Manuel de conduite Protection de la population **MCP**

Chapitre 1
Bases

Impressum
Éditeur
Office fédéral de la protection de la population
Division Instruction

Premedia
Centre des médias électroniques CME, 88.081.01 10.19 50

Décembre 2020

Table des matières

1.1	Introduction	–>	**4**
1.2	Les organisations partenaires au sein du système coordonné de protection de la population	–>	**6**
1.3	Organisations privées et armée	–>	**8**
1.4	Compétences de l'organe de conduite	–>	**9**
1.5	Bases de planification	–>	**11**
1.6	Gestion intégrale des risques (GIR)	–>	**13**
1.7	GIR : cycle de la gestion des risques	–>	**17**
1.8	Fonction de l'organe de conduite dans la GIR	–>	**19**
1.9	Le Réseau national de sécurité (RNS)	–>	**20**

1.1 Introduction

1001 Le système de *protection de la population* a pour but de :
- protéger la population et ses *moyens d'existence* en cas de *catastrophe*, de *situation d'urgence* et de conflit armé et
- contribuer à la réduction et à la maîtrise des *événements dommageables*.

1002 La protection de la population est organisée en système coordonné.

1003 Font partie de ce système coordonné :
- *les moyens de première intervention :* police, sapeurs-pompiers, santé publique/services sanitaires (*organisations d'intervention d'urgence*) ;
- les services techniques assurant le fonctionnement d'infrastructures critiques et la protection civile, qui complètent et soutiennent les organisations d'urgence pour la maîtrise d'événements de grande ampleur.

1004 L'*organe de conduite* (OC) est le noyau du *système coordonné de protection de la population* et coordonne la collaboration des organisations partenaires.

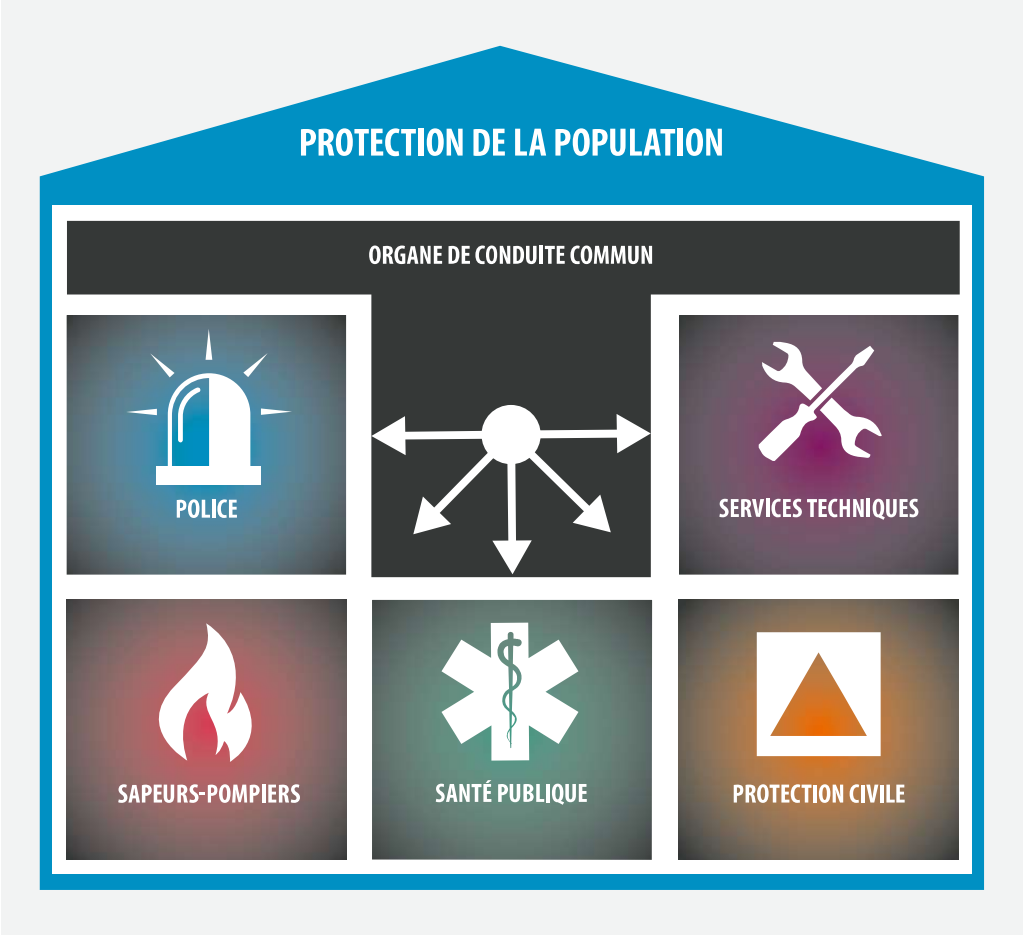

Fig. 1_1 : Les partenaires au sein du système coordonné de protection de la population

1005 Ce chapitre fournit des connaissances de base sur la protection de la population qui serviront pour la compréhension des chapitres suivants.
Il présente :

- les organisations partenaires au sein du système coordonné ;
- d'autres organisations qui, bien qu'elles n'appartiennent pas au système coordonné, sont susceptibles de participer à la maîtrise des événements ;
- les tâches et compétences des organes de conduite ;
- la gestion des risques dans la protection de la population ;
- le rôle des organes de conduite dans la gestion des risques ;
- le Réseau national de sécurité, chargé de coordonner les différents instruments de la politique de sécurité de la Suisse.

1.2 Les organisations partenaires au sein du système coordonné de protection de la population

1006 La **police**

La police est responsable du maintien de la sécurité et de l'ordre ainsi que des poursuites pénales.

- En tant que moyen de première intervention, la police est rapidement sur le lieu de l'événement. Elle dirige généralement l'*intervention*.
- La collaboration entre la police, les sapeurs-pompiers et le service sanitaire est rodée.
- Les cantons règlent les questions relatives à la sélection du personnel de conduite, à l'organisation, à l'équipement, à la formation et au financement.

1007 Les **sapeurs-pompiers**

Les sapeurs-pompiers ont pour tâche principale d'intervenir en cas d'incendie, d'événement dommageable naturel, d'explosion, d'effondrement, d'accident et *d'événement NBC* afin de protéger les personnes, les animaux, l'environnement et les biens matériels.

- En tant que moyen de première intervention, les sapeurs-pompiers sont prêts à intervenir en quelques minutes.
- Leurs formations sont organisées de façon modulaire.
- Ils peuvent diriger les interventions.
- Les cantons règlent les questions relatives au personnel, à l'organisation, à l'équipement, à la formation et au financement.

1008 La **santé publique**

Les partenaires de la protection de la population dans le domaine de la santé publique (p. ex. services de sauvetage et hôpitaux) assurent la prise en charge sanitaire et l'assistance psychologique des victimes et des *forces d'intervention*.

- En tant que moyen de première intervention, le service de sauvetage est très rapidement sur le lieu de l'événement.
- Les cantons règlent les questions relatives au personnel, à l'organisation, à l'équipement, à la formation et au financement.

1009 La **protection civile**

La protection civile a pour mandat de fournir protection, assistance et appui à la population.

- La protection civile est un *moyen de deuxième intervention* au sein du système coordonné de protection de la population.
- En cas d'événement dommageable majeur, de catastrophe, de conflit armé ou en situation d'urgence, la protection civile est chargée des tâches suivantes : protection et sauvetage de la population ; assistance aux personnes en quête de protection ; soutien aux organes de conduite (*aide à la conduite*) et aux organisations partenaires de la protection de la population – en particulier les services de la santé publique et les services de sauvetage ; protection des biens culturels.

- La protection civile est fondée sur une obligation de servir à l'échelle nationale. La Confédération fixe le cadre légal de l'obligation de servir et édicte des prescriptions dans les limites de ses compétences, notamment en ce qui concerne le recrutement, le personnel, la formation et l'intervention ainsi que la *transmission de l'alarme à la population* et les *ouvrages de protection*.
- Les cantons règlent les questions relatives à l'organisation, à l'équipement, à la formation et au financement.

1010 Les **services techniques**

Les services techniques garantissent le fonctionnement des infrastructures (p. ex. l'approvisionnement en électricité, en eau et en denrées alimentaires, les télécommunications, et notamment internet, l'élimination des déchets, les réseaux de transport).

- Une panne d'infrastructure peut entraîner une réaction en chaîne : le fonctionnement de la société dépend fortement des infrastructures. En cas d'événement, celles-ci doivent pouvoir à nouveau fournir leurs prestations habituelles au plus vite.
- La collaboration entre les services techniques et les autres organisations partenaires doit être rodée avant qu'un événement ne survienne.
- Les infrastructures sont en grande partie exploitées par des entreprises privées.

1.3 Organisations privées et armée

1011 Différentes organisations privées (p. ex. les CFF et CarPostal Suisse SA) collaborent étroitement avec les organisations du système coordonné lors de la maîtrise d'un événement.[1]

1012 L'armée peut aussi participer à la maîtrise d'un événement lorsque la population ou ses moyens de subsistance sont en danger.

1013 Au sein de la protection de la population, l'armée n'intervient cependant qu'à titre subsidiaire (à savoir seulement lorsque tous les autres moyens à disposition pour la maîtrise d'un événement sont épuisés).

1 Coordination des transports publics (p. ex. résolution de problèmes ou maintien du réseau de transports) :
- les CFF sont compétents en matière de coordination des transports publics ferroviaires,
- CarPostal Suisse SA est compétent en matière de coordination des transports publics routiers.

Les CFF et CarPostal Suisse SA sont de ce fait les interlocuteurs des organes de conduite pour toute question concernant la coordination des transports publics.

1.4 Compétences de l'organe de conduite

1014 Dans le cadre de la protection de la population, on distingue entre conduite tactique, conduite opérationnelle et conduite stratégique.

Conduite tactique

1015 Les organisations d'intervention sont compétentes en matière de *conduite tactique* de leurs forces d'intervention. Cela signifie que, même lorsqu'elle effectue des travaux sur mandat de l'organe de conduite, chaque organisation d'intervention est dirigée sur la place sinistrée par un chef d'intervention issu de ses rangs.

Conduite opérationnelle

1016 L'organe de conduite est compétent en matière de *conduite opérationnelle.* Il définit
- comment l'événement doit être maîtrisé et
- quelles organisations doivent être engagées à cette fin.

1017 L'organe de conduite a les compétences suivantes :
- informer la population sur les *dangers*, les *risques*, les possibilités de protection et les *mesures de protection*,
- transmettre l'*alerte* et l'alarme,
- communiquer les *consignes de comportement* à la population,
- assurer la conduite,
- coordonner la *préparation à l'engagement,*
- coordonner les interventions des organisations partenaires,
- garantir la *disponibilité opérationnelle* dans les temps et en fonction de la situation,
- garantir le renforcement de la protection de la population en matière de personnel et de matériel en prévision d'un conflit armé.

Conduite stratégique

1018 La marge de manœuvre d'un organe de conduite dans le cadre de la maîtrise d'événements (p. ex. les mesures qu'il peut ordonner) est définie dans des lois, des ordonnances et des mandats de prestations. Par *conduite stratégique,* on entend la définition de telles prescriptions pour l'organe de conduite.

1019 Chaque organe de conduite est subordonné à un *exécutif* politique.

1020 L'organe de conduite :
- reçoit de cet exécutif la mission de prendre la conduite opérationnelle de la maîtrise de l'événement,
- est compétent pour le même territoire (Confédération, canton ou commune/région) que cet exécutif.

1021 Lorsqu'un organe de conduite doit prendre des décisions outrepassant ses compétences, le pouvoir décisionnel revient alors à l'exécutif auquel il est subordonné. Dans ce cas, l'organe de conduite propose des solutions et l'exécutif décide de leur mise en œuvre ou non.

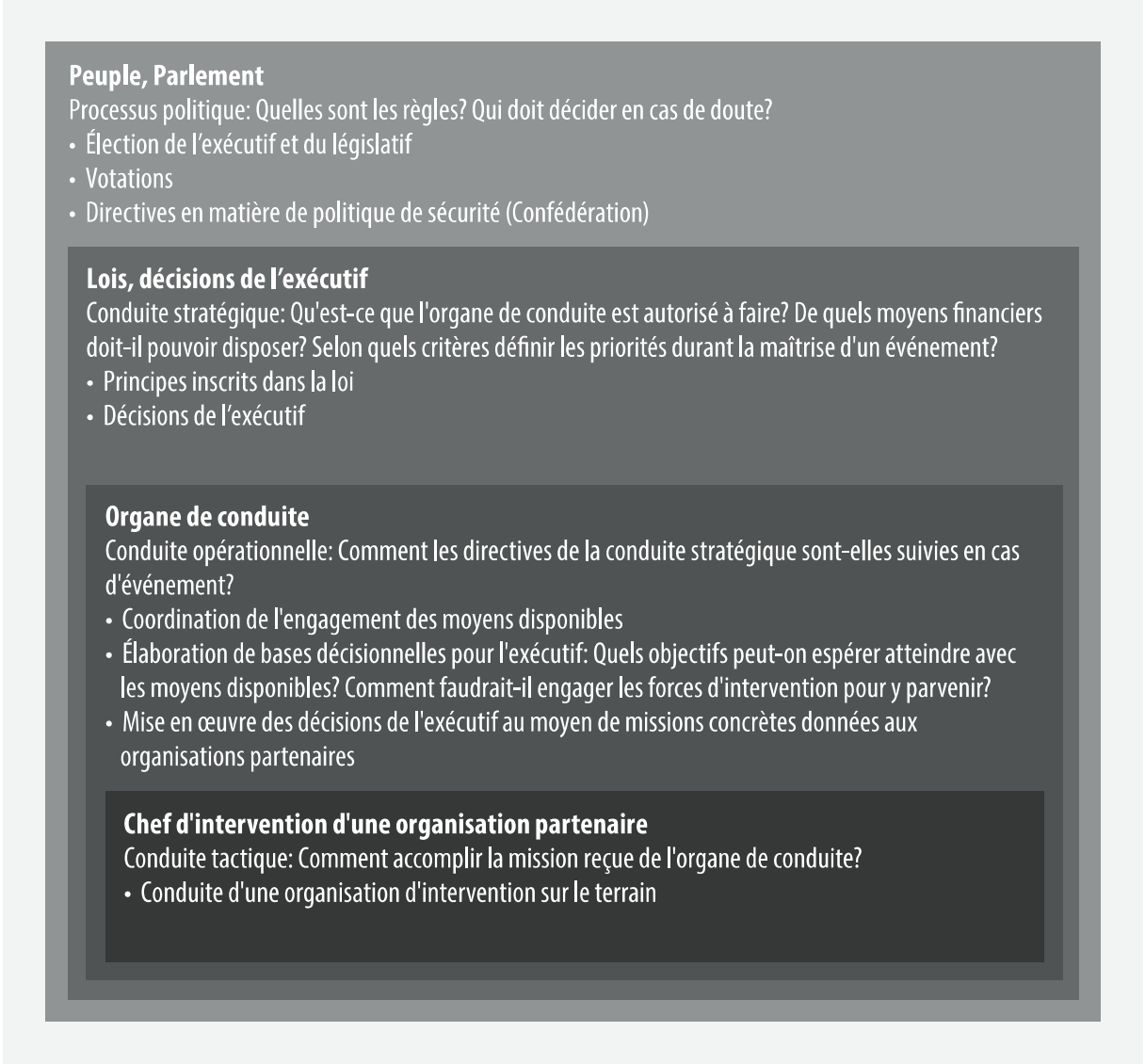

Fig. 2_1: Conduite stratégique, opérationnelle et tactique dans le cadre de la protection de la population.

1.5 Bases de planification

1022 Sont considérés comme des *dangers* les événements et développements naturels, techniques ou sociétaux
- dont la survenance est incertaine mais possible et
- qui causeraient des dommages à la population ou à ses moyens de subsistance s'ils devaient réellement survenir.

1023 Les ressources dont dispose l'État pour protéger la population de tels événements dommageables sont limitées. La population ne peut donc pas être totalement protégée contre tous les dangers.

1024 Lorsque la population n'est pas encore protégée contre un danger identifié, il convient de décider si la population doit en être protégée ou si (et dans quelle mesure) ce danger peut être toléré.

1025 Les dangers ne sont en général pas comparables. Il est donc difficile de définir quels dangers sont tolérables et lesquels nécessitent que l'on prenne des mesures.

1026 En Suisse (et dans de nombreux autres pays), la planification en matière de protection de la population est de ce fait basée sur les risques. Cela signifie que l'on définit pour chaque danger une valeur (le *risque*) servant de base pour comparer les dangers entre eux.

1027 Pour définir le risque, on examine :
- l'ampleur des dommages si l'événement en question devait survenir et
- la *probabilité d'occurrence* qu'un tel événement survienne réellement.

1028 Le risque est le produit de l'ampleur des dommages et de la probabilité d'occurrence.

1029 Le modèle de la *gestion intégrale des risques (GIR)* joue un rôle important dans la recherche d'un ensemble de mesures pour réduire les risques à un niveau considéré comme acceptable par la population.

1030 La GIR est un système global qui comprend l'ensemble des étapes de travail allant de la définition des dangers à la mise en œuvre des mesures visant à réduire le risque.

1031 La GIR a pour objectif de garantir que :

- les réponses aux questions de principe (p. ex. « Quelle valeur accorde la société à la sécurité ? ») reposent sur des décisions politiques (exécutifs, Parlement ou votation populaire) (cf. chap. 1.4, Conduite stratégique) ;
- des spécialistes participent à toutes les étapes de travail où peuvent être appliquées des méthodes scientifiques (p. ex. « À quels événements dommageables faut-il s'attendre ? ») ;
- l'éventail des dangers soit considéré dans son ensemble et non pas chaque danger individuellement ;
- les mesures définies tiennent compte de toutes les possibilités de réduction des risques ;
- les coûts de mesures supplémentaires visant à améliorer la sécurité ne dépassent pas l'utilité de ces mesures.

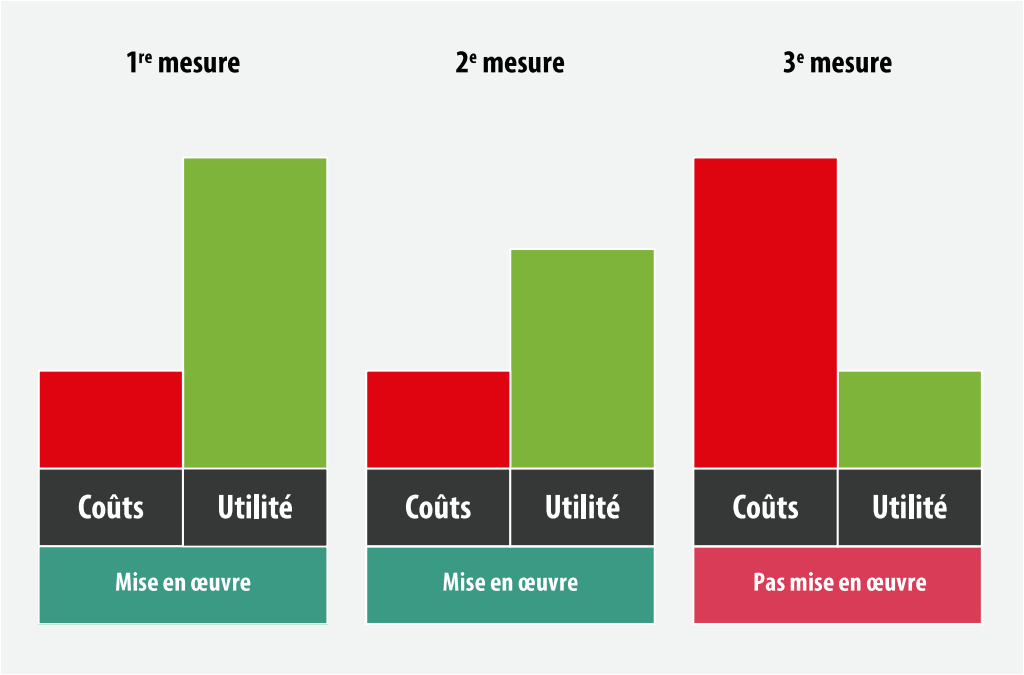

Fig. 3_1 : Rapport coûts-utilité lors du choix des mesures.

1.6 Gestion intégrale des risques (GIR)

Analyse des dangers

1032 En premier lieu, dans le cadre de la GIR, il s'agit de procéder à une *analyse des dangers* afin de définir s'il existe des dangers (ou si des dangers sont nouvellement apparus) contre lesquels la population n'est pas protégée.

1033 L'analyse des dangers est effectuée pour un territoire défini (p. ex. une commune ou un canton).

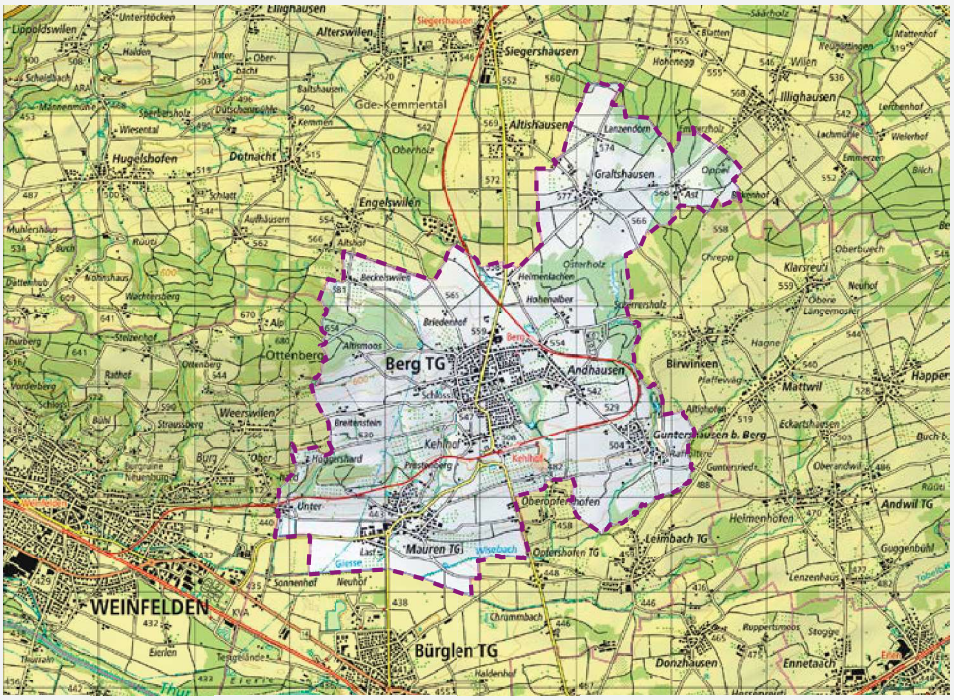

Fig. 4_1: Définition du territoire.

Analyse et évaluation des risques

1034 Chaque danger a comme origine un événement à l'occurrence incertaine. (cf. chap. 1.5).

1035 Pour définir quel risque constitue un danger pour la population, il faut connaître
- la probabilité de l'événement et
- l'ampleur des dommages que l'événement causerait s'il venait à survenir.

1036 Étant donné qu'on ne connaît pas le déroulement précis d'un événement, il convient d'élaborer des scénarios (hypothèses).

1037 Les événements dommageables ont des conséquences diverses (p. ex. victimes, blessés, sans-abri, dommages matériels directs et indirects, dommages environnementaux). Pour que le calcul de l'ampleur des dommages reste gérable, on effectue un choix de types de dommages.

1038 Avant de calculer l'ampleur des dommages, il convient de définir :

- quels types de dommages (p. ex. victimes, dommages environnementaux) doivent être pris en considération dans le calcul ;
- comment calculer l'ampleur pour chaque type de dommage (autrement dit le coût) ;
- comment pondérer chaque type de dommage dans le calcul.

1039 Il s'agit ici de décisions de principe qui devraient refléter autant que possible les préférences de la population. C'est pourquoi ce sont les responsables politiques (p. ex. exécutifs) et non les spécialistes qui doivent fixer ce à quoi il faut veiller lors du calcul de l'ampleur des dommages.

1040 Après avoir défini pour chaque scénario l'ampleur des dommages et la probabilité d'occurrence, les risques sont représentés dans une matrice.

1041 La *matrice des risques* permet de comparer les risques entre eux.

1042 Lorsque plusieurs scénarios ont été élaborés pour un danger, on reporte dans la matrice l'ampleur des dégâts et la probabilité d'occurrence de deux scénarios d'intensités différentes. On obtient ainsi une fourchette des risques.

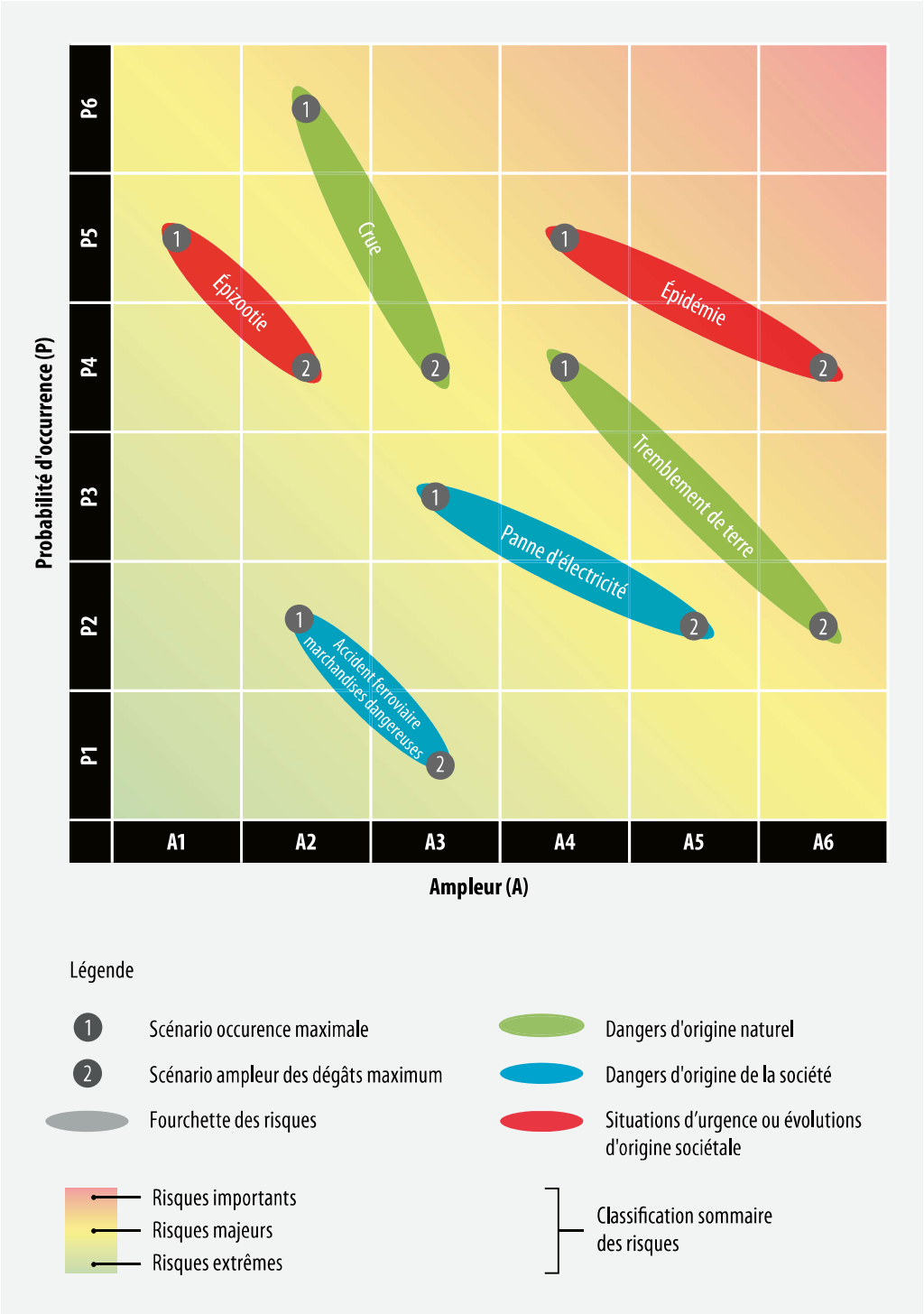

Fig. 5_1 : Exemple de matrice des risques.

1043 Chaque risque ne fait pas l'objet de mesures. Il existe aussi des risques que la société est prête à tolérer.

1044 On détermine donc ensuite les risques que la population considère comme acceptables (« Que peut-il arriver ? »). La réponse à cette question doit faire l'objet d'une décision politique (exécutif, Parlement ou votation populaire).

Planification intégrale des mesures

1045 Les risques pour lesquels l'*évaluation des risques* a permis d'établir qu'ils ne sont pas tolérables doivent être réduits de telle sorte que le risque résiduel soit considéré par la population comme acceptable.

1046 À cette fin, on cherchera à définir un paquet de mesures qui

- présentent un bon rapport coûts-utilité,
- qui se conforment au cadre juridique existant et
- qui prennent en considération les critères de durabilité écologique, économique et sociale.

1047 Lors du choix des mesures, il convient de veiller à ce que la décision de leur mise en œuvre soit soutenue par les spécialistes, les responsables politiques et les personnes qui seront directement concernées.

1048 Si certaines mesures, par effet de synergie, permettent de réduire différents risques, elles sont à privilégier. Pour cette raison, le paquet de mesures doit être considéré dans son ensemble (c'est-à-dire que toutes les mesures de réduction de tous les risques doivent être considérées en parallèle).

1.7 GIR : cycle de la gestion des risques

1049 La maîtrise d'un événement se déroule en plusieurs phases *(prévention, préparation, préparation à l'engagement, engagement, remise en état, évaluation* et *reconstruction)*. À chaque étape, il est possible de prendre des mesures de réduction des risques ou de tirer des enseignements concernant l'efficacité des mesures prises. Quand il s'agit de trouver les mesures appropriées, toutes les phases doivent par conséquent être prises en considération dans le cadre de la GIR.

1050 Prévention : Les mesures de prévention (interdictions, prescriptions, etc.) réduisent en premier lieu la vulnérabilité, c'est-à-dire qu'elles contribuent à limiter l'ampleur des événements dommageables. Dans l'idéal, les événements dommageables peuvent même être évités grâce aux mesures de prévention. Les mesures de prévention déploient leur effet avant l'apparition d'un événement.

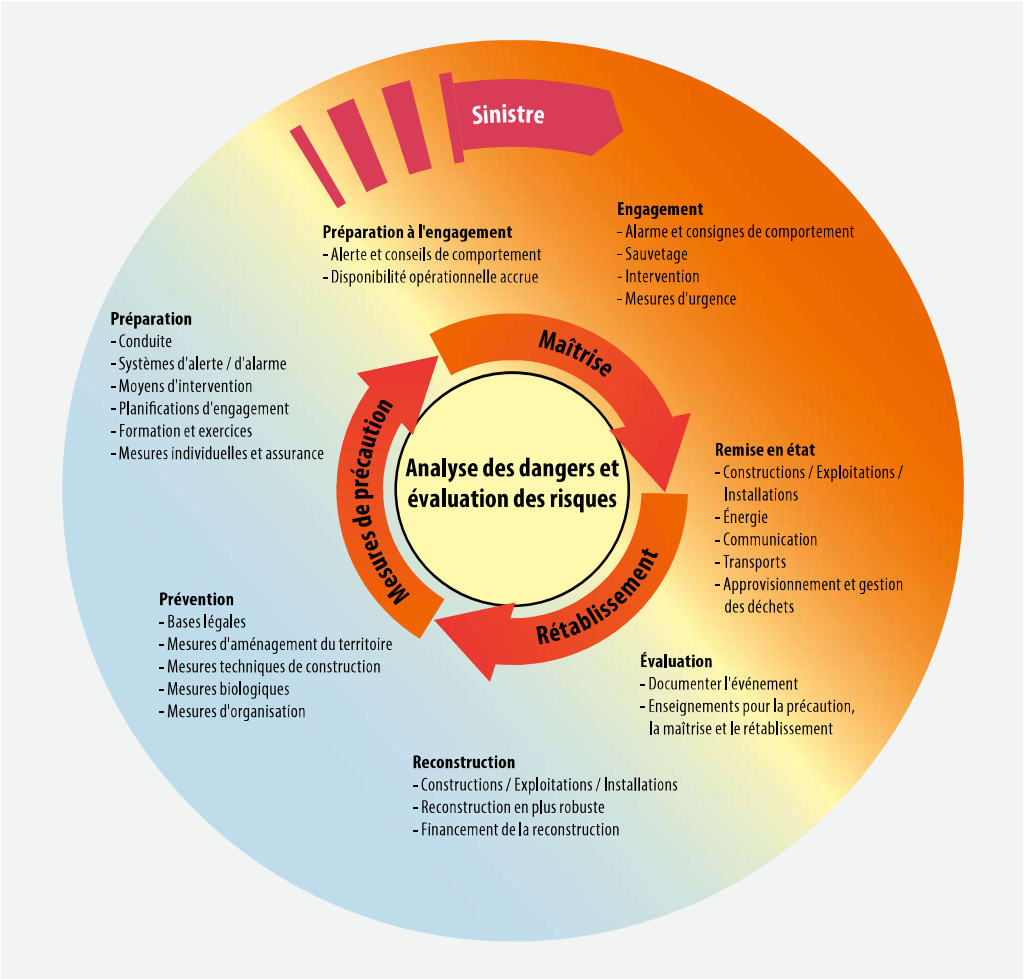

Fig. 6_1 : Cycle de la gestion des risques (chiffres 1049 à 1059).

1051 Préparation : Cette étape consiste à se préparer à la maîtrise de catastrophes et de situations d'urgence (p. ex. formations spécifiques des forces d'intervention).

1052 Les mesures de préparation visent à limiter l'ampleur des dommages et à maîtriser la situation le plus rapidement possible. Ces mesures déploient leur effet (seulement) lorsque l'événement survient.

1053 Préparation à l'engagement : Les mesures de préparation à l'engagement sont prises avant la survenance d'un événement dans le but de prévenir ou de mettre en état d'alerte les responsables et les personnes concernées. Elles comprennent notamment la diffusion de conseils de comportement.

1054 Engagement : L'engagement comprend toutes les mesures prises après la survenance d'un événement dans le but de protéger et de sauver les personnes, les animaux ainsi que les biens de valeur matérielle et immatérielle et de limiter autant que possible les atteintes à l'environnement (p. ex. engagement des organisations partenaires).

1055 Les mesures d'engagement incluent aussi des mesures destinées à protéger les infrastructures importantes ou à permettre de poursuivre leur exploitation en mode de secours ainsi que des *mesures d'urgence* pour empêcher d'autres dommages.

1056 Remise en état : Les mesures de remise en état ont pour but de rétablir le plus rapidement possible le fonctionnement des installations vitales et des voies de communication. Cette remise en état peut s'effectuer de manière provisoire. Les solutions provisoires peuvent être réalisées rapidement. À long terme, elles doivent toutefois être remplacées par des solutions durables. On parle alors de reconstruction (voir ci-après).

1057 Évaluation : Pour pouvoir tirer des conclusions pertinentes de l'analyse de faits, il faut procéder en amont à une évaluation détaillée de l'événement. L'évaluation doit fournir des enseignements pour la reconstruction et la planification ultérieure.

1058 Reconstruction : La reconstruction permet de rétablir la fonction de bâtiments importants, par exemple, en veillant si possible à en accroître la résistance (*résilience*) et à en optimiser l'utilisation.

1.8 Fonction de l'organe de conduite dans la GIR

Analyse des risques et planification intégrale des mesures

1059 Lors de l'élaboration de l'*analyse des risques* et de la planification intégrale des mesures, l'organe de conduite a une fonction de conseil et d'appui.

1060 Dans ce cadre, il n'assume pas de fonction de conduite, contrairement à ses fonctions lors de la maîtrise d'événements.

1061 L'organe de conduite peut
- appuyer les spécialistes dans la détermination de l'*éventail des dangers,*
- proposer des mesures aux organes politiques.

Mise en œuvre des mesures

1062 C'est avant tout son degré d'urgence qui va déterminer si une mesure doit être mise en œuvre par l'organe de conduite ou à un autre échelon.

1063 Les mesures visant à maîtriser un événement qui est déjà survenu ou qui est imminent doivent être mises en œuvre dans les plus brefs délais. De telles mesures sont décidées et mises en œuvre sous la coordination de l'organe de conduite.

1064 Les mesures de préparation à l'engagement et d'engagement sont prises dans le cadre de la maîtrise d'événements et peuvent de ce fait être ordonnées et mises en œuvre par l'organe de conduite.

1065 Il n'y a généralement pas d'urgence concernant la mise en œuvre des mesures de reconstruction après un événement ou des mesures de prévention d'un événement dont la survenue n'est pas immédiate.

1066 La reconstruction et la prévention relèvent par conséquent des autorités et non pas de l'organe de conduite.

1067 De ce fait, les mesures de prévention et les mesures destinées à accroître la résilience doivent être mises en place par les autorités politiques. Si un organe de conduite juge une telle mesure utile, il peut en proposer l'introduction. La décision finale appartient toutefois aux autorités politiques.

1068 Les mesures de préparation (p. ex. établissement de *planifications d'engagement*, formation des forces d'intervention, développement de systèmes d'alarme) sont elles aussi décidées par les autorités et non pas par l'organe de conduite. Ce dernier est cependant souvent chargé de leur mise en œuvre.

1069 Pour la mise en œuvre de mesures de préparation, l'organe de conduite peut se fonder sur les scénarios élaborés pour l'analyse des dangers et des risques dans le cadre de la GIR.

1.9 Le Réseau national de sécurité (RNS)

1070 La *politique de sécurité* est une tâche transversale.

1071 Chaque domaine politique met en œuvre des mesures de politique de sécurité et contribue ainsi à la sécurité publique.

1072 Pour maîtriser efficacement les *menaces* et les dangers, les *instruments de politique de sécurité* doivent la plupart du temps mettre en réseau leurs compétences.

1073 En matière de politique de sécurité, il convient par conséquent de ne pas se limiter à développer isolément différents instruments. Il faut aussi veiller à ce qu'ils collaborent efficacement.

1074 Le Réseau national de sécurité (RNS) a pour objectifs :
- d'identifier l'ensemble des menaces et des dangers à temps et
- de coordonner les activités des instruments de politique de sécurité visant à prévenir ces menaces et dangers.

1075 Le RNS regroupe les instruments de politique de sécurité de la Confédération, des cantons et des communes.

1076 La Suisse dispose des instruments suivants pour mettre en œuvre sa politique de sécurité :
- l'armée (défense, appui aux autorités civiles)
- la politique étrangère (échanges bilatéraux et multilatéraux avec l'étranger)
- la protection de la population (conduite dans le domaine civil)
- le Service de renseignement de la Confédération (*appréciation de la situation* générale)
- la police (sécurité, ordre, poursuite pénale)
- la politique économique (approvisionnement économique du pays)
- le service civil (contribution dans le cadre des tâches du RNS)
- l'Administration fédérale des douanes (régulation de la circulation des personnes et des marchandises)

1077 Les principaux partenaires au sein du RNS sont la Confédération et les cantons. Confédération et cantons assument la *responsabilité des engagements* et disposent des *moyens d'intervention* ainsi que des organes et des infrastructures de conduite nécessaires à la lutte contre les dangers et les menaces. Les autres partenaires sont les communes (principalement les grandes villes) et les fournisseurs de prestations, en particulier dans les domaines de l'énergie, de l'approvisionnement en eau, de l'élimination des déchets, du traitement des eaux usées, des transports et de la communication (*infrastructures critiques*).

1078 Les organes du RNS servent à la consultation et à la coordination des décisions, mesures et moyens nécessaires à la Confédération et aux cantons pour relever les défis communs auxquels ils font face en matière de politique de sécurité. La priorité est donnée à la sécurité intérieure, car le besoin de coordination y est plus marqué que dans le domaine de la sécurité extérieure. La politique extérieure relève uniquement de la Confédération.

1079 Les principaux organes du RNS sont la plateforme politique et la plateforme opérative. La Confédération et les cantons sont représentés de manière paritaire dans les deux organes.

1080 La plateforme politique définit les objectifs du RNS en matière de politique de sécurité. Elle est constituée par des représentants du Conseil fédéral et des exécutifs cantonaux (conseillers d'État).

1081 La plateforme opérative a pour mission de développer et de mettre en œuvre des mesures permettant d'atteindre les objectifs définis par la plateforme politique. Elle est constituée par des représentants de l'administration (principalement des directeurs d'offices aux échelons fédéral, cantonal et communal).

1082 Le RNS n'est pas un instrument de *gestion de crise*. Il sert en premier lieu à la consultation et la coordination en *situation normale*.

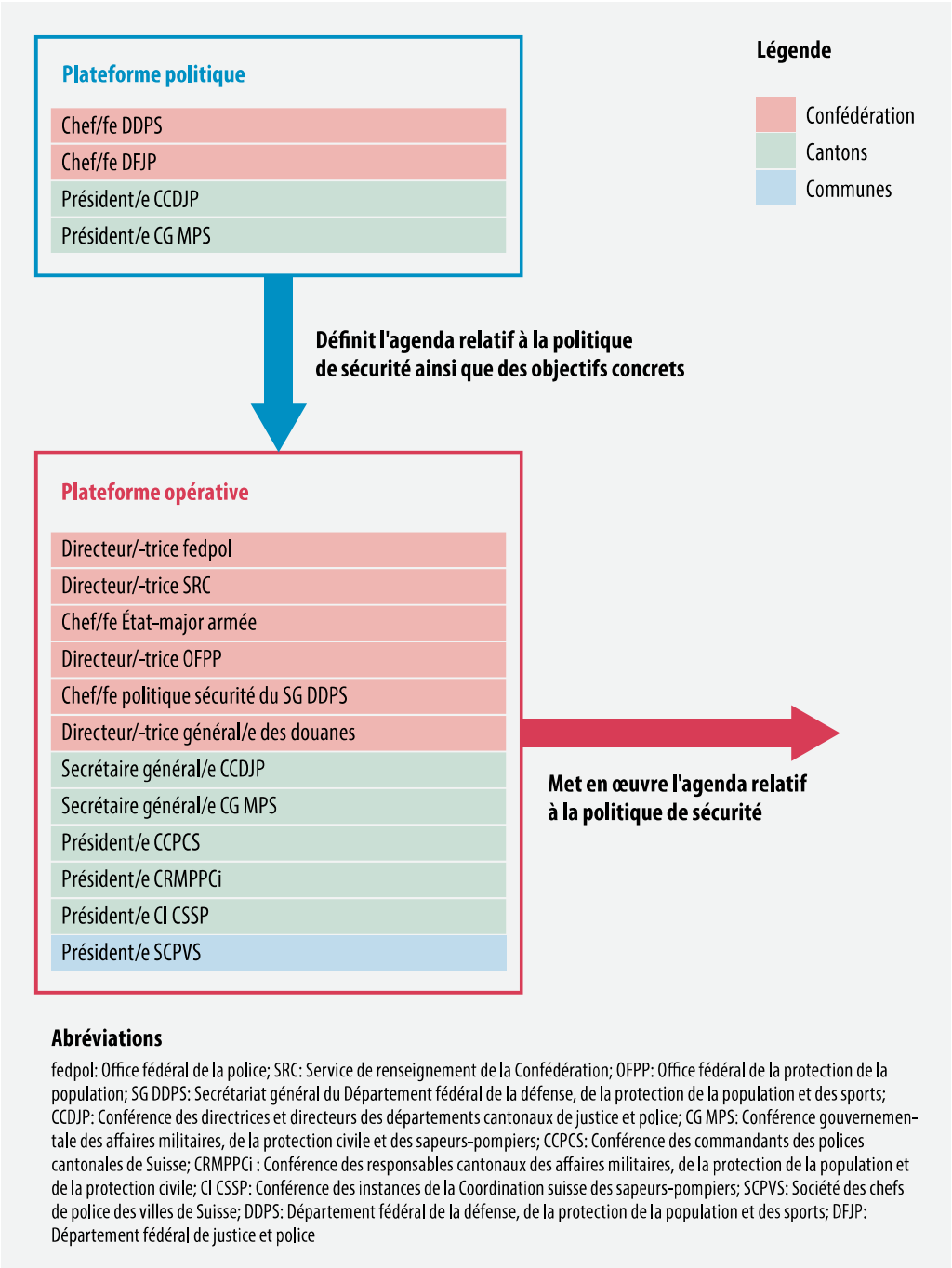

Fig. 7_1: Le Réseau national de sécurité.