la structure d'une unité organisationnelle.

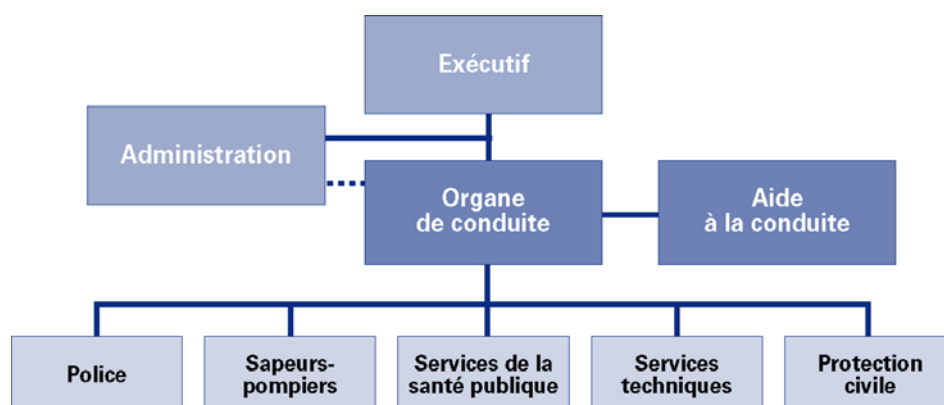


Figure 5:
Structure d'une organisation
d'intervention à l'échelon
communal ou régional

4.2 La conduite

La responsabilité générale de la sécurité de la population et, par conséquent, du système coordonné de protection de la population incombe à l'exécutif compétent, qui désigne, aux échelons cantonal et communal (ou régional), des organes de conduite bénéficiant d'une légitimité politique.

La responsabilité générale
incombe à l'exécutif

L'organe de conduite accomplit les tâches suivantes:

Tâches de l'organe de conduite

- évaluer les risques et les menaces;
- organiser les planifications et les préparatifs;
- coordonner, le cas échéant, l'engagement des organisations partenaires.

La conduite est organisée en fonction de trois échelons:

Les trois échelons de la conduite

- En temps normal (lors d'événements non exceptionnels), la direction de l'intervention revient aux organisations partenaires concernées, généralement les sapeurs-pompiers ou la police.
- Lors d'événements majeurs, il est nécessaire de coordonner l'intervention des organisations partenaires. La conduite des opérations est alors confiée à une direction commune, composée de spécialistes provenant des organisations concernées et de l'administration, selon le type d'événement.
- Si plusieurs organisations partenaires sont engagées pour une durée relativement longue, la coordination et la conduite des opérations sont confiées à un état-major appelé "organe de conduite", au sein duquel chaque organisation est représentée. Les compétences respectives de la direction de l'intervention (sur place) et de l'organe de conduite doivent être clairement délimitées par les cantons.

Les organisations partenaires sont représentées au sein de l'organe de conduite	L'organe de conduite se compose de membres des autorités, d'un chef d'état-major et de son suppléant, de représentants de l'administration et des représentants des organisations partenaires. Les membres de l'organe de conduite sont désignés à l'avance et reçoivent la formation correspondant à leur fonction. Suivant les cas, le responsable de la direction générale des opérations siège également au sein de l'organe de conduite. Des spécialistes peuvent également y être associés.
La protection civile et l'administration renforcent l'aide à la conduite	Le domaine de l'aide à la conduite regroupe les activités suivantes: information, suivi de la situation, télématique, protection ABC et coordination de la logistique. Ces tâches sont remplies autant que possible par les moyens de première intervention. Au besoin, du personnel de l'administration ou des organisations partenaires, en particulier de la protection civile, peut être appelé en renfort.
Information	En cas d'événement dommageable, l'information du public et des médias revêt une grande importance. Cette tâche incombe aux autorités compétentes. Celles-ci doivent s'assurer de pouvoir recourir à des spécialistes formés dans ce domaine, issus si possible de l'administration, et qui travaillent en étroite collaboration avec l'organe de conduite ou le chef de l'intervention.
Une infrastructure de conduite rapidement disponible	La conduite doit pouvoir s'appuyer sur une organisation et une infrastructure efficaces. Les locaux doivent notamment être équipés (ou pouvoir être équipés) de moyens de télécommunication modernes. Les locaux de conduite protégés (postes de commandement) doivent être rapidement opérationnels, surtout en cas de conflit armé.
La logistique est essentiellement l'affaire des organisations partenaires	Les organisations partenaires s'occupent elles-mêmes de leur logistique. Elles peuvent également faire appel à des entreprises privées. La protection civile peut mettre des éléments logistiques à la disposition des autres organisations, si plusieurs d'entre elles sont engagées ou si l'intervention se prolonge. Lorsque plusieurs éléments logistiques sont engagés, leurs moyens seront coordonnés dans le cadre de l'aide à la conduite.
Plans d'action pour l'alerte, l'alarme et l'information	En cas de danger pour la population, la Centrale nationale d'alarme et les autres services compétents sont chargés d'alerter les autorités et les postes d'alarme suffisamment tôt. Ces organes veillent également à ce que l'alarme soit transmise à temps à la population et à ce que celle-ci soit informée. La Confédération élabore des plans d'action en cas d'urgence et édicte des prescriptions en vue d'unifier les procédures d'alarme. Les cantons et les communes mettent ces mesures en œuvre conformément aux conditions fixées par la Confédération.

4.3 Structure modulaire, accroissement de la disponibilité opérationnelle et montée en puissance

Pour gérer les événements, les organisations partenaires disposent de moyens à structure modulaire. La conception modulaire prend pour point de départ les événements non exceptionnels. Les moyens engagés sont renforcés en fonction du genre et de la gravité de l'événement. Lors d'événements non exceptionnels, la coordination usuelle des organisations partenaires, en particulier les moyens de première intervention (police, sapeurs-pompiers, services sanitaires d'urgence) suffit. Les organisations concernées dirigent les interventions sur place en appliquant des procédures éprouvées. En cas de catastrophe ou en situation d'urgence, plusieurs, voire toutes les organisations d'une même commune ou région, entrent en action. Elles peuvent mettre sur pied d'autres éléments d'intervention et également recevoir le renfort d'organisations ou d'entreprises privées ou encore de l'armée.

Une structure modulaire pour la gestion des événements

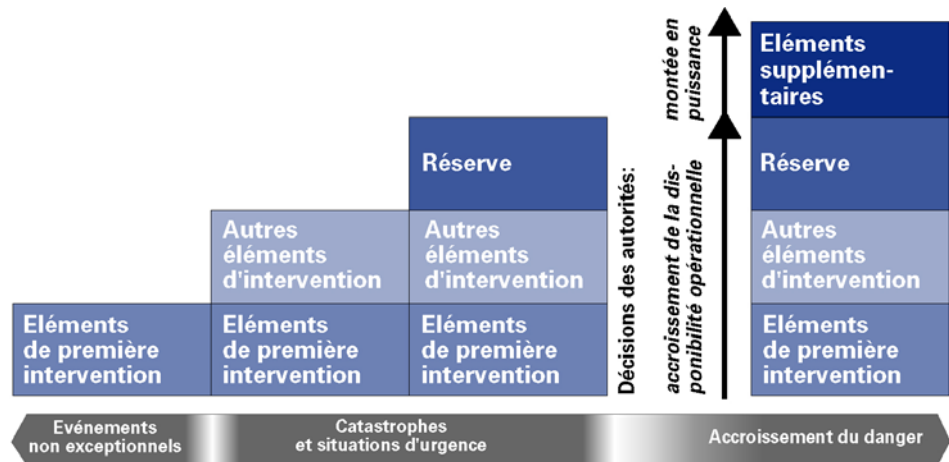
Si le danger s'accroît (p. ex. en cas d'augmentation de la radioactivité ou de menace politico-militaire), la Confédération, les cantons et les communes élèvent, en fonction du moment et de la situation, l'état de préparation des systèmes d'alarme, des organes de conduite, des organisations partenaires et des ouvrages de protection dans les domaines relevant de leurs compétences respectives. Ils se tiennent prêts à faire intervenir les éléments de réserve.

Accroissement de la disponibilité opérationnelle

Si l'évolution de la situation laisse craindre l'éclatement d'un conflit armé, le Gouvernement et le Parlement peuvent également décréter la montée en puissance du système de protection de la population. La montée en puissance doit pouvoir être garantie dans le cadre des délais de préalerte de plusieurs années admis actuellement. Elle implique des mesures relatives au personnel (mise à disposition d'éléments supplémentaires grâce à l'élévation de la limite d'âge fixée pour l'obligation de servir), à l'instruction et au matériel. Ces mesures doivent être planifiées aujourd'hui déjà. Celles dont la mise en œuvre dépasserait le cadre des délais de préalerte (en particulier le maintien de la valeur des abris et des constructions protégées) doivent être appliquées en permanence. Le tableau ci-dessous schématise la structure modulaire, l'élévation de l'état de préparation et la montée en puissance du système de protection de la population.

Montée en puissance

Figure 6:
Structure modulaire, élévation de
l'état de préparation et montée
en puissance



4.4 Répartition des tâches entre les cantons et la Confédération

Compétences des cantons

Les cantons sont compétents en matière de protection de la population, dans les limites fixées par le droit fédéral. Il leur incombe en particulier de prendre les mesures nécessaires en cas de catastrophe ou en situation d'urgence. Les cantons règlent l'organisation, l'instruction, l'état de préparation et l'engagement des organisations partenaires de la protection de la population, à l'exception des services techniques. Ils assurent la conduite et la préparation de l'infrastructure de protection, en temps voulu et en fonction de la situation. Les cantons sont responsables de l'application des prescriptions fédérales dans le domaine de la protection civile. Ils règlent également la collaboration intercantonale.

Compétences de la Confédération

Dans sa législation, la Confédération règle les principes généraux de la protection de la population. Elle est également chargée de la coordination dans ce domaine.

Elle a la compétence de prendre des dispositions dans les cas suivants:

- augmentation de la radioactivité, accidents survenant dans des barrages hydroélectriques, épidémies et épizooties;
- conflits armés.

En accord avec les cantons, la Confédération peut assurer la coordination et, le cas échéant, la conduite lorsque plusieurs cantons, l'ensemble du pays ou des zones frontalières sont touchés par un événement (p. ex. un tremblement de terre).

Le renseignement stratégique, l'identification précoce des dangers et l'alerte rapide qui en découle font également partie des tâches de la Confédération.

En ce qui concerne la protection civile, la Confédération règle les domaines suivants: droits et obligations des personnes astreintes, instruction, matériel, installations d'alarme et systèmes télématiques, ouvrages de protection et financement.

Les cantons et la Confédération collaborent à l'accomplissement de tâches communes. Il s'agit notamment de la réflexion sur le développement de la protection de la population, de l'information et de la coopération internationale. La Confédération collabore également avec les cantons pour ce qui a trait à la recherche et au développement en matière de protection de la population.

Tâches communes

5 Les organisations partenaires et leurs champs d'action

Ce chapitre est consacré aux organisations partenaires et à leurs champs d'action dans le cadre du système de protection de la population. Les tâches incombant à ces organisations en temps normal ne sont pas abordées ici. Les domaines du personnel, de l'instruction et du financement sont traités dans les chapitres suivants.

Remarque liminaire

Toutes les organisations partenaires ont entrepris des réformes: la police, notamment en relation avec le projet de réexamen du système de sécurité intérieure de la Suisse (USIS); les sapeurs-pompiers, à la suite du rapport "Sapeurs-pompiers 2000 plus"; la santé publique, qui doit s'adapter aux conditions actuelles; les services techniques, principalement à la suite de privatisations. S'agissant des réformes, les lignes qui suivent ne traitent que de celle de la protection civile, menée par la Confédération en étroite collaboration avec les cantons.

Réformes des organisations partenaires

5.1 La police (ordre et sécurité)

Dans le cadre de la protection de la population, la police est responsable du maintien de l'ordre et de la sécurité. Il s'agit d'une tâche centrale de l'Etat. Les moyens nécessaires sont constitués par les corps de police cantonaux et communaux.

Maintien de l'ordre et de la sécurité

La police est réglementée au plan cantonal pour les questions de personnel, d'organisation, d'équipement, d'instruction et de financement.

Réglementations cantonales

La police est un moyen de première intervention. La collaboration avec les sapeurs-pompiers et les services sanitaires d'urgence fonctionne de longue

Collaboration avec les autres organisations partenaires

date. La protection civile peut être appelée en renfort en cas de surcharge momentanée ou lors d'une intervention de longue durée. Sa contribution se limitera à des tâches qui n'exigent pas d'être armé, par exemple la régulation du trafic.

5.2 Sapeurs-pompiers (sauvetage et lutte contre les sinistres en général)

Sauvetage et lutte contre les sinistres en général	Les sapeurs-pompiers sont responsables du sauvetage et de la lutte contre les sinistres en général (y c. les incendies et les sinistres causés par les éléments). Ils sont en outre chargés des tâches spéciales que sont la lutte contre les fuites de produits toxiques ou d'hydrocarbures et contre les émanations radioactives. Les cantons confient certaines tâches à des centres de renfort, dont les membres sont équipés et formés en conséquence.
Réglementations cantonales	Les questions de recrutement, de personnel, d'organisation, d'équipement, d'instruction et de financement sont réglées au plan cantonal. Les sapeurs-pompiers s'occupent eux-mêmes de leur équipement spécifique. Les établissements cantonaux d'assurance incendie, les cantons et les communes supportent les coûts des mesures requises dans leurs domaines de compétences.
Collaboration avec les autres organisations partenaires	Les sapeurs-pompiers constituent un moyen de première intervention. Leurs formations sont structurées de façon modulaire. Elles peuvent intervenir en quelques minutes. Leurs engagements durent de quelques heures à plusieurs jours. L'aide mutuelle et la relève sont assurées par les communes voisines et les centres de renfort. Les sapeurs-pompiers collaborent depuis longtemps avec la police et la santé publique. Des entreprises privées peuvent être chargées de tâches particulières (p. ex. des entreprises de construction ou de nettoyage de canalisations). Des moyens d'autres organisations partenaires peuvent être appelés en renfort.

5.3 Services de la santé publique (santé et premiers secours)

Prestations médicales	Les services de la santé publique fournissent des prestations médicales à la population et aux services d'intervention. Ces prestations comprennent aussi les mesures prises à titre préventif et le soutien psychologique.
Réglementations cantonales	Les législations cantonales règlent les questions de personnel, d'organisation, d'équipement, de formation et de financement. Les cantons se chargent de créer les structures ad hoc et de mettre les moyens nécessaires à disposition. Ils définissent les moyens supplémentaires (y c. ceux de la protection civile) requis en cas de catastrophe ou en situation d'urgence (personnel, médicaments, matériel, lits dans des constructions protégées, etc.).

Les services sanitaires d'urgence sont un moyen de première intervention. Ils collaborent de longue date avec la police et les sapeurs-pompiers. Au besoin, ils peuvent être renforcés par des membres de la protection civile formés à cet effet.

Collaboration avec les autres organisations partenaires

La Confédération met à disposition un organe de coordination et de conduite ainsi que des moyens supplémentaires lors de catastrophes ou de situations d'urgence ayant de graves conséquences sanitaires (épidémie, tremblement de terre, contamination radioactive, etc.) ou en cas de conflit armé. Elle prescrit des mesures de précaution pour le cas de conflit armé, essentiellement le maintien d'une infrastructure sanitaire protégée et du degré de préparation du matériel.

Aide de la Confédération

5.4 Services techniques (fonctionnement de l'infrastructure technique)

Les services techniques (de droit public ou privé) assurent, en vertu des dispositions légales spécifiques, le fonctionnement de leurs infrastructures. Après un sinistre, ils garantissent le retour progressif à la normale en matière d'approvisionnement en eau, gaz et électricité, la disponibilité des voies de communication et des réseaux de télécommunications ainsi que l'évacuation des déchets, compte tenu des mesures d'urgence ordonnées par les autorités.

Fonctionnement de l'infrastructure technique

Les services techniques accomplissent leurs tâches sous leur propre responsabilité. Ils prennent des mesures en application de la législation ou de la réglementation en vigueur, fournissent le personnel, l'équipement et le matériel nécessaires et prennent en charge les frais qui en résultent.

Sous leur propre responsabilité

Dans les phases de forte sollicitation, les services techniques reçoivent en priorité le renfort d'entreprises privées. Si nécessaire, des moyens d'autres organisations partenaires peuvent être mis à leur disposition.

Collaboration avec les autres organisations partenaires

5.5 Protection civile (protection, assistance et aide)

La protection civile accomplit les tâches suivantes:

L'éventail des tâches

- mise à disposition de l'infrastructure de protection et des moyens permettant de transmettre l'alarme à la population;
- encadrement de sans-abri et de personnes en quête de protection;
- protection des biens culturels;
- appui aux autres organisations partenaires, notamment en cas de catastrophe ou de situation d'urgence;
- aide à la conduite et logistique, à titre de renfort;

- travaux de remise en état;
- engagements au profit de la communauté.

Mesures de protection en fonction de la situation	Selon la situation et le temps à disposition, la direction de l'intervention ou l'organe de conduite peuvent ordonner des mesures de protection. Lors de catastrophes et de situations d'urgence ou en cas de conflit armé, les autorités peuvent ordonner la préparation et l'occupation des abris. Ces mesures sont communiquées dans le cadre de la diffusion des consignes de comportement.
Encadrement de sans-abri et de personnes en quête de protection	L'assistance a pour but d'accueillir et d'encadrer des sans-abri et des personnes en quête de protection. On dispose pour cela de bâtiments et de locaux publics ou privés, d'abris, de constructions protégées ou d'une partie de l'infrastructure militaire.
Biens culturels: application de la Convention de La Haye	La Confédération crée les conditions nécessaires à la protection des biens culturels d'importance nationale et régionale. En cas de conflit armé, elle ordonne des mesures de protection au sens de la Convention de La Haye. Les cantons prennent les mesures nécessaires conformément aux prescriptions fédérales et en collaboration avec les institutions culturelles et les particuliers.
Appui aux autres organisations partenaires	Au besoin, la protection civile appuie les autres organisations partenaires. Elle peut notamment être engagée pour effectuer des interventions de longue durée (de quelques jours à plusieurs semaines), seule ou en collaboration avec d'autres organisations partenaires.
Aide à la conduite et logistique	Des membres de la protection civile peuvent être engagés pour renforcer l'aide à la conduite ou le dispositif d'alarme-eau. Au besoin, la protection civile assure des prestations logistiques au profit d'autres organisations partenaires. Elle est responsable de la coordination de la logistique dans le cadre de l'aide à la conduite.
Remise en état	Certains événements, généralement d'origine naturelle comme les inondations, les tempêtes ou les avalanches, occasionnent des dégâts qu'il convient de réparer le plus rapidement possible. Ces travaux de consolidation et de déblaiement durent en général quelques jours, voire quelques semaines.
Engagements au profit de la communauté	Sur décision des autorités, la protection civile peut être engagée au profit de la communauté (p. ex. lors de manifestations importantes).
Législations fédérale et cantonales	La Confédération fixe le cadre légal de la protection civile et édicte des prescriptions dans les limites de ses compétences, notamment en ce qui concerne le recrutement et le personnel. Les cantons sont responsables de l'organisation de la protection civile et de la mise en œuvre des prescriptions fédérales.

L'organisation de la protection civile est dictée par l'analyse des dangers, les données géographiques et les structures politiques des cantons, des communes ou des régions. Elle peut différer d'une entité à l'autre. On appliquera en principe le modèle suivant, notamment pour l'instruction:

Organisation de la protection civile

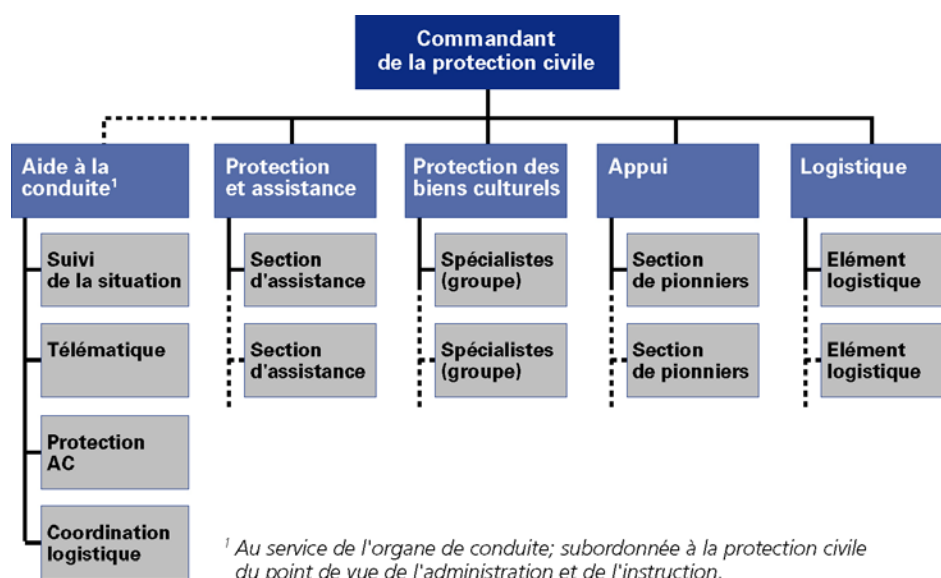


Figure 7:
Modèle d'organisation

6 Coordination et collaboration

6.1 Recherche et développement (recherche appliquée)

La protection de la population peut être améliorée en permanence par les apports d'une recherche et d'un développement ciblés. Les priorités en la matière sont le partage des connaissances disponibles et l'étude d'interdépendances complexes.

But

Tous les champs d'action de la protection de la population peuvent faire l'objet d'investigations. La recherche et le développement portent en particulier sur les domaines suivants:

Domaines de recherche

- l'examen périodique des menaces et des risques potentiels, leur probabilité d'occurrence et la mise à jour des connaissances en la matière;
- l'élargissement et l'approfondissement des connaissances en matière de comportements sociaux à risques liés aux catastrophes;
- l'amélioration des méthodes de planification des mesures;
- la mise à disposition de bases de travail pour optimiser l'accomplissement des tâches;
- l'évaluation des événements (préparatifs et gestion);

- les échanges d'informations et la coopération dans le cadre d'activités internationales de recherche.

Structure et organisation

La recherche et le développement doivent être interdisciplinaires et coordonnés entre les représentants cantonaux des organisations partenaires. C'est une tâche qui poursuit des objectifs à long terme. Elle doit être planifiée sur plusieurs années afin d'assurer la continuité.

De la compétence de la Confédération

La Confédération pilote et finance la recherche et le développement par le biais d'une organisation ad hoc dans laquelle les cantons sont représentés. Des mandats peuvent être confiés aux hautes écoles ou à des entreprises privées.

6.2 Institutions actives essentiellement dans le domaine de la prévention

Institutions non intégrées au système coordonné

Le système coordonné de protection de la population est prévu avant tout pour assurer les préparatifs, les interventions en cas d'événement dommageable et la remise en état. Les institutions actives essentiellement dans le domaine de la prévention n'y sont pas directement intégrées. C'est le cas, par exemple, de l'Institut fédéral pour l'étude de la neige et des avalanches rattaché à l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (FNP), de divers organes du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et des communications (DETEC) ainsi que de l'Office fédéral de la santé publique et de l'Office vétérinaire fédéral.

Coordination aux échelons national et cantonal

Ces institutions doivent être associées au système dans le cadre d'une étroite collaboration et d'une coordination rigoureuse, avant tout aux échelons national et cantonal. Dans le domaine de l'alarme et de la diffusion des consignes de comportement, cette coopération accrue se traduira notamment par le fait qu'une seule ordonnance sur l'alarme traitera, dans la mesure du possible, tous les cas d'importance nationale, cantonale ou régionale.

6.3 Domaines coordonnés

Planification et préparation de tâches accomplies en commun

Les activités menées dans le cadre des domaines coordonnés consistent principalement à établir des planifications et des préparatifs afin de permettre aux cantons et à la Confédération d'accomplir au mieux leurs tâches civiles et militaires communes.

Des organes de coordination moins nombreux

Certains organes de coordination ont perdu leur raison d'être, soit parce que leur fonction est désormais remplie par les services spécialisés de l'administration, soit parce que les besoins de l'armée et de la protection de la population en cas d'engagement se sont réduits.

Certains services coordonnés sont supprimés. Il s'agit (dans l'ordre alphabétique) de l'approvisionnement, de l'aumônerie, des études de base, de l'information, de l'instruction, de la protection des bâtiments contre les effets des armes et du service vétérinaire. Pour ces domaines, la coordination incombera à l'avenir aux unités administratives responsables.

Suppression de services coordonnés

Il convient de poursuivre ou de mettre en place une coordination dans les domaines suivants (dans l'ordre alphabétique): circulation et transports, protection ABC, réquisition, service des avalanches, service météorologique, service sanitaire, suivi de la situation (nouveau) et télématique (transmissions).

Organes maintenus ou à créer

6.4 Approvisionnement économique du pays

En temps normal, l'approvisionnement économique du pays est chargé d'assurer la constitution de réserves suffisantes et de prévoir des mesures de gestion pour le cas de crise, notamment pour garantir le maintien de prestations de services importantes. En cas de difficultés d'approvisionnement, il peut prendre différentes mesures, telles que recourir aux stocks obligatoires, favoriser les importations ou, au besoin, restreindre la consommation. Il collabore avec l'armée et la protection de la population.

Réserves et mesures de gestion pour le cas de crise

6.5 Aide subsidiaire de l'armée

L'armée contribue à la prévention et à la maîtrise des dangers majeurs. Avant de faire appel à l'armée, les autorités civiles doivent mettre à contribution tous les moyens de la protection de la population et les possibilités offertes par la collaboration régionale et intercantonale (sauf pour l'aide spontanée). Le principe de subsidiarité doit donc être appliqué systématiquement lorsqu'il s'agit de demander l'aide de l'armée et d'engager des formations militaires.

Application systématique du principe de subsidiarité

Les autorités civiles gardent la responsabilité générale des opérations menées dans le cadre de la protection de la population. Les commandants de troupes sont responsables de la conduite des formations militaires. Les principes de l'engagement sont définis en commun par les responsables civils et militaires.

Responsabilité générale et responsabilité de la conduite

Les autorités civiles attendent de l'armée une aide subsidiaire sous trois formes. Le plan directeur de l'armée précise ce qui peut être demandé à l'armée et ce que celle-ci peut offrir, sur le plan de la qualité et de la quantité.

Une aide sous plusieurs formes

Les engagements subsidiaires de sûreté (armés) concernent essentiellement des tâches de surveillance. Il s'agit avant tout de protéger

Engagements subsidiaires de sûreté

- les frontières,
- des personnalités importantes,
- des conférences et des manifestations internationales,
- des bâtiments importants

et d'assurer

- la défense contre les dangers menaçant gravement la sécurité intérieure.

Aide militaire en cas de catastrophe

L'armée aide les autorités civiles à maîtriser des catastrophes naturelles ou anthropiques à l'intérieur des frontières nationales. Sa contribution peut prendre les formes suivantes:

- mise à la disposition des partenaires civils de matériel militaire pour l'aide en cas de catastrophe, indépendamment des prestations de la troupe (aide préventive);
- mise à disposition de matériel supplémentaire sur demande dans les dépôts décentralisés (aide spontanée de l'administration);
- intervention rapide de troupes se trouvant à proximité du lieu d'un événement afin d'apporter une aide spontanée, limitée dans le temps et dans l'espace;
- aide militaire en cas de catastrophe à proprement parler, apportée par des formations spécialisées (structurées de façon modulaire) à la demande des autorités civiles.

Engagements d'appui

Au besoin, l'armée effectue des engagements d'appui généraux, tels que transports routiers et aériens ou travaux de génie. Elle choisit les moyens qui doivent être engagés. Dans le domaine de l'assistance, elle ne fournit plus d'aide aux autorités et aux organisations d'entraide privées. L'engagement de l'armée en cas d'arrivée massive de requérants d'asile demeure réservé; elle ne dispose plus de formations spéciales. Dans d'autres domaines (sanitaire, protection AC, télématique), elle intervient à titre subsidiaire avec les moyens dont elle dispose.

6.6 Coopération internationale

Coopération internationale

La Suisse est confrontée aux mêmes dangers que ses voisins. Pour la protection de la population, il s'agit, d'une part, de profiter de la coopération internationale en matière de recherche et d'évaluation des événements et des interventions et, d'autre part, de contribuer à la solidarité internationale et à la consolidation de la situation sur le plan de la politique de sécurité en Europe. La protection des biens culturels est un domaine qui se prête particulièrement bien au développement de la coopération internationale. Celle-ci est d'ailleurs explicitement encouragée par le Deuxième

Protocole additionnel de la Convention de La Haye, que la Suisse a signé en 1999.

La Suisse peut coopérer à l'aide internationale de trois manières. Premièrement, les cantons et les communes peuvent, sur la base d'accords bilatéraux, fournir de l'aide en cas de catastrophe dans les régions frontalières en engageant les moyens de la protection de la population. Deuxièmement, les membres des organisations partenaires peuvent s'engager à titre volontaire dans le Corps suisse d'aide en cas de catastrophe ou dans la Chaîne suisse de sauvetage. Enfin, la protection de la population est, d'une part, représentée au sein du Partenariat pour la paix et, d'autre part, participe à des manifestations internationales traitant de la prévention des catastrophes dans le domaine de la protection des biens culturels.

Possibilités concrètes

7 Personnel

7.1 Principes

Au début de la phase de mise en œuvre du nouveau système de protection de la population, en 2003, l'obligation de servir devra encore se fonder sur l'actuelle Constitution fédérale. Les obligations que l'on connaît aujourd'hui seront maintenues. Sur le plan national, il s'agit de l'obligation de servir dans l'armée ou dans la protection civile ainsi que, dans des cas exceptionnels, d'accomplir un service civil. Sur le plan cantonal, cela concerne l'obligation de servir dans les sapeurs-pompiers ainsi que d'autres formes de service obligatoire. Les personnes qui auront accompli intégralement leurs obligations militaires ou le service civil ne seront plus astreintes à servir dans la protection civile. Dès que la collaboration au sein du système coordonné de protection de la population sera rodée, il faudra aborder la question, aujourd'hui laissée en suspens, d'une obligation générale de servir.

Obligation de servir

Afin de garantir le fonctionnement du système de santé publique en cas de catastrophe, en situation d'urgence et en cas de conflit armé, il convient de créer des bases légales à l'échelon cantonal pour assurer la disponibilité du personnel sanitaire. Cette disponibilité peut aussi être garantie par la voie contractuelle (contrats de travail).

Santé publique

Le personnel professionnel de toutes les organisations partenaires est assujéti aux dispositions régissant le droit du travail.

Professionnels

Dans la protection de la population, les femmes ont les mêmes possibilités que les hommes et ont donc accès à toutes les fonctions. Elles peuvent

Les femmes et la protection de la population

effectuer un service de protection civile sur une base volontaire. En outre, les femmes sont désormais soumises à l'obligation de servir dans les corps de sapeurs-pompiers dans la plupart des cantons.

7.2 Protection civile

120 000 personnes astreintes à servir	Pour la maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence, la protection civile a besoin d'environ 105 000 personnes pour toute la Suisse. A cela s'ajoutent quelque 15 000 personnes libérées à titre anticipé de l'obligation de servir dans la protection civile au profit des autres organisations partenaires. Au total, le besoin en personnel se monte donc à environ 120 000 personnes.
Potentiel de recrutement	Environ 6000 personnes astreintes sont recrutées chaque année pour la protection civile.
Limite d'âge pour l'obligation de servir	L'obligation de servir dans la protection civile s'étend de 20 à 40 ans.
Recrutement commun pour l'armée et la protection civile	L'armée et la protection civile procèdent à un recrutement commun. La procédure comprend trois étapes: l'information par écrit des personnes astreintes, la journée d'information et le recrutement proprement dit. Il est tenu compte, dans la mesure du possible, des aptitudes et des désirs des personnes appelées quant à leur incorporation. Il n'y a cependant pas de liberté de choix, l'armée gardant la priorité. Les personnes recrutées pour la protection civile sont réparties entre trois fonctions de base: collaborateur d'état-major, assistant et pionnier. Afin de permettre une incorporation optimale des conscrits, les profils d'exigences pour les différentes fonctions sont redéfinis. La responsabilité principale du recrutement incombe à l'armée. La collaboration entre la Confédération et les cantons est assurée par un organe de coordination.
Volontariat	Le service volontaire dans la protection civile est possible. Il est ouvert aux femmes et aux étrangers à partir de 20 ans ainsi qu'aux personnes ayant accompli leur service militaire, leur service civil ou leur service dans la protection civile. Les personnes servant à titre volontaire ont les mêmes droits et obligations que les personnes astreintes.
Gestion du personnel	Les personnes astreintes sont à la disposition de leur canton de domicile. La gestion et le contrôle du personnel incombent aux cantons. Ceux-ci peuvent incorporer les personnes astreintes dans le personnel de réserve.
Libération anticipée	La libération anticipée du service dans la protection civile est l'affaire des cantons. Pour autant que les besoins de la protection civile soient couverts, la libération anticipée permet d'éviter que les organisations partenaires en général manquent de personnel professionnel et que les organes de conduite et les sapeurs-pompiers manquent de personnel de milice.

Les membres du Conseil fédéral et des exécutifs cantonaux, de l'Assemblée fédérale et du Tribunal fédéral ainsi que les membres à plein temps des tribunaux cantonaux et des exécutifs communaux sont libérés d'office de l'obligation de servir dans la protection civile.

Libération d'office

Le personnel supplémentaire dont a besoin la protection civile en cas de conflit armé est recruté seulement après que les autorités ont décrété la montée en puissance. La Confédération fixe les effectifs supplémentaires nécessaires, en accord avec les cantons. Les besoins globaux sont estimés à 200 000 personnes au maximum. Pour atteindre cet objectif, la Confédération peut, dans un premier temps, relever la limite d'âge pour l'obligation de servir.

Montée en puissance

7.3 Sapeurs-pompiers

Le recrutement des sapeurs-pompiers est réglé sur le plan cantonal. Le potentiel de recrutement est donc distinct de celui de l'armée et de la protection civile. En principe, les sapeurs-pompiers recrutent des personnes âgées d'au moins 25 ans.

Recrutement cantonal

Les sapeurs-pompiers ont besoin d'environ 110 000 personnes pour l'ensemble de la Suisse. En fonction des prescriptions cantonales, une partie de ce personnel peut être constituée par des personnes libérées à titre anticipé du service de protection civile.

Besoin en personnel:
environ 110 000 personnes

En cas de conflit armé, les sapeurs-pompiers couvrent le besoin en personnel supplémentaire en réintégrant d'anciens membres et en recourant à des volontaires.

Montée en puissance

8 Instruction

8.1 Principes

L'instruction au sein de la protection de la population est axée prioritairement sur la maîtrise de catastrophes et de situations d'urgence. Elle doit être en rapport avec les interventions et exploiter les synergies existant entre les organisations partenaires et avec l'armée.

Accent mis sur l'aide en cas de catastrophe et en situation d'urgence

Afin d'éviter les doubles emplois, les cours doivent être proposés par l'organisation partenaire ou l'institution qui dispose des meilleures connaissances techniques, de la plus grande expérience et de l'infrastructure la mieux appropriée.

Offre réciproque

Responsabilité cantonale Les cantons sont responsables au premier chef de l'instruction dispensée dans le cadre de la protection de la population.

8.2 Instruction des organes de conduite

Objectifs	Les membres des organes de conduite doivent recevoir une instruction et suivre des cours de perfectionnement leur permettant d'assumer en permanence leurs responsabilités en matière de planification, de préparatifs et d'intervention.
Instruction de base	Lors de l'instruction de base, les membres des organes de conduite doivent se préparer à assumer leurs fonctions selon leur position hiérarchique. Ils doivent connaître les dangers et les risques existants, les tâches des organes de conduite et les possibilités d'intervention des différentes organisations partenaires. Ils se forment en outre au travail d'état-major et se familiarisent avec l'infrastructure nécessaire.
Perfectionnement	Le perfectionnement sert à renouveler, compléter et approfondir les connaissances acquises durant l'instruction de base. Il a également pour but de vérifier périodiquement l'état de préparation des organes de conduite. Leurs membres peuvent se préparer à gérer divers types d'événements en participant à des exercices.

8.3 Instruction au sein des organisations partenaires

Principe	Chaque partenaire organise de manière indépendante l'instruction technique qui lui est spécifique. Lorsque cela est possible et approprié, il convient de faire appel à des spécialistes issus d'autres organisations partenaires ou d'institutions privées pour traiter certains thèmes. Chaque organisation partenaire est invitée à tenir compte de l'instruction et de l'expérience des autres.
Police	Les corps de police forment leur personnel dans les centres d'instruction cantonaux et communaux ainsi qu'à l'Institut suisse de police.
Sapeurs-pompiers	L'instruction des sapeurs-pompiers est réglée à l'échelon cantonal. La coordination est assurée par la Conférence gouvernementale pour la coordination du service du feu (CGCSF), en accord avec les organes cantonaux compétents.
Santé publique	Dans le domaine de la santé publique, l'instruction est réglée en principe à l'échelon cantonal. Les services compétents définissent des normes applicables au personnel professionnel et aux non-professionnels assumant une fonction dans le domaine sanitaire. L'instruction destinée aux non-professionnels est conçue de manière à permettre un engagement polyvalent.

lent. Il convient d'encourager une étroite collaboration avec la Croix-Rouge Suisse et l'Alliance suisse des samaritains.

Les services techniques forment leur personnel en fonction de leurs besoins.

Services techniques

8.4 Instruction dans la protection civile

La réorientation de la protection civile implique une adaptation et une révision partielle de l'instruction. Le contenu est axé sur le domaine clé de la gestion des catastrophes et des situations d'urgence. L'instruction prévue pour le cas de conflit armé sera mise en veilleuse et réactivée si la montée en puissance est décrétée.

Objectifs et orientation

L'instruction doit permettre à la protection civile d'accomplir ses nouvelles tâches avec un personnel polyvalent. Trois fonctions de base sont prévues dans la nouvelle conception:

Une instruction polyvalente

- collaborateur d'état-major (aide à la conduite);
- préposé à l'assistance (protection et assistance);
- pionnier (appui).

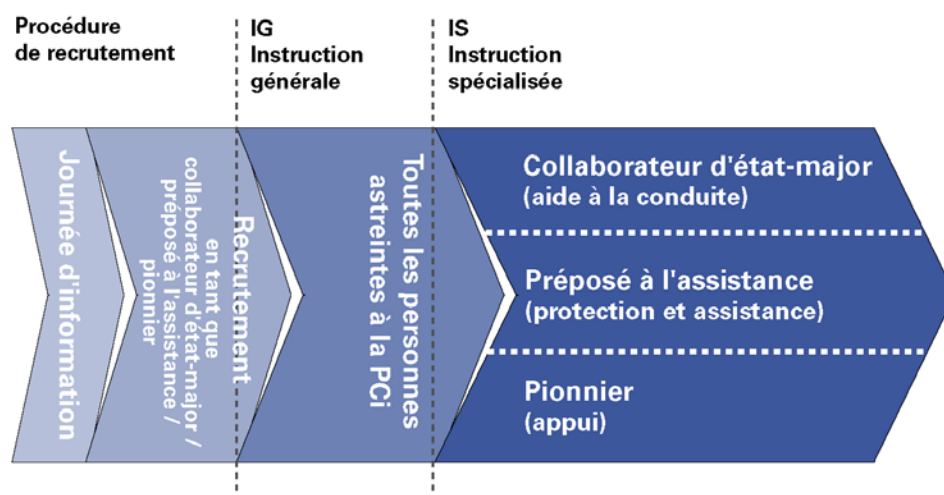


Figure 8:
Recrutement et instruction de base dans la protection civile

Après le recrutement, fondé sur les exigences relatives aux trois fonctions fondamentales, les personnes astreintes doivent suivre une instruction de base structurée en deux volets interdépendants:

Instruction de base

- d'une part, l'instruction générale (IG), qui regroupe en un tronc commun toutes les personnes astreintes et traite des connaissances générales communes aux trois fonctions de base;
- d'autre part, l'instruction spécialisée (IS), qui offre des filières séparées permettant de dispenser les connaissances techniques et pratiques relatives à chaque fonction.

Les personnes astreintes se verront confier des tâches plus diversifiées qu'aujourd'hui. Par conséquent, l'instruction de base sera un peu plus longue.

Instruction complémentaire	Certaines personnes peuvent compléter leurs connaissances générales, soit immédiatement après l'instruction de base, soit ultérieurement, en suivant une instruction complémentaire pour spécialistes (IC) sur des thèmes comme la gestion d'un central téléphonique ou l'entretien du matériel et des constructions.
Instruction des cadres	Une instruction spéciale est prévue pour chacune des différentes fonctions de cadres: chef de groupe, chef de section, responsable d'un domaine de l'aide à la conduite, commandant de la protection civile. Les cadres sont responsables de la conduite, de l'instruction et de la préparation de leurs formations. L'instruction doit répondre aux exigences liées à ces tâches et améliorer les compétences.
Perfectionnement	Les cadres et les spécialistes de la protection civile doivent suivre périodiquement des cours de perfectionnement afin de pouvoir mettre rapidement en œuvre les innovations.
Cours de répétition	Les cours de répétition annuels doivent permettre aux personnes astreintes d'être opérationnelles en tout temps. Ils comprennent également les prestations de service supplémentaires que doivent fournir les cadres pour être à même d'accomplir leurs tâches exigeantes de conduite et d'instruction. Les cours de répétition servent avant tout à vérifier, à compléter et à consolider l'état de préparation des formations et des cadres. Ils permettent en outre à ces derniers d'acquérir l'expérience nécessaire en matière de conduite. Les cours de répétition peuvent également avoir lieu à l'occasion d'exercices organisés conjointement avec d'autres organisations partenaires.

8.5 Aide de la Confédération

Conventions avec les cantons	La Confédération peut organiser des services d'instruction et de perfectionnement dans les domaines relevant de la compétence des cantons, en accord avec ceux-ci. Il s'agit avant tout de cours qui requièrent soit des instructeurs professionnels ayant des connaissances spécifiques, soit une infrastructure particulière ou encore dont l'organisation s'avère plus économique à l'échelon fédéral.
Instruction des organes de conduite	Afin de garantir la coopération entre les différents échelons de conduite en cas d'intervention réelle, la Confédération apporte son aide aux cantons dans le domaine de l'instruction des organes de conduite. Elle leur propose également des cours de perfectionnement périodiques.

La Confédération peut proposer des services d'instruction et de perfectionnement spéciaux.

Services d'instruction spéciaux

En accord avec les cantons, la Confédération fixe le cadre général et crée les bases d'une instruction uniformisée. Pour des raisons de rentabilité, elle forme les commandants de la protection civile et leurs suppléants, les cadres et certains spécialistes de l'aide à la conduite et de la protection des biens culturels. A la demande des cantons, elle peut organiser des services d'instruction et de perfectionnement.

L'instruction dans la protection civile

La Confédération assure la formation et le perfectionnement du personnel enseignant aux organes de conduite ainsi que dans le cadre de la protection civile. Les instructeurs sont soumis à des exigences élevées en raison des profondes mutations qui caractérisent l'époque actuelle. Aussi est-il nécessaire de leur offrir une formation de base complète et des cours de perfectionnement réguliers.

Formation des instructeurs

Afin de tirer profit des synergies, la Confédération autorise le personnel d'instruction des autres organisations partenaires à suivre les cours qu'elle propose.

Etant donné la complexité des risques et des dangers actuels, une instruction efficace ne saurait se passer de moyens d'enseignement, d'information et de communication modernes. L'acquisition et l'entretien de l'infrastructure technique indispensable étant hors de portée des cantons, c'est la Confédération qui prend en charge la gestion d'une infrastructure d'instruction moderne.

Infrastructure d'instruction

9 Matériel, installations d'alarme et systèmes télématiques

L'acquisition du matériel incombe en principe aux cantons. Le matériel est choisi d'abord pour la gestion des événements non exceptionnels et en vue des interventions en cas de catastrophe ou de situation d'urgence. Dans ce domaine également, il convient de tirer profit des synergies entre organisations partenaires.

Compétences des cantons

La Confédération est responsable du matériel utilisé pour les catastrophes et les situations d'urgence relevant de ses compétences, ou en cas de conflit armé. Elle en assure également le financement. Cela concerne en particulier les installations permettant de transmettre l'alarme à la population, les systèmes télématiques de la protection civile, l'équipement et le matériel des constructions protégées ainsi que le matériel standardisé de la

Compétences de la Confédération

Adapter les systèmes d'alarme
aux exigences actuelles

protection civile (matériel de protection AC). Il convient de veiller à la compatibilité avec les équipements des autres organisations partenaires.

La Confédération fixe les exigences auxquelles doivent répondre les systèmes de transmission de l'alarme à la population. Les installations de sirènes et de télécommande existantes (y c. celles réservées aux centrales nucléaires et à l'alarme-eau) doivent être adaptées aux exigences techniques actuelles, être prêtes à fonctionner, pouvoir être déclenchées de façon centralisée et couvrir tout le territoire. Les coûts de ces installations et de leur modernisation sont pris en charge par la Confédération. La planification et l'exécution ressortissent aux cantons. La gestion et l'entretien incombent aux communes ou aux exploitants.

Une grande partie du matériel
est déjà disponible

Pour l'essentiel, les formations des organisations partenaires disposent déjà du matériel nécessaire à la protection de la population. Au besoin, il peut être complété par du matériel appartenant à des tiers. Le maintien de la valeur du matériel des formations incombe aux organisations partenaires. Dans le cadre de l'aide subsidiaire, l'armée peut mettre à disposition des équipements performants pour pallier le manque ou l'insuffisance de ce type de matériel au sein de la protection de la population.

Prestations de la Confédération

La Confédération peut assurer des prestations relevant de la compétence des cantons, en accord avec ceux-ci, comme p. ex. des acquisitions de matériel. Il convient d'encourager systématiquement la mise à profit de synergies entre les organisations partenaires et avec l'armée.

10 Ouvrages de protection

10.1 Principes

Maintenir la valeur de
l'infrastructure de protection

Dans les conditions actuelles, un conflit armé ayant des répercussions directes sur la Suisse ne serait susceptible d'éclater qu'au terme d'un délai de préalerte de plusieurs années. Aussi les ouvrages de protection dont on dispose actuellement ne répondent-ils pas à un besoin impérieux à court terme. Reste qu'il existe toujours de par le monde d'importants stocks d'armes balistiques à longue portée, avec ou sans potentiel de destruction massive. L'utilisation de telles armes contre la Suisse est aujourd'hui peu probable mais on ne saurait exclure définitivement cette éventualité. Lors d'un conflit armé, il faut également s'attendre à devoir maîtriser des incendies plus importants qu'en temps normal, et nécessitant des interventions plus longues. En l'absence de solution de remplacement, il importe, dans une perspective de long terme, de conserver les ouvrages de protection en bon état. Le jour où un conflit armé se dessinerait à l'horizon, le laps de temps qui serait nécessaire pour reconstruire tous ces ouvrages de protec-

tion dépasserait largement le délai de préalerte admis aujourd'hui, à savoir quelques années. Les constructions protégées ont une durée de vie de plusieurs décennies et les conserver en l'état ne demande qu'un faible investissement: il vaut par conséquent la peine d'en maintenir la valeur.

Les ouvrages de la protection civile doivent être maintenus en état. En cas de conflit armé, chaque habitant doit disposer d'une place protégée à proximité de son lieu de résidence, ceci afin de garantir l'égalité des chances. En outre, les ouvrages de protection (abris et constructions protégées) doivent également pouvoir être utilisés comme hébergement de secours lors de catastrophes et dans des situations d'urgence, par exemple en cas d'augmentation de la radioactivité, de tremblement de terre ou d'avalanche imminente.

Assurer l'égalité des chances en matière de protection

Les ouvrages de protection sont conçus en premier lieu pour assurer la protection de la population en cas de conflit armé, et assurer l'état de préparation des moyens ad hoc, en particulier contre les armes de destruction massive. Ils offrent une protection de base contre une large palette d'effets directs et indirects des armes. L'étendue de la protection et le degré de protection qui prévalent actuellement sont maintenus tels quels.

Maintien du degré de protection

Compte tenu de l'évolution des dangers et des délais de préalerte, il est possible de réduire le degré de préparation au fonctionnement des ouvrages de protection, d'où une diminution des frais d'exploitation et d'entretien.

Réduction des coûts par une préparation différenciée

10.2 Abris

Le nombre de places protégées sur l'ensemble de la Suisse est certes important mais des déficits locaux subsistent. Pour garantir l'égalité des chances, il importe de combler les lacunes existantes et de prévoir également un nombre supplémentaire d'abris de manière à pouvoir faire face à une éventuelle augmentation de la population.

Comblar les déficits locaux

L'obligation de construire des abris est donc maintenue. Lors de la construction de maisons d'habitation, les propriétaires doivent réaliser des abris et les équiper. Ils doivent ensuite en assurer l'entretien. Dans les zones où le nombre de places protégées est insuffisant, les communes doivent également réaliser, équiper et entretenir des abris (abris publics).

Obligation de construire maintenue

Les cantons gèrent la construction d'abris, règlent l'exécution de l'obligation de construire et fixent le montant des contributions de remplacement, conformément aux prescriptions fédérales. Si, pour des raisons techniques, il n'est pas possible de construire un abri ou si le besoin en places protégées est déjà couvert dans la zone d'appréciation, le propriétaire du bâtiment est tenu de verser, à la place, une contribution de rem-

Contributions de remplacement

placement. Le prélèvement de telles contributions doit en premier lieu permettre de financer une grande partie de la réalisation et du maintien de la valeur des abris publics.

Equiperment des abris Les nouveaux abris doivent être équipés. L'équipement des abris existants est prévu pendant la phase de montée en puissance.

Abris pour biens culturels Les cantons peuvent obliger les propriétaires et les possesseurs de biens culturels meubles et immeubles à prendre ou à tolérer des mesures pour protéger lesdits biens.

10.3 Constructions protégées

Description On entend par constructions protégées les postes de commandement, les postes d'attente, les centres sanitaires protégés et les unités d'hôpital protégées.

Assurer la conduite et la disponibilité opérationnelle La protection de la population a besoin des constructions protégées principalement pour assurer la conduite et la disponibilité opérationnelle de ses moyens. Les postes de commandement sont nécessaires aux activités de conduite et d'aide à la conduite. Les postes d'attente peuvent être utilisés pour le personnel et une partie du matériel des formations des organisations partenaires.

Conditions-cadre pour les unités d'hôpital et les centres sanitaires protégés En ce qui concerne les constructions sanitaires, la Confédération fixe les conditions-cadre. Les cantons ont l'obligation de prévoir pour au moins 0,6 % de la population des possibilités de soins et des lits dans des unités d'hôpital protégées et dans des centres sanitaires protégés – à la différence des unités d'hôpital protégées, les centres sanitaires protégés ne sont pas en liaison directe avec un hôpital. Si les cantons et les institutions dont relèvent les constructions sanitaires protégées établissent l'existence d'un besoin supérieur à ce pourcentage, la Confédération peut augmenter les subventions qu'elle verse pour la construction et le matériel jusqu'à ce que ce nombre de places corresponde à 0,8 % de la population.

Changement d'affectation Les postes sanitaires existants seront transformés en abris pour personnes ayant besoin de soins (abris pour patients). Les autres constructions protégées rendues superflues par le processus de régionalisation ou la réduction des effectifs pourront être utilisées à d'autres fins (p. ex. comme abris pour la population ou pour les biens culturels).

Préparation différenciée Seul un nombre limité de constructions protégées, destinées à l'utilisation en cas de catastrophe et en situation d'urgence ainsi qu'à l'instruction, doivent être immédiatement disponibles. Pour les autres constructions, on se contentera d'assurer qu'elles soient toujours en état de remplir leur

fonction, mais on les maintiendra à un degré réduit de préparation au fonctionnement. La Confédération réglera cette nouvelle pratique.

10.4 Compétences et répartition des coûts

La Confédération édicte des prescriptions visant à garantir l'efficacité de l'ensemble du système des ouvrages de protection. Les cantons mettent en œuvre ces prescriptions avec l'aide de la Confédération.

Compétences de la
Confédération et des cantons

Les propriétaires supportent les coûts de réalisation, d'équipement et d'entretien des abris privés. Les communes prennent en charge les coûts de réalisation, d'équipement et d'entretien de leurs propres abris. Les cantons règlent le financement du contrôle périodique des abris. Les contributions de remplacement peuvent être utilisées pour cette tâche.

Abris

La Confédération règle la réalisation, l'équipement, l'entretien, la modernisation et le changement d'affectation des constructions protégées. Les cantons déterminent les besoins en matière de constructions protégées en application des prescriptions fédérales. Les communes sont compétentes pour la réalisation, l'équipement, l'entretien, la modernisation et le changement d'affectation des postes de commandement, des postes d'attente et des centres sanitaires protégés, dans le respect des prescriptions fédérales et cantonales. La réalisation, l'équipement, l'entretien, la modernisation et le changement d'affectation des unités d'hôpital protégées incombent aux institutions responsables des hôpitaux, conformément aux prescriptions fédérales.

Constructions protégées

Les propriétaires de barrages réalisent et entretiennent les installations nécessaires au dispositif d'alarme-eau.

Barrages

Tableau 1:
Compétences en matière
d'ouvrages de protection et prise
en charge des coûts

		Conception et prescriptions	Planification	Réalisation	Prise en charge des coûts			
					Réalisation	Entretien	Modernisation	Contrôle
Abris	Abris privés	Confédération	Canton	Propriétaire	Propriétaire	Propriétaire	Commune, év. canton	Commune
	Abris publics			Commune, à la demande du canton	Commune, év. canton	Commune, év. canton		
	Postes sanitaires (abris pour patients)			-	-	-		
	Abris pour biens culturels				Propriétaire			
Constructions protégées	Postes de commandement	Confédération et canton	Canton, à la demande de la Confédération	Confédération ¹⁾	Confédération ¹⁾ , canton et commune	Confédération ¹⁾	Commune ou canton	
	Postes d'attente							
	Centres sanitaires protégés							
	Unités d'hôpital protégées							

¹⁾ La Confédération ne participe pas aux frais liés à l'acquisition de terrains, aux indemnités dues pour l'utilisation de biens-fonds publics ou privés ni aux émoluments cantonaux et communaux. Les cantons et les communes prennent en charge les frais liés à l'entretien ordinaire alors que la Confédération verse une contribution annuelle forfaitaire destinée à assurer l'état de préparation au fonctionnement des constructions protégées pour le cas d'un conflit armé (frais liés à l'exploitation extraordinaire).

11 Financement

11.1 Financement de la protection de la population

En matière de financement, les organisations partenaires ont des priorités différentes. La police, les sapeurs-pompiers, la santé publique et les services techniques consacrent l'essentiel de leurs ressources financières à leurs tâches quotidiennes ainsi qu'à la maîtrise d'événements non exceptionnels et d'événements majeurs. En revanche, la part financière que ces organisations réservent à la gestion de catastrophes et de situations d'urgence ainsi qu'aux cas de violence infraguerrrière et de conflit armé est minime. Au contraire de la protection civile, dont l'une des missions principales est justement d'intervenir dans de telles situations, ce qui détermine par ailleurs son dimensionnement et ses coûts.

Des priorités différentes

Tâches quotidiennes	Dangers et événements		
	Événements non exceptionnels et événements majeurs	Catastrophes et situations d'urgence	Violence infraguerrrière, conflits armés
Fourniture de soins, approvisionnement en énergie, sécurité routière, etc.	Incendies, accidents de la route, sinistres dus aux éléments, accidents chimiques, criminalité, pannes de courant, etc.	Epidémies, épizooties, tremblements de terre, augmentation de la radioactivité, etc.	Chantage contre la Suisse, guerre, etc.
Déterminant pour le dimensionnement et donc pour les coûts de la police, des sapeurs-pompiers, de la santé publique et des services techniques		Déterminant pour le dimensionnement et donc pour les coûts de la protection civile	

Tableau 2:
Priorités et dimensionnement

La mise en place du système de protection de la population n'aura pas d'influence notable sur le mode de financement et les dépenses de la police, des sapeurs-pompiers, de la santé publique et des services techniques.

Rien de nouveau pour les partenaires de la protection civile

Par contre, le mode de financement de la protection civile subira des changements fondamentaux, qui toucheront principalement la répartition des dépenses entre la Confédération, les cantons et les communes. La suite de ce chapitre traite uniquement de cet aspect-là.

Des changements fondamentaux pour la protection civile

En 1998, la Confédération, les cantons, les communes et les privés ont dépensé environ 0,4 milliard de francs pour la protection civile, répartis comme suit: 20 % pour la Confédération, 55 % pour les cantons et les communes et 25 % pour les privés (abris). La participation de la Confédération consistait jusqu'ici en subventions.

Protection civile

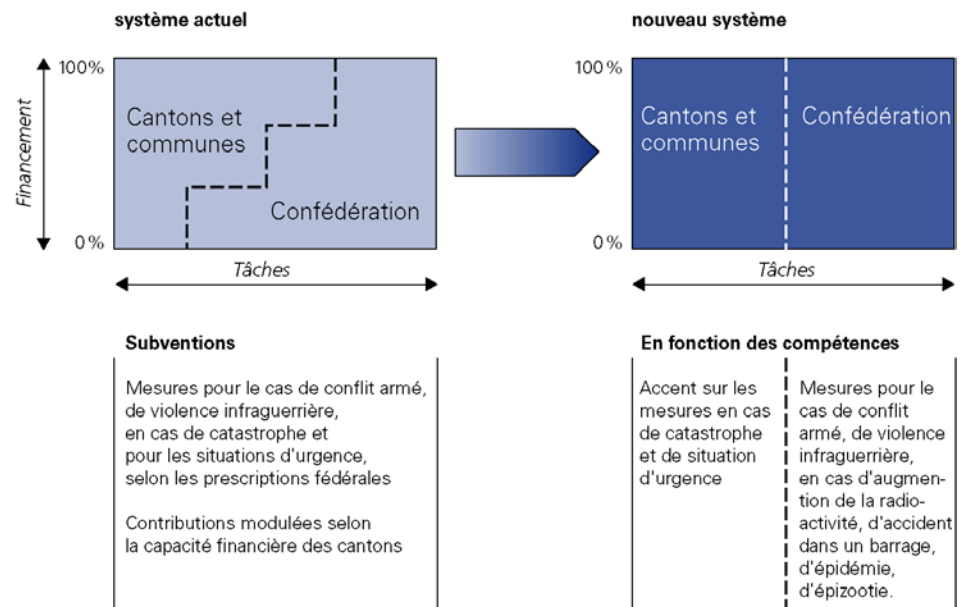
11.2 Financement de la protection civile

Principes

Financement en fonction des compétences

Jusqu'ici, la Confédération participait à la prise en charge des coûts de la protection civile en modulant sa contribution en fonction de la capacité financière des cantons. Cette forme de financement n'aura plus cours avec la protection de la population. Désormais, les coûts seront entièrement pris en charge par les organes concernés en fonction de leurs compétences. Par conséquent, les cantons supporteront les coûts induits par les catastrophes et les situations d'urgence, alors que la Confédération prendra à sa charge ceux relatifs aux situations relevant de ses compétences: conflits armés, violence infraguerrière, augmentation de la radioactivité, accidents dans les barrages, épidémies et épizooties.

Figure 9:
Réorientation du financement



Evolution des dépenses consacrées à la protection civile au cours des années 90

Au cours des années 90, les dépenses consacrées à la protection civile par la Confédération, mais aussi par les cantons et les communes ont diminué globalement d'environ 50 %. Cette baisse est due essentiellement à trois facteurs: les changements intervenus sur le plan international, le haut niveau de développement atteint et les effets de la réforme 95, qui avait déjà supprimé ou transféré certaines tâches et introduit les premiers regroupements d'organisations de protection civile (régionalisation).

Forte diminution
dans les années 90

Dépenses budgétaires de la protection civile 1991 – 1998

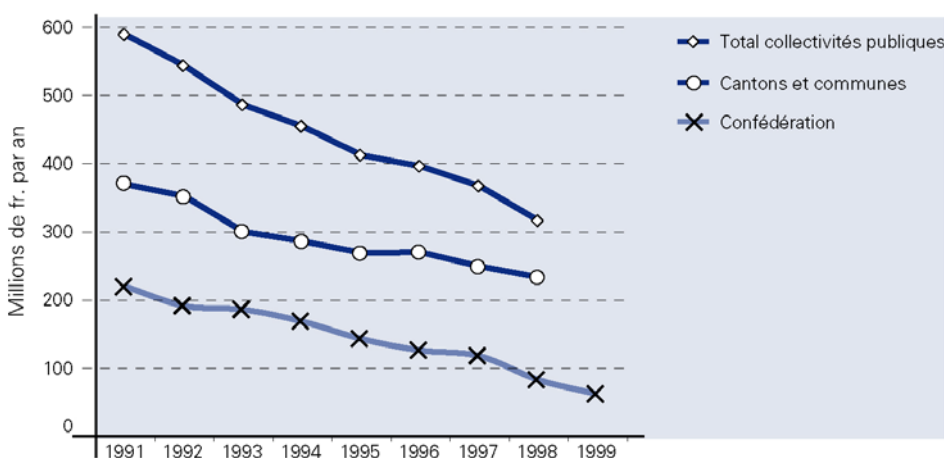


Figure 10:
Dépenses budgétaires de la
protection civile de 1991 à 1998

Prévisions concernant la protection civile

La nouvelle orientation proposée par la loi sur la protection de la population n'apporte pas que des allègements. Elle introduit également de nouvelles compétences assorties de nouvelles tâches. Les dépenses de fonctionnement devraient être réduites globalement de près de 15 % par rapport à 1998. En ce qui concerne les autres dépenses (notamment le personnel), leur évolution dépendra d'une part de l'avancement des travaux de mise en œuvre du nouveau système dans les cantons et, d'autre part, de l'usage que feront les cantons et les communes de leur marge de manœuvre, à savoir s'ils mettent à profit les synergies entre communes, entre cantons et avec la Confédération.

Des différences entre cantons

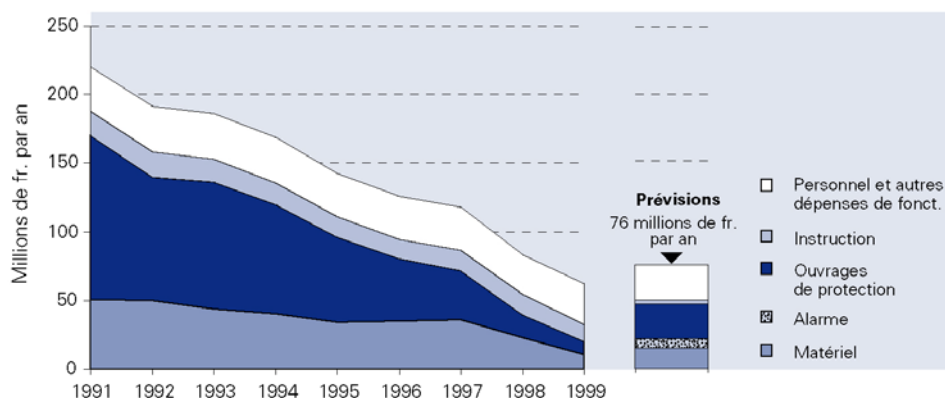
Outre les abris publics, au financement desquels elle ne participera plus, la principale source d'économies par rapport à 1998 pour la Confédération viendra de l'instruction. On renoncera en effet, dans une large mesure, à la préparation pour le cas de conflit armé. Une autre diminution est envisageable dans le domaine du matériel, en raison de l'excellent niveau actuel d'équipement. Il s'agira cependant de maintenir la valeur du matériel et d'être à même de s'adapter à l'évolution technologique. La Confédération devra en revanche faire face à de nouvelles dépenses du fait qu'elle prendra désormais à sa charge les coûts de modernisation et d'entretien des constructions protégées ainsi que ceux des installations d'alarme (sirènes)

Dépenses fédérales en baisse par
rapport à 1998
(v. annexe A1)

et des systèmes télématiques de la protection civile. Dans l'ensemble, elle pourra toutefois, à l'avenir, faire face à ses obligations avec un personnel réduit.

Figure 11:
Evolution prévisible des dépenses
de la Confédération

Confédération 1991 – 1999

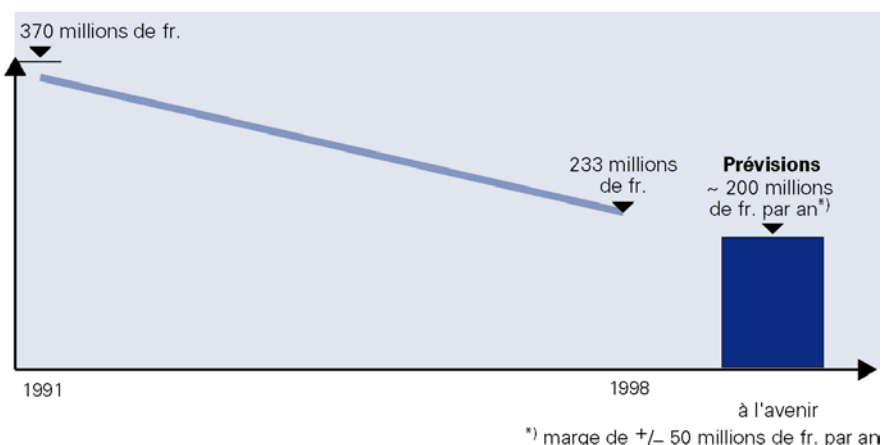


Conséquences pour les cantons
et les communes

Les cantons et les communes qui ont mis certaines tâches en veilleuse en prévision des réorientations à venir doivent s'attendre à des dépenses supplémentaires par rapport à 1998. D'une manière générale, les allègements prévus dans le domaine des ouvrages de protection profiteront aux cantons et aux communes. Ceux-ci devront en revanche consentir des dépenses plus importantes pour l'instruction et pour l'acquisition de matériel destiné à l'aide en cas de catastrophe et aux secours urgents adapté aux besoins locaux.

Figure 12:
Evolution prévisible des dépenses
des cantons et des communes
(valeur moyenne non
transposable sur un canton ou
une commune particulière)

Cantons et communes 1991 – 1998



Autres coûts de la protection civile

Participation des privés

Les investissements des privés dans la protection civile ont diminué de moitié au cours des années 90. Ils ne représentaient plus qu'une centaine de millions de francs en 1998. On peut tabler sur une réduction de la construction d'abris dans les années à venir, ce qui entraînera une nouvelle baisse sensible des dépenses imputables aux privés. Ceux-ci profiteront également de l'abaissement des contributions de remplacement. Ces

contributions peuvent être affectées à la réalisation d'abris dans les régions où le nombre de places protégées n'est pas suffisant ainsi qu'à l'entretien et à la modernisation des abris publics.

Les pertes de gain induites par le service de protection civile sont couvertes conformément au régime de l'allocation pour pertes de gain (APG). L'allocation journalière de base s'élève à 65% du revenu moyen réalisé avant le service jusqu'à concurrence de 140 francs par jour. Des suppléments peuvent être accordés aux indépendants et aux personnes ayant des obligations d'assistance. Le montant maximum de l'allocation totale s'élève à 215 francs par jour de service. De 1996 à 1998, quelque 70 millions de francs ont été versés chaque année au titre de l'APG pour environ 600 000 jours de service dans la protection civile (soit env. 120 fr. par jour). A l'avenir, le nombre de jours de service devrait diminuer d'environ 100 000 par année.

Allocation pour pertes de gain

Durant le service, les personnes astreintes sont couvertes par l'assurance militaire. Celle-ci a versé en moyenne, ces dernières années, 6 à 8 millions de francs en indemnités pour des accidents et en rentes d'invalidité et de survivants. Ces dépenses sont à peu près proportionnelles au nombre de jours de service. Elles devraient légèrement diminuer à l'avenir.

Assurance militaire

12 Législation et mise en œuvre

Législation

La législation fédérale sur la protection de la population se fonde sur l'art. 61 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999.

Fondée sur la Constitution fédérale

Le volume et la portée des modifications, en particulier celles qui découlent de la nouvelle répartition des tâches et des coûts, exigent une révision totale de la législation fédérale. Celle-ci remplacera les lois actuelles sur la protection civile et sur les abris.

Révision totale des bases légales

Le message et le projet de loi devraient être soumis aux Chambres fédérales au printemps 2002. Ce calendrier doit permettre l'entrée en vigueur de la nouvelle législation en 2003.

Adoption de la nouvelle loi

Il incombe aux cantons d'estimer si la mise en place du nouveau système de protection de la population implique des modifications de leurs bases légales. La législation relative à la police, aux sapeurs-pompiers, à la santé publique et aux services techniques est de la compétence des cantons.

Législations cantonales sur la protection de la population

Mise en œuvre

Un processus continu	Le système de protection de la population doit être mis en œuvre de manière à garantir sans interruption l'état de préparation et la capacité d'intervention des organisations partenaires.
Compétences	Les cantons sont responsables de la mise en œuvre du système au sein des organisations partenaires. Dans le cadre de la protection de la population, la Confédération édicte au besoin des directives dans les domaines qui relèvent de sa compétence.
Bases	Pour l'essentiel, la mise en œuvre se fonde sur: • la nouvelle législation fédérale sur la protection de la population; • le plan directeur de la protection de la population; • le rapport "Sapeurs-pompiers 2000 plus"; • les réglementations de détail dans les domaines relevant des compétences de la Confédération; • les résultats des travaux menés par les groupes de travail du projet "Protection de la population" chargés de préparer la mise en œuvre.
Calendrier	Les cantons pourront passer à la mise en œuvre dès que le Parlement aura approuvé la loi et pris connaissance du plan directeur. Il est judicieux de commencer dès à présent de planifier la mise en œuvre et d'introduire certaines mesures prioritaires ciblées, particulièrement dans les domaines de l'instruction et du recrutement. La durée du processus dépendra essentiellement du niveau de régionalisation et des besoins des cantons et des communes en matière de réforme.
Etre ouvert aux évolutions futures	Une fois le nouveau système mis en place, il devra s'adapter continuellement à l'évolution générale. Le succès de la réforme dépendra en fin de compte de l'ouverture d'esprit de toutes les organisations œuvrant dans le domaine de la protection de la population et de leur volonté d'échanger leurs expériences.

A1 Financement de la protection civile

A1.1 Introduction

Les données relatives au financement et aux dépenses de la protection civile proviennent de plusieurs sources. Celles qui concernent la Confédération sont issues des statistiques de l'Office fédéral de la protection civile. Les données des cantons et des communes proviennent des statistiques publiques mais aussi d'une extrapolation des données de six cantons sélectionnés dans le cadre d'une analyse.

Origine des données

Les prévisions relatives aux dépenses moyennes pour ces prochaines années se fondent sur des estimations effectuées dans le cadre du projet "Protection de la population". Pour les données concernant la Confédération, on peut tabler sur une marge d'erreur de 10 à 20 % sur les cinq à dix prochaines années. S'agissant des cantons et des communes, la marge d'erreur est plus importante. Des différences plus ou moins grandes peuvent en outre apparaître d'un canton à l'autre. C'est pourquoi les chiffres sont donnés sous forme de fourchettes.

Une certaine marge d'erreur

A1.2 Financement en fonction des compétences et dépenses budgétaires en fonction des tâches

Matériel, installations d'alarme et systèmes télématiques

Confédération

Auparavant, la Confédération achetait du matériel standardisé selon une liste détaillée. A l'avenir, les acquisitions de la Confédération se feront en fonction des compétences qui lui seront attribuées.

Tableau 1:
Vue d'ensemble des
compétences et des dépenses

Légende:

C: Confédération
ct/cne: cantons, communes
SF: subventions
fédérales
X: compétence
vide: détail des coûts
inconnu ou
dépense
inexistante

Matériel, installations d'alarme et systèmes télématiques	Compétences				Dépenses (en millions de fr. par an)			
	actuelles		futures		1998		futures	
	C	ct/cne	C	ct/cne	C	ct/cne	C	ct/cne
Matériel standardisé (matériel de protection AC)	X		X				2	
Matériel des constructions protégées, matériel pour l'instruction et matériel de transmission	X	SF	X				5	
Réseaux télématiques de la protection civile	X	SF	X				8	
Equipement personnel	X	X		X				4
Matériel pour le ravitaillement	X	SF		X				0,5
Matériel pour la régulation de la circulation et les transports	X	X		X				0,5
Autre matériel (selon besoins locaux)		X		X				3
Maintien de la valeur		X		X				3
Total					23	7	15	11

De nouvelles priorités pour la
Confédération et les cantons

Vu l'excellente qualité générale des équipements de la protection civile, les dépenses de la Confédération pour le matériel devraient sensiblement baisser par rapport à 1998. Outre au renouvellement, elles devraient être essentiellement consacrées aux adaptations nécessaires à l'évolution technologique. Il est difficile d'estimer le montant de ces dépenses; il convient, en la matière, de prendre en considération une marge d'erreur plus importante que pour les autres dépenses. S'agissant des cantons et des communes, les prévisions sont encore plus délicates, dans la mesure où elles dépendent fortement des besoins et du mode d'acquisition (centralisé ou décentralisé). Là aussi, l'excellent niveau d'équipement et la réduction des effectifs devraient contenir les dépenses nouvelles dans un cadre restreint.

Alarme

La Confédération devra dorénavant garantir le fonctionnement des systèmes permettant de transmettre l'alarme à la population (sirènes).

Compétence de la
Confédération

Installations d'alarme	Compétences				Dépenses (en millions de fr. par an)			
	actuelles		futures		1998		futures	
	C	Ct/ cne	C	Ct/ cne	C	Ct/ cne	C	Ct/ cne
Appareils et sirènes	X	SF	X		0,5		5	
Installation des sirènes et des télécommandes	X	SF	X		0,5		2	
Entretien / exploitation (sans les coûts liés au personnel)		SF		X		1		1
Total					1	1	7	1

Tableau 2:
Vue d'ensemble des
compétences et des dépenses

Légende:

C: Confédération
Ct/ cne: cantons, communes
SF: subventions
fédérales
X: compétence
vide: détail des coûts
inconnu ou
dépense inexistante

La modernisation des systèmes d'alarme incombera à l'avenir entièrement à la Confédération, qui verra par conséquent ses dépenses augmenter en la matière. A noter que dans ce domaine, les estimations ne tiennent pas compte d'éventuelles innovations techniques, qui peuvent avoir une influence sur ces prévisions. De leur côté, cantons et communes n'auront plus que des dépenses d'entretien et d'exploitation.

Dépenses fédérales majorées au
profit des cantons et des
communes

Abris publics

La construction d'abris devrait sensiblement diminuer, d'où une nouvelle baisse prévisible des coûts par rapport à 1998. Les cantons et les communes disposeront en outre, pour couvrir ces dépenses, du produit des contributions de remplacement.

Diminution de la construction
d'abris

Abris publics	1998 (en millions de fr.)				A l'avenir (en millions de fr. par an)			
	C	Ct/ cne	CR	Tot	C	Ct/ cne	CR	Tot
Construction	6	6	4	16		1	4	5
Modernisation							1	1
Entretien et exploitation, sans les frais de personnel		6		6			5	5
Total	6	12	4	22		1	10	11

Tableau 3:
Vue d'ensemble des dépenses
relatives aux abris publics

Légende:

C: Confédération;
Ct/ cne: cantons, communes
CR: contributions
de remplacement
vide: pas de dépenses

On peut s'attendre à une diminution des dépenses de l'ordre de 50 %. La Confédération ne versera plus de subventions. Quant aux cantons et aux communes, ils pourront mettre à profit les montants accumulés au titre des

Baisse sensible des dépenses

contributions de remplacement, et n'auront ainsi pratiquement plus de dépenses dans ce domaine par rapport à 1998.

Constructions protégées

Compétence confiée à la
Confédération

Jusqu'ici, le financement des constructions protégées (autrefois "constructions de protection") incombait conjointement à la Confédération, aux cantons et aux communes. Dorénavant, la Confédération assumera l'essentiel de la responsabilité et des coûts en la matière.

Tableau 4:
Vue d'ensemble des dépenses
relatives aux constructions
protégées

Légende:

C: Confédération
Ct/ cne: cantons, communes
CR: contributions
de remplacement

Constructions protégées (y c. PBC)	1998 (en millions de fr.)				A l'avenir (en millions de fr. par an)			
	C	Ct/ cne	CR	Tot	C	Ct/ cne	CR	Tot
Construction	7	7	2	16	2,5			2,5
Modernisation	2	2	1	5	11,5			11,5
Garantie de l'état de préparation au fonctionnement, sans les frais de personnel		16	4	20	10	4	3	17
Abris pour biens culturels	1	2	0	3	1			1
Total	10	27	7	44	25	4	3	32

Dépenses accrues pour la
Confédération, allègement pour
les cantons et les communes

Les régionalisations et l'introduction d'un état de préparation réduit devraient permettre de réaliser des économies en matière de constructions protégées. La Confédération, qui assumera la majeure partie des coûts, doit s'attendre à une augmentation de ses dépenses par rapport à 1998. Les cantons et les communes prendront en charge les frais liés à l'entretien ordinaire alors que la Confédération versera une contribution annuelle forfaitaire destinée à assurer l'état de préparation au fonctionnement des constructions protégées pour le cas d'un conflit armé (frais liés à l'exploitation extraordinaire). Cette participation fédérale combinée à l'utilisation des contributions de remplacement représentera un allègement important pour les cantons et les communes.

Instruction

L'instruction incombe à la Confédération et aux cantons, selon leurs compétences respectives. Il convient donc d'établir une distinction en la matière entre la protection de la population et la protection civile.

Partage des compétences entre la Confédération et les cantons

Instruction au sein de la protection de la population (organes de conduite)	Compétences				Dépenses (en millions de fr. par an)			
	actuelles		futures		1998		futures	
	C	Ct/ cne	C	Ct/ cne	C	Ct/ cne	C	Ct/ cne
Instruction de base *			X	X			0	0,5
Perfectionnement et exercices *			X	X			0,5	2
Formation des instructeurs *			X	X			0	0
Total							0,5	2,5

* Frais d'organisation des cours, sans les indemnités pour perte de gains

Tableau 5:
Vue d'ensemble des compétences et des dépenses

Légende:

C: Confédération;
Ct/ cne: cantons, communes
X: compétence
vide: pas de dépenses
0: nettement moins de 0,5 million de francs par an

Instruction au sein de la protection civile	Compétences				Dépenses (en millions de fr. par an)			
	actuelles		futures		1998		futures	
	C	Ct/ cne	C	Ct/ cne	C	Ct/ cne	C	Ct/ cne
Instruction de base		SF		X	2			11,5
Instruction complémentaire			X	X			0	0,5
Instruction des cadres	X	SF	X	X	3		0,5	1
Perfectionnement	X	SF		X	4		0,5	2
Cours de répétition		SF		X	5			14,5
Formation des instructeurs	X		X		0	0	0,5	
Total					14	25	1,5	29,5

Tableau 6:
Vue d'ensemble des compétences et des dépenses

Légende:

C: Confédération
Ct/ cne: cantons, communes
SF: subventions fédérales
X: compétence
vide: détail des coûts inconnu ou dépense inexistante
0: nettement moins de 0,5 million de francs par an

Selon la répartition des compétences envisagée, les cantons assumeront une grande partie des coûts de l'instruction. Les effectifs seront certes réduits des deux tiers environ, mais l'instruction devra être intensifiée. La Confédération apportera aux cantons un soutien dans le cadre de ses compétences.

Transfert de dépenses vers les cantons

Personnel et autres dépenses de fonctionnement

Personnel et autres dépenses de fonctionnement

Sont regroupées sous la rubrique "Personnel et autres dépenses de fonctionnement", d'une part les dépenses relatives au personnel de la protection civile (recrutement, convocations, mutations, libérations anticipées, etc.), aux prestations fournies par des tiers, aux commissions, à la recherche et au développement ainsi qu'à l'information. D'autre part, l'ensemble des dépenses relatives au personnel sont comptabilisées à ce poste.

Recrutement commun

La Confédération organisera dans des centres régionaux un recrutement commun à l'armée et à la protection civile. Pour assumer ses tâches de coordination, elle devra créer environ cinq nouveaux postes par rapport à 1998. Les examens médicaux d'aptitude organisés aux échelons communal et cantonal seront supprimés, ce qui représentera une diminution des coûts pour les cantons et les communes. Les rapports d'incorporation des communes seront remplacés par des journées d'information organisées par les cantons, d'où un transfert de dépenses vers ces derniers.

Tâches communes

La Confédération et les cantons collaborent dans les domaines suivants: développement conceptionnel de la protection de la population, recherche et développement, évaluation des événements et des interventions, information et coopération internationale. Ces tâches devraient entraîner une légère hausse des dépenses pour la Confédération.

Tableau 7:
Dépenses budgétaires pour le personnel et autres dépenses de fonctionnement

Légende:

C: Confédération
Ct/ cne: cantons, communes
vide: détail des coûts inconnu

Personnel et autres dépenses de fonctionnement	1998		A l'avenir	
	C	Ct/ cne	C	Ct/ cne
Nombre de postes (estimations)	223	env. 1'100	160-180	600-1'200
Dépenses de personnel (en millions de francs par an)	24		20-22	
Administration, prestations de tiers, recherche et développement, information de la population, divers	5		6-7	
Total (en millions de francs par an)	29	175	26-29	100-200
Moyenne admise (en millions de francs par an)			27	150 (+/-50!)

Diminution prévue

La Confédération s'attend à une diminution de l'ordre de 10 % de ses dépenses, laquelle sera toutefois atténuée par la prise en compte de la part patronale dans les dépenses de personnel dès 2001. Avec les régionalisations et la diminution des effectifs des organisations de protection civile, les cantons et les communes disposent d'une marge de manœuvre accrue pour diminuer leurs coûts. C'est à eux qu'il reviendra de la mettre à profit dans la pratique. Les chiffres qui les concernent sont des estimations sommaires, présentées sous forme de larges fourchettes. Le volume des diminutions et des augmentations de dépenses enregistrées dans les cantons

dépendra des mesures préalables que ceux-ci auront prises dans la perspective de la mise en place du système en 2003.

A1.3 Condensé

Dépenses de fonctionnement	1998 (en millions de fr.)				A l'avenir (en millions de fr. par an)			
	C	Ct/ cne	CR	Tot	C	Ct/ cne	CR	Tot
Matériel, installations d'alarme et systèmes télématiques	23	7		30	15	11		26
Transmission de l'alarme	1	1		2	7	1		8
Abris publics	6	12	4	22		1	10	11
Constructions protégées	10	27	7	44	25	4	3	32
Instruction protection de la population					0,5	2,5		3
Instruction protection civile	14	25		39	1,5	29,5		31
Total	54	72	11	137	49	49	13	111

Tableau 8:

Vue d'ensemble des dépenses budgétaires de fonctionnement

Légende:

C: Confédération;
Ct/ cne: cantons, communes
CR: contributions de remplacement
vide: détail des coûts inconnu ou dépense inexistante

Les chiffres qui concernent les cantons et les communes proviennent d'estimations sommaires et comportent donc une importante marge d'erreur.

Personnel et autres dépenses	1998 (en millions de fr.)				A l'avenir (en millions de fr. par an)			
	C	Ct/ cne	CR	Tot	C	Ct/ cne	CR	Tot
	29	175		204	27	150 (+/- 50)		177 (+/- 50)
Total	83	247	11	341	76	199 (+/- 50)	13	288 (+/- 50)

Tableau 9:

Dépenses de personnel et autres dépenses

--> Marge: +/- 50 millions de francs par an

Selon les mesures préalables que les cantons auront prises dans la perspective de la mise en place du système en 2003, il faudra s'attendre à des diminutions ou à des augmentations des dépenses.

Abréviations: voir légende tableau 8

Diminution des dépenses en fonction de la mise en œuvre

La réorientation proposée par la loi sur la protection de la population entraîne une diminution des dépenses globales de la Confédération, des cantons et des communes par rapport à 1998. Le volume des économies réalisées dépendra en grande partie de l'usage que feront les cantons et les communes de leur marge de manœuvre lors de la mise en place du nouveau système.

A2 Glossaire

bases d'existence	Ensemble des éléments nécessaires à la vie d'une personne, incluant notamment l'approvisionnement en denrées alimentaires, en énergie et en matières premières, le bon fonctionnement de l'économie, l'accès sans obstacle aux marchés internationaux, ainsi qu'une infrastructure et un environnement nationaux et trans-frontaliers si possible intacts.
catastrophe	Événement (sinistre naturel ou technique ou accident grave) qui provoque des dommages ou pertes tels que les moyens en matériel ou en personnel de la communauté affectée s'avèrent insuffisants.
conflit armé	Événement qui met en danger la population, ses bases d'existence et ses biens culturels par le recours aux armes ou à des actes de violence dans le cadre d'interventions militaires menaçant également l'existence et l'identité de la Suisse.
consigne de comportement	Communication officielle indiquant quel est le comportement à adopter face à un danger imminent.
contribution de remplacement	Contribution financière due en vertu de l'obligation de construire, lorsque qu'aucun abri n'est réalisé.
coordination de la logistique	Coordination des mesures logistiques ainsi que de l'intervention des éléments logistiques lorsque plusieurs organisations partenaires sont engagées.
danger	Événement ou développement d'origine naturelle, technique ou politico-militaire qui constitue une menace pour la population et ses bases d'existence ou pour les intérêts de la Suisse en matière de politique de sécurité.
délai de préalerte	Laps de temps entre l'observation des signes avant-coureurs d'un événement et le moment où il intervient.
élément logistique	Élément de la protection civile qui prend en charge la logistique lorsque la logistique propre aux différentes organisations partenaires ne suffit pas ou plus.
emplacement destiné à la conduite; local de conduite	Installation fixe ou mobile, équipée pour offrir à la direction de l'intervention ou à l'organe de conduite des conditions de travail favorables. Elle peut être improvisée ou située dans une construction protégée.

événement dommageable majeur; événe- ment majeur	Événement dommageable dont la maîtrise requiert l'intervention de plusieurs organisations partenaires et une aide extérieure, mais qui reste gérable.
événement non exceptionnel	Événement dommageable que les moyens d'intervention locaux ou régionaux peuvent maîtriser sans aide extérieure.
logistique	Mesures prises pour assurer l'exploitation des emplacements des organes de conduite et des formations, l'engagement des moyens de transport et d'engins de chantier ainsi que le ravitaillement.
logistique spécifique	Logistique propre à chaque organisation partenaire.
montée en puissance	Dans la perspective d'un conflit armé, augmentation - en fonction de la situation et en temps opportun - de la disponibilité opérationnelle et de la capacité durable d'intervention des organisations partenaires de la protection de la population et réduction des délais d'intervention.
moyens	Personnel, matériel, équipement et véhicules dont dispose une organisation partenaire.
moyen de première intervention	Organisation prête à intervenir en tout temps et qui peut être alertée 24 h sur 24 via un numéro d'appel en cas d'urgence (police, sapeurs-pompiers, services sanitaires d'urgence).
organe de conduite	Organe qui est responsable de la conduite et qui soutient les autorités dans le processus de prise de décisions.
ouvrage de protection	Ouvrage répondant à certaines normes dont la fonction première est d'assurer la protection de la population (abris) et la disponibilité opérationnelle des moyens de la protection de la population (constructions protégées) en cas de conflit armé.
politique de sécurité	Ensemble des mesures prises par les autorités compétentes en vue de prévenir et de maîtriser les menaces directes et indirectes - dont les catastrophes d'origine naturelle ou anthropique - ou toute utilisation de la violence de portée stratégique contre la Suisse, sa population et ses bases d'existence.

protection de la population	Structure civile modulable destinée à assurer la conduite des opérations, à fournir aide et protection à la population, et à protéger ses bases d'existence et les biens culturels en cas de catastrophe naturelle ou anthropique, en situation d'urgence et en cas de menace d'origine politico-militaire. La protection de la population relève en premier lieu de la compétence des cantons et des communes. Elle intervient dans les domaines suivants: ordre et sécurité, sauvetage et lutte contre tous les types de sinistres, santé publique et services sanitaires, infrastructures techniques ainsi que protection, assistance et appui.
recherche et développement	Recherche appliquée dont les résultats sont nécessaires à l'Etat dans l'accomplissement de ses tâches.
région	Zone correspondant à plusieurs communes ou à une partie d'un canton.
remise en état	Réparation des dégâts causés par un événement dommageable afin de rétablir des conditions de vie normales, en particulier en ce qui concerne le fonctionnement de l'infrastructure.
scénario de dangers	Description d'événements ou de situations constituant des dangers et présentation schématique et chronologique des conséquences qu'ils peuvent avoir pour la population et ses bases d'existence.
situation d'urgence	Situation qui résulte d'une évolution sociale ou d'un problème technique et que les procédures ordinaires ne permettent pas de gérer, les moyens en personnel et en matériel de la communauté concernée s'avérant insuffisants.
situation extraordinaire	Situation dans laquelle les moyens et les procédures ordinaires ne permettent plus, dans de nombreux domaines et secteurs, de faire face aux problèmes, par exemple en cas de catastrophe ou en situation d'urgence affectant sérieusement l'ensemble du pays ou en cas de conflit armé.
situation normale	Situation dans laquelle les moyens et les procédures ordinaires permettent de faire face aux problèmes qui se posent.

situation
particulière

Situation dans laquelle les moyens et les procédures ordinaires ne permettent plus d'accomplir certaines tâches. A la différence de la situation extraordinaire, l'action des autorités n'est en l'occurrence entravée que de manière sectorielle. Le cas échéant, il convient de concentrer rapidement les moyens disponibles et de rationaliser les procédures de décision.

violence
infraguerrière

Affrontements violents impliquant des individus, des groupes ou des organisations, et qui n'entrent pas dans le cadre d'un conflit armé à proprement parler.

A3 Documents de base

La sécurité par la coopération

Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse (RAPOLSEC 2000) du 7 juin 1999

Principes directeurs pour la protection de la population
du 24 mars 2000

Rapports des groupes de travail
d'avril 2000

Modèle de structure pour la protection de la population
(étude de faisabilité)
du 10 mai 2000

Gefährdungsannahmen für den Bevölkerungsschutz
(Scénarios de dangers à l'usage de la protection de la population, en allemand uniquement)
du 21 juin 2000

Sapeurs-pompiers 2000 plus
Conception de la Conférence gouvernementale pour la coordination du service du feu (CGCSF)
du 12 février 1999

Conception 96 du service sanitaire coordonné (SSC)
d'octobre 1997

Verfassungsrechtliche Schranken für das Projekt "Armee XXI"
(Cadre constitutionnel pour le projet "Armée XXI", en allemand uniquement)
Expertise du prof. Dietrich Schindler
du 14 avril 1999

Plan directeur de l'armée XXI