

83.004

Rapport intermédiaire sur l'état de préparation de la protection civile

du 31 janvier 1983

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le rapport intermédiaire sur l'état de préparation de la protection civile en vous priant d'en prendre connaissance.

Par ailleurs, nous vous proposons de classer le postulat suivant:

1981 P 80.451 Conception 1971 de la protection civile. Rapport intermédiaire (N 9. 10. 81, Humbel).

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

31 janvier 1983

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Aubert

Le chancelier de la Confédération, Buser

Vue d'ensemble

Les forces armées des pays étrangers disposent actuellement d'armes conventionnelles ainsi que d'armes atomiques et chimiques de haute efficacité et qui se différencient suivant leurs fins d'utilisation. Elles servent aussi bien à attaquer, avec une très grande précision, des objectifs exactement déterminés qu'à neutraliser en peu de temps de vastes espaces, le cas échéant, à de grandes distances. Considérée en fonction des tâches de la protection civile, la menace que font peser les effets d'armes sur la population ne s'est toutefois pas beaucoup modifiée par rapport à l'état de 1971. Ce sont toujours les effets d'armes à grand rayon d'action qui constituent le plus grand danger. Il s'agit, par ordre d'importance, des retombées radioactives qui résultent de l'explosion d'une bombe atomique au sol, des autres effets d'armes atomiques, des toxiques chimiques de combat utilisés sous forme de vapeurs, dont la menace s'étend, selon les conditions météorologiques, sur une grande zone de courant descendant, et enfin des armes conventionnelles.

Divers pays tiennent en partie leurs forces armées dans un état de préparation élevée. Leur mobilité croît sans cesse. Notre pays risque dès lors d'être impliqué, en peu de temps, dans les hostilités. C'est pourquoi il est très important que les abris puissent être occupés rapidement. Ceci constitue la tâche la plus urgente des organisations de protection civile, que le Conseil fédéral devra mettre sur pied aussi rapidement que possible. On peut gagner beaucoup de temps en pourvoyant les abris des principales installations en temps de paix déjà.

Pour les quelque 6,4 millions d'habitants de notre pays, il existe, à proximité des habitations, environ 4,8 millions de places protégées répondant aux exigences actuelles. Il faut donc créer des places protégées pour environ 1,6 million d'habitants encore. Manquent également des places protégées pour les personnes qui, lorsque l'ordre est donné d'occuper les abris, doivent poursuivre aussi longtemps que possible une activité revêtant une grande importance pour la collectivité: elles doivent disposer de places protégées à proximité de leur lieu de travail.

Dès 1990 environ, les communes d'une certaine importance auront les places protégées, situées à proximité des habitations, qui sont nécessaires à la protection de leurs habitants. En revanche, on ne pourra financer les places protégées relativement nombreuses qui manquent dans les communes plus petites sans prendre des mesures particulières.

Afin d'éviter que trop de places protégées ne soient créées dans certaines communes et de favoriser une répartition équilibrée, à cet égard, à l'intérieur de la commune et du canton, le Conseil fédéral est actuellement en train de remanier l'ordonnance sur les abris.

Quelque 35 pour cent des constructions des organisations de protection civile (postes de commandement, postes d'attente) et environ 50 pour cent des constructions du service sanitaire (centres opératoires protégés, hôpitaux de secours, postes sanitaires de secours, postes sanitaires) existent déjà. On peut admettre que les constructions nécessaires seront réalisées, pour l'essentiel, vers l'an 2000.

Aussi longtemps que toutes les installations et constructions n'existent pas, les organisations de protection civile doivent, en cas de situation grave, aménager en abris de fortune d'autres locaux qui s'y prêtent (garages souterrains, caves). Les préparatifs nécessaires sont effectués en temps de paix, ce qui entraîne une somme importante de travail pour les organisations de protection civile.

Le matériel indispensable au premier équipement des organisations de protection civile est livré jusqu'à concurrence de 60 pour cent environ de sa valeur totale. On utilise les crédits qui sont disponibles jusqu'en 1990 pour l'acquisition de matériel, pour assurer un degré uniforme d'équipement dans toutes les communes, y compris celles qui ont été nouvellement soumises à l'obligation de créer des organismes de protection à la suite de la révision de 1978 de la loi sur la protection civile. Une série de projets, importants pour l'accomplissement des tâches de la protection civile, doit être reportée à la période de 1990 à 2000.

La planification de la protection civile est réalisée dans une large mesure. Elle consiste, d'une part, à déterminer les structures des organisations de protection civile, leurs effectifs réglementaires ainsi que leurs besoins en constructions de protection et en matériel; d'autre part, à attribuer les abris à la population. Désormais, elle sera périodiquement mise à jour.

Des 500 000 à 510 000 hommes astreints à servir dans la protection civile, environ 90 000 doivent être libérés en faveur d'autres organes de la défense générale. Les communes doivent essayer de combler les lacunes qui en résultent, en engageant davantage de femmes en qualité de volontaires.

Pour être en mesure de mettre sur pied de manière rapide et appropriée les organisations de protection civile, le Conseil fédéral dispose d'une série de mises sur pied partielles. Les préparatifs y relatifs constituent désormais la tâche principale de ces organisations.

Lorsque les réseaux de sirènes des organisations de protection civile auront été renforcés, il sera possible, après une mise sur pied partielle correspondante, d'alarmer la population au plus tard dans la demi-heure suivant l'ordre d'alarmer.

Sur l'ensemble de la Suisse, environ 60 pour cent des personnes astreintes à servir dans la protection civile ont suivi des cours assurant l'instruction qu'implique leur incorporation. La catégorie de personnel où subsiste le plus grand retard est celle des chefs d'abri. D'une manière générale, l'instruction sera, dès que possible, complétée par des cours de perfectionnement.

Les insuffisances qui se manifestent encore en partie lors de l'exécution des services d'instruction destinés aux directions et aux formations doivent être éliminées le plus rapidement possible. Elles s'expliquent principalement par l'absence de bases de référence dans le domaine de l'instruction et des services. Il faut, à cet égard, attacher toute l'importance voulue à la formation adéquate des cadres et des spécialistes dans des cours préparatoires.

Pour remédier aux points faibles que présente encore l'instruction, on doit disposer d'un nombre adéquat d'instructeurs polyvalents, engagés à titre principal; cela, en particulier, à l'échelon cantonal.

Par une information objective, la population doit être informée des dangers et des possibilités de protection, afin de renforcer sa confiance dans les institutions de notre Etat et dans nos autorités. Il s'agit aussi d'accroître sa force de résistance face aux catastrophes, au chantage et à la guerre psychologique menée par des puissances étrangères. On relèvera notamment qu'en cas d'attaque ou de catastrophe le nombre des pertes possibles, des blessés et des victimes de radiations peut être sensiblement réduit par la protection civile, actuellement en voie de réalisation. Elle permet d'éviter beaucoup de souffrances humaines.

La population peut être sensiblement mieux informée en donnant connaissance de l'attribution des places protégées dans les communes où il en existe déjà suffisamment. La publication, dans l'annuaire téléphonique, d'un aide-mémoire spécial de la protection civile est déjà en cours.

Si l'on tient compte du renchérissement, les buts de la Conception 1971 peuvent se réaliser dans les limites financières établies à l'époque. Si l'on peut maintenir les dépenses au niveau actuel, l'état réglementaire visé sera atteint aux environs de l'an 2000. L'augmentation des investissements entraîne celle des frais courants, surtout en ce qui touche le renouvellement des constructions et du matériel. Même lorsque l'état réglementaire de préparation aura été atteint, la Confédération devra souscrire à des dépenses annuelles du même ordre de grandeur qu'aujourd'hui.

Les différences qui existent, dans l'état de préparation de la protection civile, entre les divers cantons et à l'intérieur de ceux-ci entre les communes, dépassent souvent les limites du tribut qu'il est admissible de payer pour disposer d'une protection civile tenant compte du fédéralisme et de l'autonomie communale. Si les autorités des cantons et des communes où subsiste un important retard devaient ne pas prendre conscience de leur responsabilité à l'égard de la population, la Confédération pourrait finalement être obligée de s'occuper de la suppression de ces différences et de fixer des délais.

Rapport

1 Introduction

En 1971, le Conseil national et le Conseil des Etats ont pris connaissance du rapport du Conseil fédéral sur la conception 1971 de la protection civile (FF 1971 II 513).

Au cours de la session d'été de 1980, le conseiller national Beda Humbel a proposé, avec 23 cosignataires, un postulat concernant un rapport intermédiaire relatif à l'état de préparation de la protection civile. Ce postulat a la teneur suivante:

Le Conseil fédéral est invité à présenter aux Chambres fédérales un rapport sur les mesures prises jusqu'à présent au titre de l'exécution du plan de protection civile 1971.

Ce rapport devrait notamment fournir des informations sur les points suivants: Etat d'avancement de la construction d'abris dans les cantons et les communes (abris publics et abris privés), efficacité des prescriptions techniques (ne serait-il pas opportun de simplifier la procédure de contrôle des projets?), organisation de la protection civile à tous les échelons, formation des cadres et des équipes, objectifs des exercices combinés et expériences faites lors de tels exercices, état d'avancement des travaux de construction de centres cantonaux de formation, constatations faites dans les centres existant quant à la direction, à la fréquentation et à l'efficacité de la formation dispensée, perspectives s'offrant à la Confédération, aux cantons et aux communes en matière de financement de la protection civile, information de la population (où en sont les efforts tendant à l'intensifier?), etc.

Par décision du Conseil national, le postulat a été transmis au Conseil fédéral le 16 juin 1980.

Deux autres interventions parlementaires ont été déposées concernant le même sujet:

- N 81.545 Interpellation Rüegg du 30 novembre 1981: Etat de la protection civile;
- N 81.551 Interpellation Oester du 30 novembre 1981: Protection civile. Lacunes.

Le 13 mai 1982, la Commission de gestion du Conseil national a publié un rapport sur l'inspection effectuée à l'Office fédéral de la protection civile (FF 1982 II 843).

2 La position de la protection civile au sein de la défense générale

La position de la protection civile au sein de la défense générale et son mandat au point de vue stratégique sont définis dans le rapport du Conseil fédéral du 27 juin 1973 sur la politique de sécurité de la Suisse (FF 1973 II 103) (Conception de la défense générale) et dans le rapport intermédiaire du 3 décembre 1979 concernant la politique de sécurité (FF 1980 I 363). Il en ressort

que la protection civile doit largement contribuer à empêcher une guerre (dissuasion), dans les limites de la défense générale, et en cas d'attaque, permettre à la plus grande part possible de la population de survivre.

L'analyse de ce mandat conduit aux réflexions suivantes :

Effet de dissuasion de la protection civile en période de paix relative

L'Europe se trouve dans le champ de tension que créent les intérêts opposés des deux superpuissances et des alliances du pacte de Varsovie et de l'OTAN. Petit pays situé au centre de l'Europe, la Suisse ne peut se soustraire à ces évidences : aussi longtemps que la prévention de la guerre dans l'espace européen repose sur le principe d'un équilibre des forces, la contribution de notre pays à la garantie d'une paix relative réside dans la volonté constante de celui-ci de se défendre par les moyens adéquats, afin d'empêcher qu'aucune des deux alliances ne puisse utiliser le territoire suisse pour mener des opérations lui assurant un avantage sur l'autre alliance. La protection du territoire suisse incombe en premier lieu à l'armée. Toutefois, pour éviter à celle-ci de devoir capituler sous la menace d'attaques contre la population et de se trouver ainsi hors combat, une protection civile bien organisée revêt une importance décisive. En période de paix relative, sa contribution à la dissuasion dépend avant tout de la crédibilité que suscitent nos préparatifs à l'extérieur.

A cet égard, la protection civile suisse se doit de contribuer, en tant que partie intégrante de la défense générale, à la sauvegarde de la paix.

Effet de dissuasion de la protection civile en cas de conflit ouvert en Europe

Si un conflit devait éclater en Europe, nos mesures en matière de politique de sécurité tendraient avant tout à empêcher autant que possible une guerre contre notre pays. Il s'agit d'amener un agresseur potentiel à prendre conscience des dépenses disproportionnées en moyens de tout genre qu'exigerait une guerre contre notre pays.

Une fois de plus, cette tâche incombe en premier lieu à l'armée, que la protection civile soutiendra en réduisant les possibilités de chantage. On ignore combien de temps durera la protection de la neutralité. Aussi les mesures de protection civile doivent-elles se concevoir de façon à éviter à la Suisse un chantage économique facile de la part de l'adversaire. On planifiera les mesures de la protection civile de manière à pouvoir intervenir, en tout temps et de manière opportune, en cas de situation grave également.

L'effet de dissuasion que peut exercer la protection civile repose, lorsqu'il s'agit de protéger la neutralité, sur la crédibilité des mesures de protection civile au moment où un conflit éclate. Ce qui sera alors décisif, ce sera la manière dont on jugera les mesures de protection et l'esprit de détermination des organes de la protection civile, lors d'une totale ou partielle mise sur pied de celle-ci. Le moment où cette mise sur pied interviendra, son étendue, l'organisation systématique et néanmoins souple de l'occupation préventive des abris, de même que la façon d'exécuter les mesures permettent notamment cette appréciation. Pour créer la flexibilité nécessaire, le Conseil fédéral a proposé aux Chambres fédérales, à l'occasion de la révision de la loi sur la protection civile,

qui est liée au désenchevêtrement des tâches, de modifier l'article 4 de ladite loi. Par cette modification, le lien juridique entre la mise sur pied de la protection civile et la mobilisation de guerre de l'armée serait aboli (FF 1981 III 705).

Survie de la population en cas de guerre contre notre pays

Si l'on ne parvient pas à éviter l'extension d'un conflit à notre pays, la protection civile doit se préoccuper de la survie de la plus large part possible des habitants. En même temps, elle crée aussi les conditions psychologiques pour le combat que mènera l'armée. Le soldat doit savoir que dans un conflit armé, les membres de sa famille ont de grandes chances de survie.

3 Aspects actuels de la menace à laquelle est exposée la population

31 Connaissance de la menace en général

Pour concevoir et apprécier les mesures de protection, il est indispensable de se faire une idée de la menace qui les rend nécessaires. Plus on parvient à définir l'image et notamment les formes d'une guerre éventuelle, plus il est possible de planifier et d'exécuter avec efficacité des mesures de protection.

Veut-on définir la menace avec le maximum d'exactitude, on se heurte aux difficultés propres à toute prévision. Plus la prévision s'écarte du présent, plus elle devient incertaine. Le maintien du secret relatif aux armes et, surtout, aux intentions de tout adversaire rend plus difficile également la prévision à court terme.

L'évolution de la menace qui pèse sur la population, depuis la conception 1971, est décrite dans ce qui suit. Bien que l'armée doive mener sa lutte défensive en grande partie dans les zones mêmes où réside la population, l'appréciation des divers effets d'armes n'est pas la même pour l'armée que pour la protection civile. Cela provient principalement de ce que, contrairement aux dispositifs de l'armée, nos abris destinés à la population ne représentent pas en général un objectif immédiat d'attaque de la part d'un adversaire possible.

32 La menace des effets d'armes

321 Tendances générales du développement des armes dans les années soixante-dix

Les tendances générales suivantes ont caractérisé le développement des armes dans les années soixante-dix.

- Les progrès des techniques électroniques ont rendu le repérage des objectifs plus complet, plus rapide et plus précis et conduit à une amélioration constante de la précision au but. A cela s'ajoutent les progrès réalisés dans la production d'armes spéciales, conventionnelles, atomiques ou pourvus de toxiques chimiques de combat. Ainsi l'attaque d'objectifs du genre «pin-cette» devient possible. Les risques de dommages indirects, causés aux

personnes et aux choses, auxquels il faut s'attendre dans les engagements d'armes mais que l'agresseur n'a pas directement cherché à provoquer ont plutôt régressé. En même temps, la probabilité de permanence des objectifs directement visés a également diminué.

- La puissance de feu des moyens de combat tant conventionnels qu'atomiques et chimiques a été fortement augmentée, de sorte que les possibilités d'une attaque de buts de surface se sont accrues.

322 La menace des armes nucléaires

A la fin des années soixante, les grandes puissances disposaient, à côté d'un nombre limité d'armes atomiques de petit calibre, avant tout d'armes atomiques de gros calibre. La précision au but, sensiblement améliorée, des vecteurs comme les avions, les fusées et l'artillerie, a généralement conduit à une réduction des calibres. On a en outre mis au point de nombreuses armes spéciales très différenciées, telles les armes à neutrons, les armes à pénétration particulièrement forte ou les armes à retombées radioactives réduites. Des armes atomiques de gros calibre sont toujours à disposition pour des objectifs particuliers. Quant au nombre de projectiles pouvant être lancés à partir de vecteurs d'un rayon d'action des plus divers, il a très fortement augmenté dans l'ensemble. D'une part, la menace des armes atomiques s'est ainsi accrue, d'autre part la probabilité de leur utilisation se trouve plutôt diminuée par le degré élevé de saturation réciproque des grandes puissances.

Etant donné qu'il n'existe sur le territoire helvétique aucun dépôt d'armes nucléaires et compte tenu de l'importance de la Suisse, l'utilisation d'armes stratégiques contre des objectifs situés dans notre pays paraît peu vraisemblable. Les armes de cette nature dont disposent les alliances du Pacte de Varsovie et de l'OTAN seraient certes utilisées en premier lieu contre des objectifs de priorité plus élevée, en dehors de Suisse. Il ne faut cependant pas exclure l'utilisation d'un petit nombre de telles armes à des fins de chantage; ces attaques pourraient être dirigées contre des villes. Leur but serait la capitulation sans combat et, partant, la neutralisation de l'armée.

Si l'on en vient à utiliser des armes atomiques en Europe, il faut compter, en cas d'attaque contre la Suisse, avec l'usage d'armes atomiques tactiques. Les armées modernes disposent, en grand nombre, d'armes atomiques tactiques de tout genre. Leur précision au but a été fortement améliorée et les calibres plutôt réduits. Il faudrait néanmoins s'attendre, notamment sur le plateau suisse, où la population est la plus dense, à des dommages indirects involontaires; ceux-ci sont toujours assez importants.

L'arme à neutrons est une arme atomique tactique dont l'énergie est libérée principalement par une émission brève et très intense de neutrons. Les abris modernes présentent un degré élevé de protection contre les rayonnements neutroniques. Cependant, une protection absolue dans des conditions supportables n'y est pas possible.

Les retombées radioactives résultant d'explosions atomiques au sol représentent de loin le plus grand danger pour l'ensemble de la population. Elles

peuvent en effet, transportées par le vent, se déposer sur des surfaces atteignant parfois plusieurs milliers de kilomètres carrés. Par rapport aux autres effets d'armes atomiques, ces retombées menacent un nombre beaucoup plus élevé de personnes. Même si une bombe atomique explose dans un pays voisin, de larges parties de la Suisse seront menacées par les retombées radioactives.

L'homme n'est pas menacé directement par l'impulsion électromagnétique (EMP) provenant d'explosions d'armes atomiques. Des installations des abris pourraient être en partie mises hors exploitation par de telles impulsions; on peut cependant, au besoin, les faire fonctionner à la main. Il est possible de protéger, par des mesures adéquates, les installations techniques et le matériel des constructions de protection des organismes et du service sanitaire.

323 La menace des armes conventionnelles

Les améliorations apportées à la détection d'objectifs et l'augmentation de la précision au but, qu'il s'agisse des chasseurs-bombardiers, de l'artillerie, des engins guidés antichars, des engins téléguidés sol-sol et air-sol ou des chars, etc., apparaissent surtout lors de l'emploi d'armes conventionnelles. Tant que ces armes sont utilisées contre des objectifs militaires, leurs effets se concentrent sur une zone étroite; relativement peu de civils sont ainsi menacés.

Les armées disposent toujours d'importants stocks de bombes et de fusées non téléguidées. A l'heure actuelle, leur part à l'ensemble de l'arsenal dépasse encore sensiblement celle des engins téléguidés de précision. Même si le nombre des armes précises augmente, les stocks d'armes non téléguidées ne diminueront guère dans un proche avenir. Aussi longtemps qu'un agresseur dispose de nombreuses bombes et fusées, le danger existe que des régions relativement étendues soient bombardées. Néanmoins, il faut noter que les effets des bombardements par armes conventionnelles – si intenses soient-ils – n'atteignent jamais la persistance ni la portée des effets d'armes atomiques.

Certaines bombes, fusées et grenades d'artillerie sont munies de détonateurs à retardement. De tels projectiles ne déploient leur effet qu'après avoir pénétré dans la surface du sol, donc dans les abris. Parmi les armes conventionnelles, elles représentent la plus grande menace pour les occupants des constructions de protection.

324 La menace des armes chimiques

On ne peut exclure l'emploi d'armes chimiques; celles-ci existent en grandes quantités. Les lance-fusées multiples et l'artillerie à tubes constituent les premiers moyens à disposition. Cela n'exclut pas l'attaque d'objectifs particuliers par des avions ou des engins volants. A cet égard, la plus grande importance revient aux nombreux nervins hautement toxiques.

L'utilisation de ces produits dans les zones relativement petites d'objectifs militaires ne représente pas la menace principale pour la population. Cette menace provient des vents dérivant vers les zones de courant descendant,

susceptibles d'atteindre une surface de 100 km², où les doses peuvent encore être mortelles. En ce qui concerne l'étendue des zones menacées, les armes chimiques ne sont dépassées que par les armes nucléaires.

325 La menace des armes biologiques

En raison des effets incertains des armes biologiques, la probabilité de leur utilisation à grande échelle est considérée comme faible. Parmi les moyens de destruction massive interdits par des accords internationaux, seules les armes biologiques font l'objet d'une prohibition s'étendant à leur développement, leur production et leur stockage, cela conformément à la convention de 1972 sur les armes B.

326 Appréciation de la menace par les effets d'armes: récapitulation

La menace que font peser les effets d'armes sur la population ne s'est pas beaucoup modifiée depuis 1971. Les effets d'armes à grand rayon d'action représentent toujours le plus grand danger. Par ordre d'importance, ce sont les retombées radioactives d'explosions atomiques au sol, les autres effets d'armes atomiques, les toxiques chimiques de combat utilisés à l'état de vapeurs, qui menacent, selon les conditions météorologiques, une zone étendue de courant descendant, et finalement les effets d'armes conventionnelles.

327 La menace que constitue l'état de préparation, parfois élevé et constant, de forces armées étrangères

Des forces armées étrangères extrêmement mobiles sont parfois maintenues dans un état de préparation élevé et permanent. Notre pays peut ainsi être impliqué dans des hostilités dans un temps relativement court.

4 Mesures de construction et matériel

41 Abris

411 Généralités

La construction d'abris est le principal pilier de la protection civile suisse. Elle est devenue une obligation légale en 1951 déjà. Elle a connu un véritable boom en raison de l'intense activité de l'industrie du bâtiment au cours des années soixante et au début des années soixante-dix. C'est ainsi que pendant ces dernières décennies, des places protégées ont été prévues pour une grande partie de la population dans les communes soumises à l'obligation de créer des organismes de protection.

412 Etat de la construction d'abris

Comme valeur indicative caractéristique de l'état de la construction d'abris, on

donne ci-après le nombre d'habitants qui ne disposent pas encore de places protégées ventilées à proximité de leurs habitations (cf. tableau 4.1). Sont incluses toutes les places protégées existant dans la commune. Il n'est ainsi pas tenu compte du fait que, en cas d'occupation des abris, certaines personnes ou catégories de personnes doivent poursuivre aussi longtemps que possible leurs activités, parce que celles-ci revêtent de l'importance pour la collectivité, et qu'elles ont dès lors besoin également d'une place protégée proche de leur lieu de travail. De même, on n'a pas tenu compte du maintien des communautés familiales et des distances à parcourir pour occuper les abris. Par conséquent, tout abri n'est pas pleinement utilisable. La valeur indicatrice «places protégées ventilées manquantes» indique donc seulement combien de places protégées doivent encore être créées jusqu'à ce que, purement mathématiquement, chaque habitant dispose d'une place protégée à proximité de son habitation.

Etat de la construction d'abris par cantons

Tableau 4.1

Canton	Nombre d'habitants	Places protégées ventilées manquantes (état 1982)	En % des habitants
Zurich	1 134 000	43 400	4
Berne	912 091	318 890	35
Lucerne	305 908	48 090	16
Uri	34 145	5 786	17
Schwyz	97 354	22 895	24
Unterwald-le-Haut	26 992	7 608	28
Unterwald-le-Bas	29 588	1 644	5
Glaris	36 718	7 641	21
Zoug	76 356	2 994	4
Fribourg	184 931	88 652	48
Soleure	220 685	69 883	32
Bâle-Ville	199 510	23 388	11
Bâle-Campagne	224 444	44 257	20
Schaffhouse	69 591	18 202	26
Appenzell Rh.-Ext.	47 611	19 069	40
Appenzell Rh.-Int.	12 844	4 168	32
Saint-Gall	391 995	62 495	16
Grisons	164 631	36 533	22
Argovie	457 997	83 836	18
Thurgovie	187 986	63 820	34
Tessin	265 899	138 615	52
Vaud	525 303	286 849	55
Valais	218 707	102 420	47
Neuchâtel	157 496	56 062	36
Genève	354 494	55 467	16
Jura	64 986	36 365	56
Suisse	6 402 262	1 649 029	26

SUISSE

Total des habitants: 6'402'262



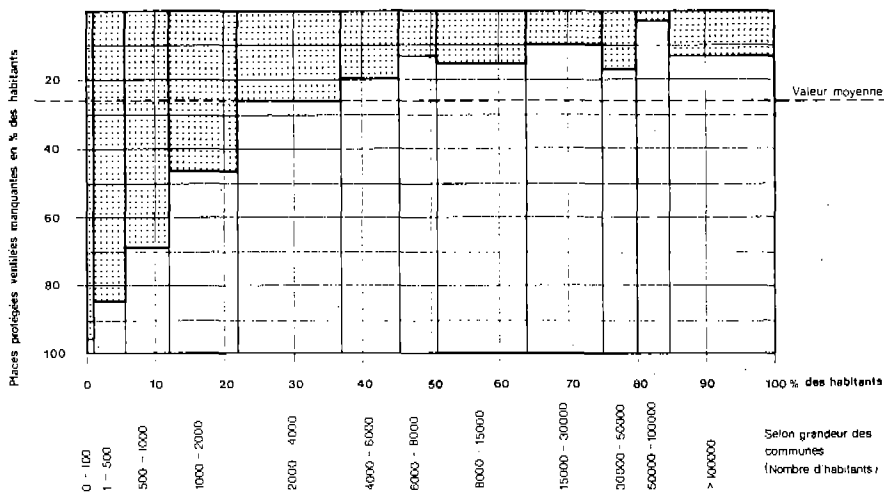
Places protégées ventilées manquantes en % des habitants

Total des places protégées

ventilées manquantes: 1'649'029 (26%)

Selon grandeur des communes

(Etat 1982)



De la figure 4.2, il ressort que le groupe de communes de moins de 2000 habitants présente, en pour-cent, un manque de places protégées presque quatre fois supérieur à celui des communes plus grandes. Il est d'autant plus grand que la commune est petite. Dans de nombreuses communes très petites, il n'existe pas encore de places protégées. La situation est la même dans la plupart des cantons (annexe 1).

Places protégées manquantes en pour-cent des habitants/capacité financière par canton

Tableau 4.3

Canton	Places protégées manquantes en % des habitants	Capacité financière (0 pour 1982 et 1983)	
		Indice	Groupe
Jura	56	30	faible capacité
Vaud	55	90	capacité moyenne
Tessin	52	77	capacité moyenne
Fribourg	48	42	faible capacité
Valais	47	42	faible capacité
Appenzell Rh.-Ext.	40	74	capacité moyenne
Neuchâtel	36	60	faible capacité
Berne	35	74	capacité moyenne

Canton	Places protégées manquantes en % des habitants	Capacité financière (0 pour 1982 et 1983)	
		Indice	Groupe
Thurgovie	34	84	capacité moyenne
Appenzell Rh.-Int.	32	34	faible capacité
Soleure	32	70	capacité moyenne
Unterwald-le-Haut	28	38	faible capacité

Moyenne suisse des places protégées manquantes (26 %)

Schaffhouse	26	106	capacité moyenne
Schwyz	24	62	faible capacité
Grisons	22	70	capacité moyenne
Glaris	21	82	capacité moyenne
Bâle-Campagne	20	117	capacité moyenne
Argovie	18	95	capacité moyenne
Uri	17	46	faible capacité
Genève	16	161	forte capacité
Lucerne	16	63	faible capacité
Saint-Gall	16	82	capacité moyenne
Bâle-Ville	11	204	forte capacité
Unterwald-le-Bas	5	93	capacité moyenne
Zoug	4	182	forte capacité
Zurich	4	149	forte capacité

Les 12 cantons dont le manque de places protégées en pour-cent dépasse la moyenne suisse appartiennent soit au groupe à faible capacité financière, soit à celui dont la capacité financière est moyenne et qui figurent dans la partie inférieure du tableau. Comme le montrent les graphiques de l'annexe I, le retard de ces cantons provient en particulier des communes relativement petites. Ces communes ne présentent en règle générale qu'une modeste activité dans le bâtiment, de sorte que le manque de places protégées ne peut y être réduit que par la construction d'abris publics. Pour qu'elles puissent supporter les dépenses correspondantes dans le délai prévu, ces communes devraient être plus fortement soutenues que jusqu'ici. La subvention fédérale à la construction d'abris publics s'élève, selon l'article 6, 3^e alinéa, de la loi sur les abris, à 40-50 pour cent, dans certains cas particuliers à 60 pour cent. Le Conseil fédéral examine actuellement si un relèvement du taux maximum doit être proposé aux Chambres fédérales. Les charges supplémentaires qui en résulteraient seraient relativement modestes. Ce surplus pourrait au besoin être compensé par une réduction des crédits annuels d'engagement destinés aux constructions de protection des organismes et du service sanitaire.

413 Etat de préparation technique des abris destinés à la population

L'état de préparation technique des abris n'a été jusqu'à présent examiné périodiquement que dans cinq cantons, dont l'un bénéficie d'une expérience de

plus de dix ans. 13 cantons introduiront le contrôle des abris au cours de ces prochaines années.

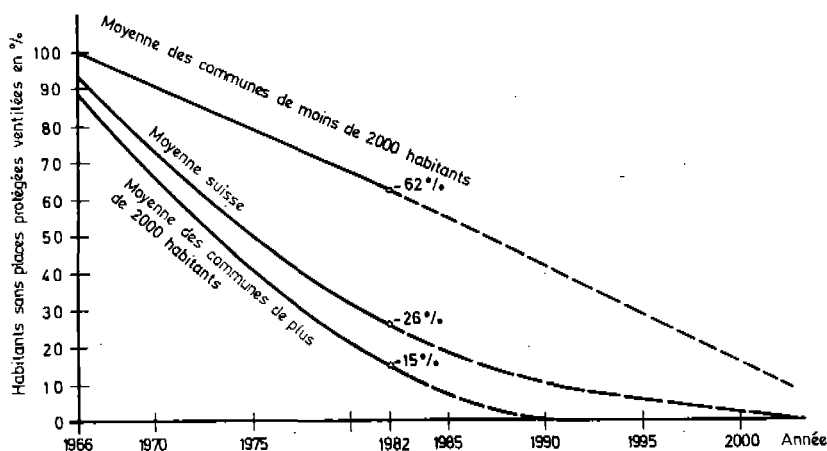
Dans les cantons qui ont déjà introduit le contrôle des abris, l'état de ceux-ci est en principe vérifié par intervalles. Les cantons qui n'ont pas institué cette mesure attendent, pour la plupart, la fin de l'instruction des chefs d'abris pour que ceux-ci puissent effectuer les contrôles. Les plans prévus diffèrent fortement quant à la fréquence, à l'ampleur des sondages et aux listes de contrôle.

On n'a donc pas d'aperçu général de l'état de préparation technique de tous les abris. Les expériences des cantons qui ont introduit le contrôle des abris, ainsi qu'un contrôle de 500 abris ordonné par l'Office fédéral de la protection civile, montrent que pour garantir la qualité de ces installations, des contrôles périodiques sont nécessaires. L'application de cette mesure incombera, en premier lieu, aux cantons et aux communes, qui en portent la responsabilité selon la loi sur les abris (art. 9 et 18; RS 520.2) et de l'ordonnance y relative (art. 17).

414 Réduction du déficit en places protégées

Réduction réalisée et estimation

Figure 4.4



Il ressort de la figure 4.4 que le manque de places protégées a été constamment réduit depuis 1965. Le retard existant dans les petites communes augmente toutefois par rapport à celui des plus grandes. Cela s'explique par deux raisons : d'une part, l'activité de l'industrie du bâtiment est généralement plus faible dans les petites communes et d'autre part, la Confédération n'a étendu l'obligation de construire des abris qu'en 1978 aux communes comprenant des agglomérations de moins de 1000 habitants.

Dans les communes moyennes et grandes, chaque habitant devrait, vers 1990, disposer d'une place protégée à proximité de son habitation. Ce sera le cas en particulier si, pour répondre aux besoins locaux, on continue à construire suffisamment d'abris publics outre les places protégées obligatoires.

Les perspectives apparaissent différentes pour les petites communes. A la suite de la faible activité dans la construction, publique et privée, non seulement peu de places protégées se créent, mais encore les occasions font largement défaut de construire des abris publics à des conditions avantageuses, à la faveur de constructions des collectivités publiques. Par ailleurs, la limitation actuelle des subventions aux abris publics d'une grandeur minimale de 50 places protégées ne tient pas suffisamment compte des données particulières des petites communes. Lors des modifications des lois sur la protection civile, que nécessitera la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, il faudra par conséquent reconnaître comme donnant droit à la subvention les abris publics à partir de 25 places protégées; cela, dans les plus petites communes et dans celles ayant de petites zones d'habitation.

Afin d'éviter un excédent de places protégées et de favoriser l'équilibre au sein des communes et des cantons, le Conseil fédéral prépare actuellement une modification de l'ordonnance sur les abris (RS 520.21) dans le sens demandé par la motion Jost¹⁾. Il s'agit en l'occurrence de créer, au plan fédéral, les conditions légales permettant aux cantons de réglementer la construction d'abris privés, en accord avec les maîtres d'œuvre et selon les besoins effectifs en places protégées, lesquels diffèrent en partie d'une commune à l'autre. Si un maître d'œuvre est autorisé, sous certaines conditions – par exemple parce qu'il existe déjà suffisamment de places protégées dans la région – à ne pas construire d'abri, il doit verser à la commune, selon le droit en vigueur, une contribution de remplacement pour chaque place protégée à laquelle il peut renoncer. Les cantons doivent désormais pouvoir ordonner, sans dispositions particulières, que de telles contributions de remplacement soient utilisées aussi pour couvrir, partiellement ou totalement, les frais engagés par les communes pour la réalisation et l'équipement de constructions publiques de protection dans d'autres communes, à faible capacité financière, à côté de la réalisation et de l'équipement de constructions publiques de protection sur leur propre territoire.

42 Constructions de protection des organismes et du service sanitaire

421 Nombre de constructions

Par constructions de protection des organismes, on entend les postes de commandement de la direction locale, des directions d'arrondissement, de secteur, de quartier et de protection d'établissement ainsi que les postes d'attente pour les formations et le matériel du service de pionniers et de lutte contre le feu. Les directions d'ilot aménagent un poste dans les abris destinés à la population. L'état réglementaire et effectif ressort de l'annexe 2.

Les communes d'une certaine importance ont déjà construit leurs postes de commandement jusqu'à concurrence de 70 pour cent. Dans les plus petites communes en revanche, le proportion atteinte est encore très modeste. Cette carence provient du caractère généralement accessoire de ces constructions, puisqu'il s'agit de constructions réalisées conjointement avec un autre ouvrage

¹⁾ Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale (81.303, 2 mars 1981)

de l'infrastructure communale. Ces travaux dépendent donc directement de l'activité de la commune en matière de construction. On tiendra également compte du fait que les communes jusqu'à 1000 habitants ne sont généralement soumises à l'obligation de créer des organismes de protection que depuis le 1^{er} février 1978. Comme ces communes n'ont besoin que de petits postes de commandement, il faut s'attendre à ce qu'elles les construisent en même temps que les abris manquants.

Les constructions du service sanitaire comprennent les postes sanitaires, les postes sanitaires de secours, les centres opératoires protégés et les hôpitaux de secours. Elles sont réalisées selon le plan du service sanitaire élaboré par les cantons. Ce plan fait partie intégrante de la planification du Service sanitaire coordonné. L'annexe 3 donne un aperçu des constructions prévues et de celles qui existent déjà. On constatera qu'aujourd'hui, environ la moitié des constructions prévues du service sanitaire, soit plus de 70 000 lits protégés, ont été réalisées.

422 Etat de préparation des constructions au point de vue technique

L'état de préparation, au point de vue technique, est vérifié régulièrement dans 18 cantons. Quatre cantons ont l'intention d'introduire le contrôle des constructions ces prochaines années.

L'exécution des contrôles varie d'un canton à l'autre: certains effectuent des contrôles mensuels simples, d'autres vérifient l'ensemble des constructions tous les 2, 3 ou 5 ans et d'autres encore n'opèrent que des contrôles sporadiques. Les contrôles sont effectués par les préposés aux installations de l'organisation de protection civile ou des employés de l'office cantonal de la protection civile et, dans deux cas, par l'administration de l'arsenal.

Il est difficile de tirer des conclusions sûres concernant l'état effectif des constructions, compte tenu des différents genres de contrôles et des divers résultats. Les installations techniques, en particulier l'alimentation en énergie électrique causent apparemment des problèmes. Il s'est avéré que des contrôles minutieux au moment de la réception de la construction permettaient de maintenir les constructions en bon état durant de nombreuses années. En outre, les instructions techniques pour les constructions de protection des organismes et du service sanitaire de 1977 ont grandement contribué à l'amélioration de l'état des constructions. Un contrôle périodique sérieux des constructions demeure cependant une nécessité dans tous les cantons et communes.

Les contrôles s'effectuent sur la base des «instructions techniques pour l'entretien», document qui sert également à l'instruction des préposés aux installations et règle l'entretien des constructions après le contrôle de réception.

43 Abris et constructions de fortune

En cas de mise sur pied, on doit aménager en abris de fortune des locaux souterrains adéquats (caves de constructions massives, garages souterrains,

etc.) pour remplacer les abris manquants. Il en est de même pour les constructions des organismes de protection non encore réalisées pour autant que des abris ne puissent être utilisés provisoirement à leur place.

Les locaux souterrains nécessaires sont recensés au moment de la planification de protection civile. Les organisations de protection civile effectuent également les plans d'aménagement correspondants. A l'occasion de la récente révision de l'ordonnance concernant la réquisition, on a créé les bases légales pour la réquisition des locaux nécessaires, qui sera préparée prochainement.

Les abris et les constructions de fortune offrent en général une protection suffisante contre les retombées radioactives (fallout), les effets d'explosions atomiques éloignées ainsi que contre les coups rapprochés provenant d'armes conventionnelles. Le filtre collectif faisant défaut dans ces locaux de fortune, le port d'un masque de protection s'impose en cas de menace par des toxiques chimiques de combat. La qualité de la protection dépend essentiellement du temps et des moyens à disposition pour l'aménagement. On considérera en particulier comme bonnes possibilités de protection de fortune, disponibles à bref délai, les abris sans ventilation construits de 1951 à 1965.

Il existe des locaux se prêtant à l'aménagement d'abris et de constructions de fortune principalement dans les communes d'une certaine importance et là où s'est manifestée une intense activité dans le bâtiment durant ces dernières années. De tels locaux font largement défaut dans de nombreuses petites communes, de sorte qu'il sera souvent difficile de protéger, même de manière improvisée, les habitants, relativement nombreux, qui ne disposent pas d'une place protégée.

44 Matériel

441 Matériel disponible

La Confédération acquiert, d'une manière centralisée, le matériel spécifique de la protection civile, l'attribue aux communes et le livre sur commande. Les communes supportent le solde des frais après déduction des subventions fédérales et cantonales.

Une proportion d'environ 60 pour cent du matériel nécessaire à l'équipement initial des organisations de protection civile, proportion calculée d'après la valeur de ce matériel, est aujourd'hui livrée. Il s'agit essentiellement des catégories suivantes:

- équipement personnel (protection AC individuelle comprise),
- matériel d'alarme et de transmission,
- matériel AC (matériel collectif),
- matériel de pionniers et de lutte contre le feu,
- matériel sanitaire (y compris l'équipement des constructions du service sanitaire),
- matériel pour le soutien et le ravitaillement (y compris l'aliment de survie encore en voie d'acquisition).

Période d'acquisition 1981-1989

Au cours de la période d'acquisition allant de 1981 à 1989, on mettra l'accent sur les points suivants: amener, au point de vue du matériel, les 1800 communes qui, depuis la révision de 1978 de la loi sur la protection civile, sont nouvellement soumises à l'obligation de créer des organismes de protection, au niveau des communes déjà soumises à cette obligation. Ainsi et après l'achèvement des acquisitions déjà commencées plus tôt, on aura engagé plus du 90 pour cent des crédits à disposition, pour l'acquisition de matériel durant cette période. S'il n'est pas possible de relever ces crédits, une série de projets d'acquisition, importants pour l'accomplissement des tâches de la protection civile, devront être reportés à après 1990. Sont notamment en cause: l'acquisition d'un autre million de masques de protection pour équiper les occupants d'abris de fortune, ainsi que celle d'un moyen de transmission, opérationnel en tout temps, entre la direction locale et les abris (station de radio locale). Ce moyen de transmission sans fil avait déjà été requis par la conception 1971 de la protection civile. Vient s'y ajouter l'acquisition d'un nombre suffisant de réceptifs à empiler pour la constitution dans les abris d'une provision d'eau.

Période d'acquisition 1990-1999

A mesure que le matériel acquis prend de l'âge et s'accroît quantitativement, les frais d'entretien et de renouvellement augmentent. Sur des crédits constants, la part disponible pour l'acquisition de nouveau matériel s'amenuise progressivement. Durant la période d'acquisition de 1990 à 1999 et sur la base des crédits actuels, la part affectée au renouvellement s'élève à 200 millions de francs, ce qui représente 50 pour cent des crédits de matériel.

En résumé, on peut dire qu'à crédits constants dans le secteur du matériel, le premier équipement des organisations de protection civile ne sera achevé qu'en l'an 2000.

5 Mesures d'organisation

51 Structure de l'organisation

511 La commune, élément suprême de l'organisation

La commune est en principe l'élément suprême dans l'organisation de la protection civile.

Pour de petites communes, la réunion avec d'autres communes semblables ou avec une plus grande commune peut présenter, en matière de protection civile, des avantages au plan financier, administratif et à celui des effectifs. Il faut toutefois, dans chaque cas, soupeser soigneusement les avantages et les inconvénients. En l'occurrence, les petites communes en particulier perdent largement leur indépendance en matière de protection civile. La direction administrative et celle de la protection civile ne se recouvrent pas géographiquement. Enfin, le chef local d'une organisation de protection civile réunissant plusieurs commu-

nes est responsable, dans l'accomplissement de sa mission, à l'égard de plusieurs autorités communales.

Une solution intermédiaire peut consister à n'organiser en commun que des tâches déterminées de protection civile (p. ex. service de protection AC, alarme etc.).

512 Obligation de créer des organismes de protection

La loi sur la protection civile de 1962 ne déclarait tenues de créer des organismes de protection que «les communes comprenant des agglomérations de mille âmes ou plus, où les habitations sont, totalement ou en partie, implantées en ordre serré». 1250 communes étaient alors en cause. Les 1800 communes restantes, comprenant 800 000 habitants, n'ont été soumises à l'obligation de créer des organismes de protection que par la révision en 1978 de la loi sur la protection civile. Aujourd'hui leur recensement n'est pas encore achevé dans bon nombre de cantons.

513 Planification

La planification générale de la protection civile (prescriptions de 1973) constitue la base de toutes les mesures à prendre par les communes et par les organisations de protection civile. Elle est achevée dans les 1250 communes qui, avant 1978 déjà, étaient tenues de créer des organismes de protection et sa mise à jour a lieu périodiquement. Dans les communes soumises à l'obligation de créer des organismes de protection depuis la révision de 1978 de la loi sur la protection civile, cette planification fait partie intégrante du recensement en matière de protection civile.

Le plan d'attribution (prescriptions de 1977) sert à attribuer les places protégées à la population et à créer les bases de la planification de l'équipement. Il sera terminé vraisemblablement en 1983 dans les communes astreintes avant 1978 à créer des organismes de protection et un peu plus tard dans les autres communes. Ce plan sera ensuite périodiquement mis à jour.

514 Fractionnement et effectifs réglementaires des organisations de protection civile

Les directives du Département fédéral de justice et police concernant le fractionnement et les effectifs réglementaires des organisations de protection civile, établies en 1979, tiennent compte du décalage dans l'échelle des priorités des mesures de protection. Les mesures préventives de protection prennent maintenant le pas sur les mesures de sauvetage et de secours sanitaires et les organismes d'abri sur les formations sanitaires et les formations de sauvetage.

Les effectifs réglementaires de la protection civile se présentent comme il suit pour l'ensemble de la Suisse.

	Effectifs réglementaires
Etats-majors des directions locales, des directions d'arrondissement, de secteur, de quartier et d'îlot	22 000
Service de renseignements	39 000
Service de transmission	39 000
Service de protection AC	15 000
Service de pionniers et de lutte contre le feu	112 000
Service polyvalent ¹⁾	31 000
Service sanitaire	83 000
Service de ravitaillement	23 000
Service des transports	2 000
Service de maintenance	13 000
Organisme d'abri	120 000
Organisme de protection d'établissement	42 000
Total	520 000

¹⁾ Après une mise sur pied de la protection civile par le Conseil fédéral, l'effectif du service polyvalent est augmenté, selon les possibilités, par l'enrôlement de femmes, de jeunes gens, ainsi que d'hommes de plus de 60 ans qui ne sont plus astreints au service de protection.

Les organisations de protection civile créées avant 1979 adaptent leur fractionnement et leurs effectifs réglementaires aux nouvelles directives au gré du contrôle périodique de la planification de la protection civile. Les communes nouvellement soumises, depuis 1978, à l'obligation de créer des organismes de protection établissent le fractionnement et les effectifs réglementaires conformément aux nouvelles directives. L'adaptation et le nouvel établissement seront vraisemblablement terminés vers le milieu des années quatre-vingt.

515 Problèmes d'effectifs et de recrutement

De par l'obligation fixée par la loi sur la protection civile, 500 000 à 510 000 hommes aptes à servir dans la protection civile sont à la disposition de celle-ci. 90 000 d'entre eux doivent être libérés du service dans la protection civile en faveur d'autres organes de la défense générale (env. 40 000) ou dispensés en cas de service actif (env. 50 000). Pour atteindre l'effectif réglementaire, l'engagement volontaire dans la protection civile d'un total de 100 000 à 110 000 femmes est nécessaire. Près de 20 000 femmes sont aujourd'hui incorporées dans la protection civile. Dans de très nombreuses communes, on entreprend de grands efforts pour encourager d'autres femmes à s'engager, en particulier comme chefs d'abri et dans des fonctions du service de transmission et du service sanitaire. Il se révèle à cet égard que bien des femmes sont disposées à collaborer si la fonction à assumer et l'instruction à suivre leur sont expliquées de manière concrète et en détail.

Etant donné la brièveté des périodes de formation de la protection civile, il importe de veiller à ce que toutes les personnes astreintes soient incorporées de manière adéquate, c'est-à-dire qui corresponde à leur expérience et à leurs connaissances professionnelles, militaires et personnelles. On confiera, dans une plus forte mesure encore, les fonctions de cadres et de spécialistes à des personnes expérimentées et habituées à diriger, que ce soit dans le domaine de l'économie, de l'administration ou dans l'armée. A la faveur de la révision, actuellement en cours, de la loi sur l'organisation militaire, on cherche à favoriser le passage d'officiers au service de la protection civile.

Pour occuper certaines fonctions, en particulier du service sanitaire (médecins, personnel spécialisé); les cantons devraient faire plus grand usage encore des possibilités légales permettant, dans certains cas particuliers, d'incorporer des personnes astreintes dans une autre commune que celle de leur domicile.

52 Instauration de l'état de préparation des organisations de protection civile pour la mise sur pied

Le fait de disposer, pour un séjour prolongé, des abris et abris de fortune encore nécessaires, constitue la condition la plus importante et à la fois la plus onéreuse pour l'instauration de l'état de préparation des organisations de protection civile. Pour que cette condition puisse être remplie, on contrôlera et, au besoin, rectifiera l'attribution des places protégées; on doit en outre vider et marquer les abris, mettre en service leurs installations techniques. Il s'agit aussi d'équiper les locaux de matériel spécial de protection civile dont l'entreposage est centralisé en temps de paix, y compris de la provision d'aliments de survie, ainsi que des installations intérieures indispensables à un séjour prolongé dans l'abri (lits, toilettes de secours, etc.).

L'aménagement intérieur d'abris de fortune exige beaucoup de temps au moment de la mise sur pied. Il implique en outre que le matériel nécessaire existe (en particulier du bois scié, des clous, etc.), ce qui n'est pas partout le cas. C'est pourquoi il faut s'efforcer d'équiper les abris des installations intérieures essentielles, notamment de lits, en temps de paix déjà. Compte tenu de l'utilisation de ces locaux en temps de paix, il est particulièrement indiqué d'utiliser des éléments préfabriqués, qui peuvent être empilés sur une petite surface et rapidement assemblés en cas de mise sur pied. Les frais qui en découlent représentent une fraction extrêmement petite des frais de construction de l'abri. L'aménagement au moyen d'équipements préfabriqués à empiler est aujourd'hui prescrit pour tous les abris publics nouvellement construits et recommandé pour tous les autres.

Pour les abris de fortune, il faut ajouter, en cas de mise sur pied, les travaux de renforcement de l'enveloppe de l'abri, des entrées ainsi que des sorties de secours. Pour que ces travaux puissent être effectués aisément, il faut que les organisations de protection civile aient établi déjà auparavant des plans d'exécution détaillés et que les communes tiennent à disposition le matériel de construction nécessaire. Ces tâches doivent s'effectuer en temps de paix.

Là où toutes les constructions de protection nécessaires existent, il faut peu de

jours pour que la protection civile soit en mesure d'intervenir, à compter de la mise sur pied du gros de l'organisation de protection civile en cause. Le premier degré de l'état de préparation permet d'organiser l'occupation des abris par la population, ceux-ci étant vidés mais non encore aménagés. Si l'on ne dispose pas de ce temps minimum, la population peut être protégée sur place avec des moyens d'urgence, dans les abris ou les caves les plus proches, comme lors de catastrophes survenant en temps de paix.

Pour un séjour prolongé dans les abris, il faut toutefois que ceux-ci soient équipés et pourvus, en particulier, de lits que l'on aménagera en grande partie avec des moyens de fortune. Selon les conditions locales et les éléments d'équipement à disposition en temps de paix déjà, il convient d'escompter un délai supplémentaire de plusieurs jours.

D'autres problèmes se présentent là où les organisations de protection civile doivent, pour remplacer les constructions de protection encore manquantes, aménager en abris de fortune des locaux qui s'y prêtent (caves, garages souterrains, etc.). Le temps nécessaire est différent pour chaque commune.

La confiance de la population dans les autorités et la protection civile dépend largement de la manière dont l'opération difficile de l'occupation des abris est préparée et exécutée. La mise à disposition en temps voulu, c'est-à-dire à titre préventif, des abris et des abris de fortune est indispensable à une exécution si possible sans à-coups. En conséquence, le Conseil fédéral a pris la précaution d'édicter, en 1980, divers arrêtés concernant la mise sur pied de la protection civile, arrêtés qui lui permettent d'ordonner, par étape et selon la situation, l'instauration de l'état de préparation des organisations de protection civile. Les arrêtés sont déposés auprès des communes et peuvent être mis en vigueur par des télégrammes de mise sur pied.

Font entre autres l'objet d'un arrêté particulier:

- l'ordre de réaliser le degré de préparation 2 ou 3 de la protection civile en vue de la mise sur pied des organisations de protection civile,
- la mise sur pied partielle pour assurer l'alarme,
- la mise sur pied partielle pour aménager les constructions de protection de fortune encore nécessaires,
- la mise sur pied de la protection civile par régions ou pour toute la Suisse afin d'établir l'état complet de préparation à l'intervention, qui comprend entre autres l'aménagement des abris.

En cas de licenciement du gros des personnes mises sur pied et une fois établi l'état de préparation au point de vue du matériel, des effectifs relativement restreints des organisations de protection civile permettent de le maintenir. L'état de préparation à l'intervention du personnel peut se rétablir dans les 24 heures au maximum.

53 Alarme

Selon la constitution et la législation, la protection civile doit protéger la population contre les effets d'événements provoqués par la guerre. Les responsabilités des organisations de protection civile, notamment aussi en matière

d'alarme et de communication d'instructions destinées à la population, commencent dès la mise sur pied de celles-ci pour du service actif.

La campagne de révision des sirènes, de renforcement des réseaux d'alarme des organisations de protection civile et d'installation de télécommandes actuellement en cours devrait être achevée encore dans les années quatre-vingt. Il sera alors possible, dans certains cas, d'alarmer la population en tous lieux, au plus tard dans la demi-heure qui suit l'ordre d'alarmer, qui interviendra sitôt après la mise sur pied en service actif des personnes astreintes (la mise sur pied partielle est préparée à cet effet). Pour donner l'alarme en dehors des zones à forte densité de construction, on est souvent obligé de recourir, pour des raisons de coût, à des sirènes mobiles. En temps de paix, les autorités disposent sans limitation aucune des installations d'alarme et de télécommande acquises pour les besoins de la protection civile. De leur côté, les organisations de protection civile utilisent également les installations d'alarme placées par les détenteurs d'autorisation, dans les zones 1 et 2 de centrales nucléaires et, si un intérêt économique le commande, celles des entreprises concessionnaires dans les zones avoisinantes des barrages.

La population est informée du sens des signaux d'alarme par l'aide-mémoire publié, depuis 1981, dans les annuaires téléphoniques. Un aide-mémoire complémentaire pour les besoins particuliers de l'alarme en temps de guerre est en préparation. Il sera distribué après la mise sur pied de la protection civile.

Après une mise sur pied de la protection civile pour du service actif, l'ordre de donner l'alarme et la communication des instructions à la population incombent au Conseil fédéral. Celui-ci peut confier cette tâche aux cantons, qui peuvent, à leur tour, en charger les communes. Aussi bien le Conseil fédéral que les gouvernements cantonaux disposent de la radio pour transmettre les ordres d'alarme aux postes d'alarme des organisations de protection civile et pour diffuser les instructions destinées à la population.

Les instructions destinées à la population portent en premier lieu sur l'ordre d'occuper préventivement les abris. En même temps, on précise quelles activités importantes pour la collectivité peuvent aussi être poursuivies une fois que l'ordre d'occuper les abris a été donné (excepté le séjour dans l'abri durant le temps journalier de travail) et dans quelle mesure les autres occupants de l'abri sont autorisés à en sortir pour peu de temps à tour de rôle (système de rotation).

54 Conduite de l'organisation de protection civile lors d'interventions

Les organisations de protection civile mises sur pied pour du service actif sont subordonnées au chef local. Pour les organismes de protection d'établissement, c'est le cas uniquement lors d'interventions en dehors de l'établissement.

Le chef local décide de l'engagement des moyens dont il dispose et de ceux qui lui sont, le cas échéant, attribués. Dans les limites de son mandat, fixé par la loi et l'ordonnance, il agit de manière autonome selon son appréciation de la situation. Le chef local est responsable de l'accomplissement de son mandat devant les autorités communales.

Il incombe aux autorités fédérales, cantonales et communales dans les limites des compétences définies par la législation en matière de protection civile de donner des ordres aux particuliers, aux ménages et aux établissements. C'est le cas, notamment, de l'ordre de sortir des abris les objets étrangers à la protection civile, de l'occupation préventive des abris, des exceptions au séjour dans l'abri, de la limitation ou de la suspension de l'activité d'établissements. Le chef local n'a le droit d'émettre des directives destinées à la population que lorsqu'une menace locale survient inopinément et qu'il s'agit de l'attribution des abris, de leur utilisation et des demandes d'aide lors d'interventions.

La coordination entre l'organisation de protection civile de la commune et les organes qui doivent assumer les tâches communales dans tous les cas stratégiques (services publics et industriels, police, économie de guerre, assistance, service mortuaire, etc.) ressortit à la compétence des autorités communales.

Les autorités peuvent requérir des secours de l'organisation de protection civile ou de parties de celle-ci en dehors des tâches propres de la protection civile. Cette aide sera adaptée aux possibilités des organisations de protection civile et offerte aux organes nécessitant passagèrement des renforts dans leur domaine de responsabilités. Si le chef local estime que l'accomplissement des tâches autonomes de la protection civile est compromis par les secours ordonnés, il en avertit les autorités communales.

Les chefs d'abri constituent également un chaînon important dans l'accomplissement des tâches de la protection civile. Ils sont responsables des instructions et de l'assistance à la population, de l'aménagement des abris jusqu'à la fin de leur occupation.

Le manuel des services d'abri, publié provisoirement en 1978 par l'Office fédéral de la protection civile, aide le chef d'abri dans l'accomplissement de sa tâche. Il contient des instructions pour toutes les phases d'activité ainsi que pour de nombreuses situations particulières. L'ouvrage est conçu de telle manière qu'au besoin, une personne non instruite s'y retrouve après une brève introduction et qu'elle puisse agir efficacement à l'aide de listes de mesures à prendre.

Dans les communes d'une certaine importance, les chefs d'ilot et de quartier assurent la liaison entre le chef local (chef de secteur) et les chefs d'abri, de même que la coordination dans leur domaine.

Les organismes de protection d'établissement sont subordonnés aux chefs de protection d'établissement. Ceux-ci sont responsables de l'accomplissement de leur mandat à l'égard de la direction de l'établissement.

Les liaisons à l'intérieur de l'organisation de protection civile de la commune doivent être assurées principalement, à côté des entretiens personnels (rapports), par des estafettes. Des liaisons téléphoniques (utilisant les installations des PTT) existent jusqu'à l'échelon du quartier et de l'ilot éloigné. On peut ajouter, dans une mesure limitée, la radio à ces liaisons téléphoniques. Il existe en outre des liaisons par radio avec les formations de pionniers et de lutte contre le feu.

Les liaisons qui manquent encore aujourd'hui avec les abris – ceux-ci ne

pouvant être atteints directement par radio que par le Conseil fédéral ou par les gouvernements cantonaux – pourraient être assurées par l'acquisition de la station de radio locale qui est au point, mais dont l'achat est ajourné pour des raisons financières. Par cette station, on dispose d'une liaison unilatérale protégée contre tous les effets d'armes, du poste de commandement local aux abris.

55 Entraide intercommunale

Les communes sont tenues de s'entraider. Les cantons en fixent les modalités. En cas de besoin, ils peuvent en particulier donner l'ordre à des autorités communales de mettre temporairement à la disposition d'une autre commune des formations de protection civile, certaines personnes astreintes à servir dans la protection civile ou du matériel de protection civile.

56 Renforcement par les troupes de protection aérienne

Les organisations de protection civile sont renforcées, selon les possibilités, par des troupes de protection aérienne, dont la tâche principale consiste à apporter de l'aide aux organes civils de la défense générale. Des troupes de protection aérienne sont amenées à intervenir là où les moyens des autorités civiles, en particulier de la protection civile, ne suffisent pas. Elles sont engagées, pendant la phase précédant une attaque, pour accélérer les mesures préventives de protection et de préparation (aménagement d'abris de fortune, création de bassins d'eau d'extinction), pendant la phase succédant à l'attaque et la période de reconstruction, pour apporter un soutien de seconde main cependant décisif après les sinistres graves et étendus. Les autorités communales demandent au canton les troupes nécessaires de protection aérienne.

6 Instruction

61 Organisation et principes de l'instruction

La protection civile comprend les services d'instruction par service et par classe (cours selon l'art. 53 de la loi sur la protection civile) et les services d'instruction des organisations de protection civile (exercices et rapports selon l'art. 54 de la loi sur la protection civile).

Dans les cours d'instruction par service et par classe, les personnes astreintes reçoivent leur formation de base générale et technique selon leur incorporation ou leur fonction. Ces services d'instruction s'effectuent à l'échelon de la Confédération (chef local, spécialistes déterminés), des cantons (autres cadres supérieurs et spécialistes) et des communes (cadres inférieurs et spécialistes, personnel). Les communes se sont groupées en régions d'instruction pour organiser les cours qui leur incombent. Afin d'assurer l'unité voulue dans l'ensemble de la Suisse, la Confédération fixe la durée et les objectifs des services d'instruction par service et par classe et fournit documentation et

matériel d'instruction. Des instructeurs dirigent en principe les services d'instruction par service et par classe, qui sont organisés dans les centres d'instruction de la protection civile. Ceux-ci sont conçus et équipés en conséquence, ce qui facilite une instruction rationnelle.

Dans les services d'instruction des organisations de protection civile, la matière enseignée dans les services d'instruction par service et par classe doit être approfondie, mise en pratique et au besoin complétée. Par ailleurs, il s'agit de se familiariser avec le fonctionnement correct d'un service et de créer la cohésion dans les formations et les directions. Ces cours donnent en particulier aux cadres et aux spécialistes l'occasion d'acquérir une certaine expérience pratique en matière d'instruction, de conduite et, le cas échéant, de travail d'état-major. Conformément à la structure fédéraliste de la protection civile, il appartient aux cantons de définir l'étendue, les thèmes ainsi que les objectifs des services d'instruction des organisations de protection civile, d'établir des directives pour la préparation et l'exécution, d'assurer l'instruction adéquate des directeurs d'exercice et de surveiller l'exécution. Les services d'instruction des organisations de protection civile sont en principe dirigés par les cadres et les spécialistes des organisations de protection civile. Dans la mesure du possible, ils doivent s'effectuer dans la commune même.

A la fin des années soixante, il fut décidé, d'entente avec les cantons, d'accorder la priorité aux mesures suivantes: dans une première phase, formation des chefs locaux (suivant la planification et le degré de développement de la protection civile dans les communes); dans une seconde phase, cours d'introduction pour le personnel (compte tenu du choix des futurs cadres et spécialistes). Dans l'intervalle, on a également entrepris, par étapes et en procédant de bas en haut, l'instruction des cadres et des spécialistes.

62 Etat actuel et perspectives de l'instruction

621 Services d'instruction par service et par classe

Les titulaires de fonctions, dont l'instruction ressortit à la compétence de la Confédération, peuvent disposer de suffisamment de places dans les cours fédéraux. L'instruction donnée aujourd'hui dans les cours fédéraux couvre les besoins les plus urgents. Elle sera amplifiée et complétée ultérieurement, selon les besoins et les possibilités, par des cours de perfectionnement.

Les cours pour chefs locaux, chefs d'arrondissement, chefs de secteur, ainsi que pour leurs suppléants ont été constamment adaptés, dans le passé, aux progrès acquis dans la réalisation de la «conception de la protection civile» et à la compétence des participants, qui s'améliore d'année en année. Dès 1984, les chefs locaux, les chefs d'arrondissement et de secteur, ainsi que leurs suppléants, de même que les chefs de service et les futurs chefs de service non encore nommés devront en outre accomplir le cours de perfectionnement dit «cours combiné d'état-major». Ce cours a pour but de leur enseigner, sur une base pratique, les techniques du commandement et du travail d'état-major; l'accent sera mis sur l'étude d'exemples simples au sein d'états-majors d'exercice.

Les cantons peuvent, de leur côté, organiser des cours de perfectionnement spéciaux pour familiariser les chefs locaux, les chefs d'arrondissement et de secteur, ainsi que leurs suppléants, avec les prescriptions cantonales particulières.

En ce moment, il manque des cours destinés aux chefs de protection d'établissement des entreprises occupant 500 personnes ou plus en temps de paix; cette lacune sera toutefois comblée en 1983.

Sur la base des documents d'instruction publiés jusqu'ici par la Confédération, il serait possible d'instruire, dans les services d'instruction par service et par classe qui dépendent des cantons et des communes, environ 90 pour cent des personnes astreintes. D'ici 1984, les documents d'instruction qui font encore défaut seront disponibles, à l'exception de ceux qui portent sur quelques fonctions spéciales.

La proportion des personnes astreintes qui ont accompli les services d'instruction par service et par classe qu'exige leur fonction oscille, selon les cantons, entre 10 et 90 pour cent. Pour l'ensemble de la Suisse, on peut l'estimer à environ 60 pour cent des personnes incorporées. Le retard le plus grand et aussi le plus grave est aujourd'hui encore celui que présente la formation des chefs d'abri, auxquels la «conception de la protection civile» attache une grande importance. De nombreux cantons et communes devront déployer de grands efforts pour combler, au cours des années quatre-vingt encore, leurs retards en matière d'instruction. Une fois cet objectif atteint, c'est-à-dire lorsqu'on devra instruire les successeurs des cadres et des spécialistes quittant leur charge ainsi que les personnes qui, chaque année, sont nouvellement astreintes à servir dans la protection civile, le personnel d'instruction libéré pourra être affecté au perfectionnement des cadres et des spécialistes, tâche qui revêt une grande importance et que l'on a en partie remise à plus tard.

622 Services d'instruction des organisations de protection civile

Les services d'instruction des organisations de protection civile doivent encore être améliorés. Les carences constatées proviennent principalement d'un manque de bases de référence quant au fonctionnement des services et de l'instruction. En effet, des organisations de protection civile n'existant pas depuis longtemps en maints endroits, le fonctionnement de l'instruction et du service ne peut pas partout encore s'appuyer sur l'expérience.

La conduite et la surveillance des services d'instruction des organisations de protection civile incombent en premier lieu aux cantons. La Confédération s'efforce de les aider dans cette tâche. Elle a par exemple préparé une série d'exercices modèles pour la formation des états-majors de direction locale. Avec le concours de l'Office fédéral de la protection civile, un comité de la Conférence des chefs des offices cantonaux de la protection civile étudie actuellement des recommandations et des instructions pour la préparation, l'exécution et l'appréciation des services d'instruction des organisations de protection civile. Deux questions de premier plan sont celles de la prise en charge des chefs de ces services par le canton et de la réalisation de cours

préparatoires pour les cadres et les spécialistes. Plus encore que jusqu'ici, les services d'instruction des organisations de protection civile devront à l'avenir s'effectuer dans les communes mêmes. Cela présente deux avantages: non seulement la formation se déroule dans un cadre réel, mais encore la protection civile peut se faire connaître de la population.

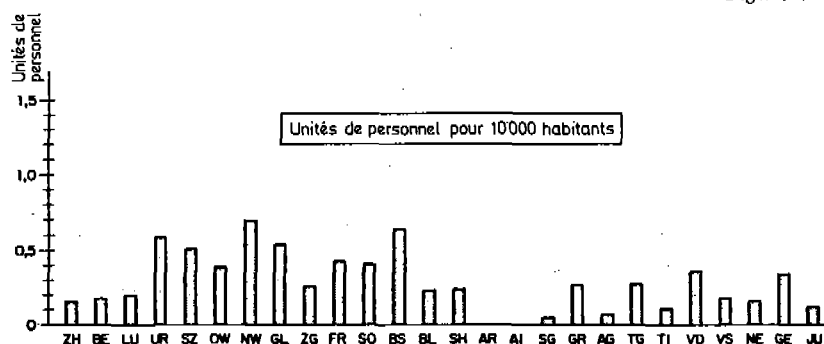
63 Instructeurs

A l'échelon de la Confédération, l'instruction est assumée par des instructeurs à titre principal. Depuis 1975, le nombre des postes d'instructeur est passé de 18 à 44, grâce à des mutations à l'intérieur du département et de l'office. On s'efforce d'arriver à un effectif de 54 instructeurs. A l'échelon des cantons et des communes, des instructeurs à titre principal et des instructeurs à titre accessoire assument l'instruction. Les instructeurs à titre accessoire ne se tiennent à disposition, la plupart du temps, qu'une à deux semaines par année; ils s'occupent principalement de l'instruction du personnel. Pour rattraper les retards en matière d'instruction des cadres et des spécialistes et pour améliorer la qualité des services d'instruction des organisations de protection civile, les offices cantonaux de protection civile devraient, dans divers cantons, disposer d'un plus grand nombre d'instructeurs à titre principal.

L'effectif actuel des instructeurs à titre principal, dans les offices cantonaux de la protection civile, diffère selon les cantons par rapport au nombre des habitants:

Instructeurs à titre principal dans les cantons, par rapport au nombre d'habitants

Figure 6.1



Pour assurer une instruction adéquate à l'échelon des cantons, il faudrait disposer au moins des effectifs de personnel d'instruction à titre principal suivants:

	Instructeurs pour 10 000 habitants
- Cantons de 400 000 habitants et plus	0,3 - 0,4
- Cantons de 100 000 à 400 000 habitants	0,4 - 0,5
- Cantons de moins de 100 000 habitants	0,5 - 0,6

64 Centres d'instruction

Le centre fédéral d'instruction de la protection civile actuellement en construction à Schwarzenburg pourra entrer en service en 1984. Il permettra d'engager rationnellement le personnel d'instruction de la Confédération. Ce centre créera en particulier, en matière de locaux et d'équipement, les conditions nécessaires à l'organisation des cours combinés d'état-major, destinés à la formation des membres des directions locales ainsi que des directions d'arrondissement et de secteur.

Les cantons et les communes groupés en régions d'instruction créent de leur côté les centres d'instruction relevant de leur compétence. Ceux-ci doivent, en plus du travail théorique en groupes restreints (mesures de protection AC, service sanitaire, questions concernant les abris), permettre en particulier le déroulement d'exercices pratiques simulant les interventions en cas d'incendie ou dans les décombres, ce qui exige des mesures particulières de protection de l'environnement. Dans toute la mesure du possible, ces centres sont combinés à d'autres constructions, telles que quartiers des troupes de protection aérienne, postes de réparation, constructions de protection, casernes, etc. Environ 90 pour cent des centres nécessaires se trouvent aujourd'hui en exploitation ou en voie de réalisation.

Des indications sur les centres cantonaux et communaux (régions) en exploitation ou en cours de réalisation figurent à l'annexe 4.

65 Participation de la protection civile à l'activité d'instruction d'autres organes de la défense

Depuis de nombreuses années, des fonctionnaires de la protection civile aux échelons de la Confédération et des cantons ainsi que des cadres supérieurs et des spécialistes des organisations de protection civile sont initiés aux problèmes généraux de la défense dans des cours d'instruction de l'Office central de la défense. Ils sont entraînés, dans des exercices de défense générale des divers degrés, à l'exécution des tâches qui leur incombent dans des situations extraordinaires. La collaboration avec les organisations de protection civile est en outre traitée lors de l'instruction des commandants de troupe et de membres des états-majors. Des voies nouvelles et prometteuses ont été suivies en 1982 par l'organisation d'un premier séminaire, au cours duquel on examina la collaboration entre l'approvisionnement du pays, l'armée et la protection civile en matière de soutien. On y a étudié des cas d'espèce, avec la participation d'organes de divers échelons civils et militaires.

7 Information de la population

71 Tâche de l'information

La protection civile se doit de rechercher la compréhension des citoyens à l'égard de la protection civile et des obligations qui en résultent pour eux.

Dans une démocratie, le peuple et ses représentants doivent régulièrement décider des dépenses de la protection civile, soit de l'étendue des prestations des organisations de protection civile et des moyens financiers à engager. Chacun est en outre tenu d'assumer certaines charges et de supporter les désagréments (subdivision de la cave, «porte épaisse»; entretien de l'abri) découlant de la construction des abris destinés à la population. Enfin, les membres de l'organisation de protection civile doivent être sensibilisés aux nécessités de l'instruction et préparés à une intervention éventuelle.

Dans les situations graves, il importe que chaque membre de la communauté adopte un comportement adéquat. En temps de guerre, l'individu n'est pas simplement un objet passif à protéger; sa survie dépend grandement d'un comportement judicieux et de l'attitude fondamentale qu'il adopte à l'égard de la protection de tout un chacun.

A ces nécessités s'oppose la tendance de l'être humain à rejeter l'idée d'une guerre possible. Il s'y ajoute que la défense, dont fait également partie la protection civile, se spécialise toujours plus, tant du point de vue de la technique que de l'organisation. Aussi devient-il de plus en plus difficile d'obtenir une vue d'ensemble et de s'orienter dans le détail.

C'est pourquoi il est nécessaire, en temps de paix déjà, et plus encore en période de tensions et de guerre, d'informer la population des buts et des moyens de la protection civile. Cette information doit lui permettre de comprendre les quatre points suivants.

La guerre est possible à l'avenir aussi

En Europe également, de nouveaux conflits armés peuvent encore survenir. On ne peut exclure non plus l'éventualité que les armes de destruction massive, telles les armes atomiques, chimiques et biologiques soient utilisées. Les effets de ces armes s'étendent, en partie, sur une surface si grande qu'il n'est guère possible de distinguer avec certitude les zones menacées des zones sûres.

Une protection civile bien développée améliore les chances de survie

Les expériences des guerres passées et les calculs montrent que des abris modernes et une organisation judicieuse de la protection civile permettent une bonne protection de la population. Certes, il n'existe pas de protection absolue, mais le nombre des personnes tuées au cours d'attaques éventuelles et particulièrement celui des blessés et des victimes de radiations peut être fortement réduit grâce à l'intervention de la protection civile, actuellement en voie d'organisation en Suisse. Pour une personne qui ne se protège pas, la probabilité est infiniment plus grande d'être tuée ou, ce qui est encore plus vraisemblable, d'être blessée ou victime de radiations.

La protection civile contribue à la politique de sécurité

Une protection civile crédible renforce l'effet de dissuasion de notre défense générale et la résistance de notre pays, en cas de tentative de chantage de puissances étrangères. Elle contribue ainsi concrètement au maintien de la paix relative.

La protection civile peut participer efficacement aux premiers secours en cas de catastrophes survenant en temps de paix

Vu sa conception, la protection civile n'est pas à même de maintenir et d'assurer le même état de préparation que la police, les sapeurs-pompiers et autres services de permanence. Mais de par son organisation et ses moyens importants, elle peut largement contribuer à surmonter des catastrophes survenant en temps de paix. Elle devient alors un moyen de seconde main pour soutenir et, le cas échéant, pour remplacer ceux qui apportent les premiers secours.

72 Activité dans le domaine de l'information

Conformément à ses obligations légales, l'Office fédéral de la protection civile diffuse régulièrement des informations concernant les divers aspects de la protection civile; cela, par des expositions, des publications, de la documentation pouvant servir de base à des exposés, des films et des communiqués de presse. En plus de cette activité, il apporte son soutien à l'Union suisse pour la protection civile, dans les limites des compétences qui lui sont attribuées à cet égard.

Des sondages d'opinion ont montré qu'on était parvenu à un niveau satisfaisant d'information. Toutefois, la population est encore trop peu consciente de certaines réalités fondamentales. En particulier, de nombreuses personnes connaissent encore mal la valeur de protection de nos abris en cas d'attaques par des armes de destruction massive.

73 Accents futurs de l'information

Il s'agit d'informer les habitants de notre pays de telle manière qu'ils connaissent les possibilités de la protection civile, qu'ils aient confiance dans les mesures de protection et qu'ils sachent comment se comporter, le moment venu, face aux effets d'une guerre. Il ne s'agit donc pas de faire de la publicité en faveur de la protection civile, mais de renseigner la population objectivement sur les dangers et les possibilités de se protéger.

Une telle activité d'information se heurte à trois obstacles principaux. Tout d'abord, après une longue période de paix relative, l'homme considère les guerres comme invraisemblables. Ensuite, il lui est difficile de se faire une idée rationnelle des conséquences d'une guerre moderne. C'est bien compréhensible: il est inquiet et a tendance à refouler les ennuis. Ce mécanisme devient particulièrement évident lorsque des mesures de protection contre les dangers exigent des dépenses ou même des sacrifices personnels et qu'elles sont liées à des désagréments. Finalement, l'homme éprouve des difficultés, en temps de paix, à se représenter les effets qu'auraient les privations, la détresse et la peur sur sa volonté de survivre.

Il a donc tendance à se laisser influencer par les voix qui minimisent le danger ou présentent toute protection comme inutile.

Il convient de parer à ces difficultés en renseignant le public, régulièrement et avec précision, des dangers et des mesures possibles de protection à prendre pour y faire face. Puis, au moyen de la planification pour l'attribution des abris, on informera la population des possibilités de protection dont elle dispose; un aide-mémoire l'instruira du comportement que l'on attend d'elle. Enfin, il s'agira de mieux lui faire comprendre l'utilité de la protection civile par des cours, des exercices et des rapports.

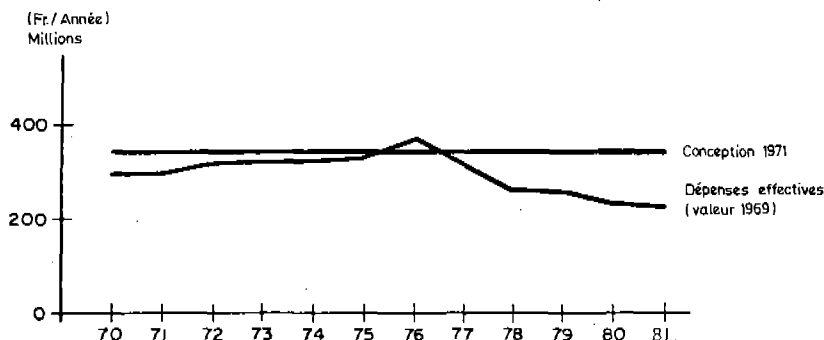
8 Finances

81 Aperçu de l'ensemble des dépenses

La conception de la protection civile de 1971 a établi les données financières. Pour les 20 années qui suivent et jusqu'à la réalisation de la conception, elle a tablé sur une dépense totale de quelque 6,75 milliards de francs au taux monétaire de l'époque. Cela correspond à des dépenses annuelles de la Confédération, des cantons, des communes et des particuliers de l'ordre de 340 millions de francs, ou de 50 francs par an et par habitant. En tenant compte du renchérissement (moyenne des indices du coût de la vie et de la construction), la comparaison, présentée à la figure 8.1, entre les dépenses effectives et celles qui sont prévues pour les années 1970 à 1980 se présente comme il suit:

Dépenses annuelles totales pour la protection civile
(corrigées en fonction de l'inflation, indice 1969)

Figure 8.1



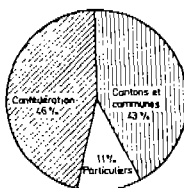
La diminution des dépenses annuelles depuis 1977 provient essentiellement de l'amputation des crédits de construction et de matériel ainsi que d'une réduction de l'activité dans le bâtiment, qui a fait diminuer la construction d'abris.

La concordance des dépenses effectives et de celles que la conception avait prévues est frappante. Selon celle-ci, 4,1 milliards de francs au total auraient dû être dépensés de 1970 à 1981. En réalité, ce furent 3,5 milliards de francs.

La figure 8.2 ci-après montre la répartition des dépenses effectuées depuis 1970 par la Confédération, les cantons, les communes et les particuliers.

Répartition de l'ensemble des dépenses en matière de protection civile (de 1970 à 1980)

Figure 8.2



La contribution de la Confédération d'une part et celle des cantons et des communes d'autre part sont à peu près équivalentes. Celle des particuliers comprend surtout les frais de construction d'abris privés, qui restent après la déduction des subventions. A l'avenir, la part des particuliers s'accroîtra, puisque, comme nous l'avons déjà mentionné, les subventions fédérales aux abris obligatoires dans les bâtiments privés sont supprimées.¹⁾

82 Dépenses de la Confédération

Les postes les plus importants des dépenses de la Confédération pour la protection civile ont évolué de la manière suivante:

Evolution des postes les plus importants des dépenses de la Confédération pour la protection civile

Figure 8.3

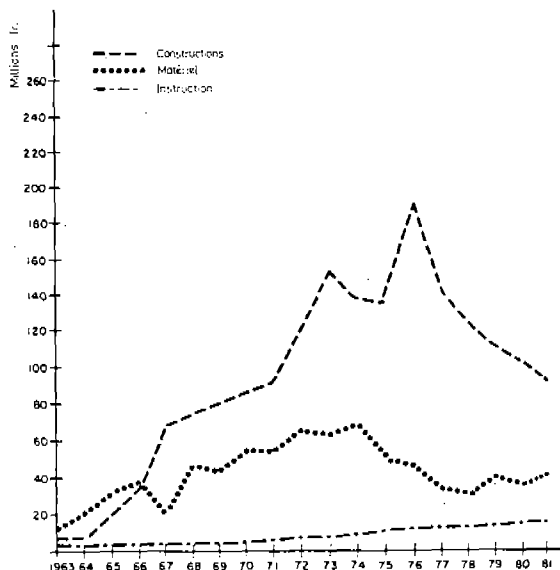


Figure 8-3: Evolution des postes les plus importants des dépenses de la Confédération pour la protection civile.

¹⁾ Loi sur les abris, modification du 20 juin 1980; RO 1980 1786.

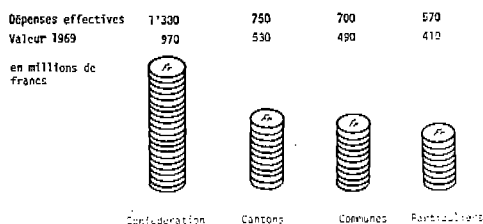
Comme il a déjà été dit sous chiffre 81, la diminution des dépenses depuis 1977 provient principalement de l'amputation des crédits d'engagement et des crédits annuels d'engagement dans le secteur des constructions et du matériel. L'activité réduite dans le bâtiment a en outre pour conséquence que moins d'abris ont été construits et que, de ce fait, moins de subventions ont dû être versées.

83 Dépenses pour les constructions

Au cours des années 1970 à 1980, on a dépensé, en Suisse, quelque 3400 millions de francs au total pour les travaux de construction dans la protection civile. Cela correspond à quelque 2400 millions de francs au prix de 1969.

Dépenses pour les travaux de construction des divers bailleurs, de 1970 à 1980 (en million de francs)

Figure 8.4

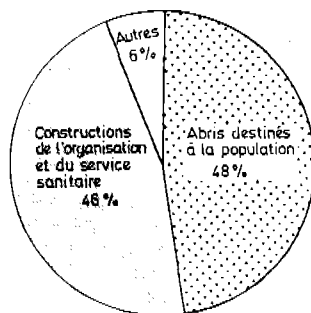


On relèvera en outre que les communes et les particuliers assument normalement le coût du terrain et des intérêts de construction. Ces dépenses ne sont pas prises en considération dans les montants cités.

La part de la Confédération aux mesures de construction (1380 mio. fr.), concerne les catégories de dépenses suivantes: abris destinés à la population, constructions des organismes de protection et du service sanitaire et autres (centres d'instruction surtout); elle se répartit comme il suit (figure 8.5):

Répartition de la part de la Confédération aux mesures de construction

Figure 8.5



De 1974 à 1976, la Confédération a versé, chaque année, quelque 50 à 60 millions de francs de subventions à la construction d'abris privés obligatoires. Cette part s'est abaissée à 20 millions de francs environ au cours des années suivantes à la suite, notamment, de la révision de la législation concernant la protection civile¹⁾. Elle diminuera peu à peu dès 1983 pour disparaître entièrement en conséquence de la suppression des subventions aux abris obligatoires²⁾ dans les bâtiments privés.

84 Dépenses pour le matériel

Au cours des années 1970 à 1980, quelque 580 millions de francs au total ont été dépensés en acquisitions de matériel. En y additionnant les investissements réalisés dès 1963, on arrive à une somme de 760 millions de francs. Les dépenses nettes de la Confédération se chiffrent à quelque 530 millions de francs, une fois déduites les sommes remboursées par les cantons et les communes, qui sont de l'ordre de 230 millions de francs.

Ce matériel a été acquis de la façon suivante:

- 540 millions de francs, soit 71,05 pour cent, auprès de l'industrie privée suisse,
- 171 millions de francs, soit 22,50 pour cent, auprès des usines de production d'armements de la Confédération,
- 40 millions de francs, soit 6,45 pour cent, à l'étranger.

Les dépenses pour les acquisitions de matériel atteignent actuellement environ 40 millions de francs par an. Les cantons et communes doivent ristourner à la Caisse fédérale quelque 35 à 45 pour cent, selon la capacité financière du canton. La part effective de la Confédération s'élève ainsi annuellement à 25 millions de francs.

Le tableau de la page suivante (figure 8.6) donne la répartition des dépenses de la Confédération sur les diverses catégories de matériel:

85 Dépenses pour l'instruction

De 1970 à 1981, la Confédération a dépensé au total 115 millions de francs pour l'instruction aux échelons de la Confédération, des cantons et des communes. Sur cette somme,

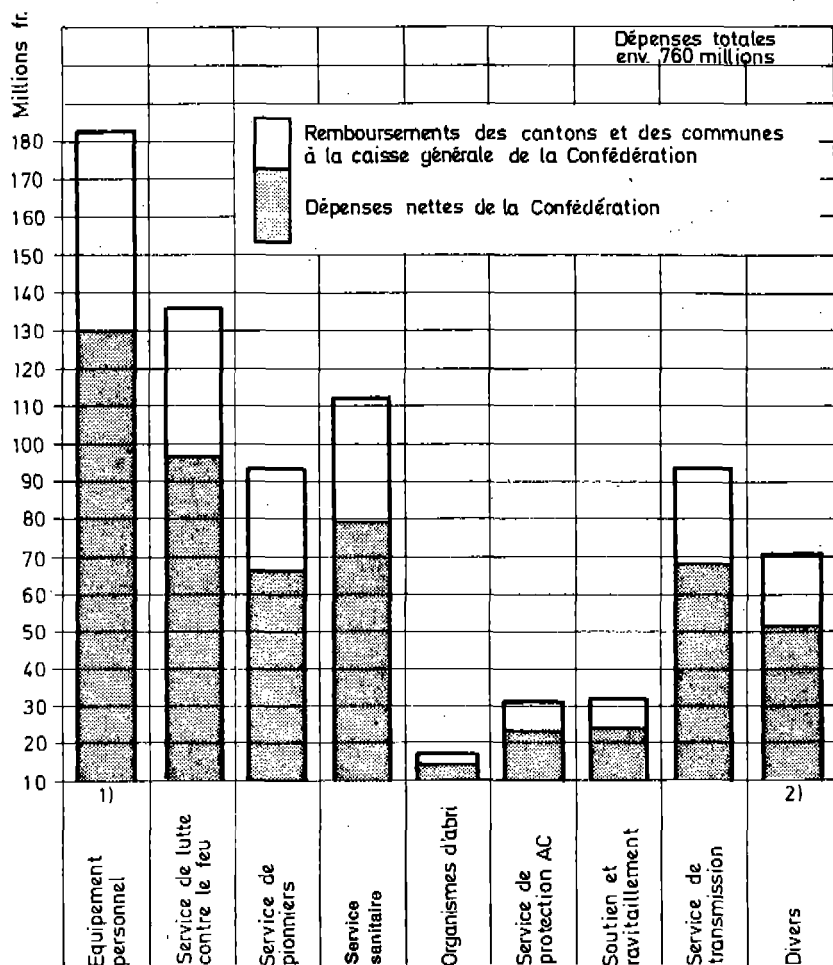
- 14 millions de francs ont été affectés à des cours fédéraux et
- 101 millions de francs à des cours cantonaux ou communaux, à des exercices ou à des rapports.

¹⁾ Loi fédérale du 7 octobre 1977 révisant la législation sur la protection civile, en vigueur depuis le 1^{er} février 1978; RO 1978 50 63.

²⁾ Loi sur les abris, modification du 20 juin 1980; RO 1980 1786.

Dépenses de la Confédération selon les différentes catégories de matériel, durant la période de 1963 à 1981

Figure 8.6



¹⁾ Y compris l'assortiment individuel AC et 1,4 million pour des masques de protection pour la population

²⁾ Cette rubrique contient principalement le matériel (p. ex. matériel d'éclairage, remorques à matériel) qui est attribué en même temps à plusieurs catégories d'équipement ou qui sert à des buts spéciaux (p. ex. matériel pour l'alimentation en eau d'extinction, installations et outils pour les postes régionaux de réparation, etc.).

A ces dépenses s'ajoutent celles des cantons et des communes, qui se montent à 67 millions de francs. Les indemnités pour perte de gain et les prestations de l'assurance militaire, intéressant l'instruction, ne sont pas comprises dans ces chiffres.

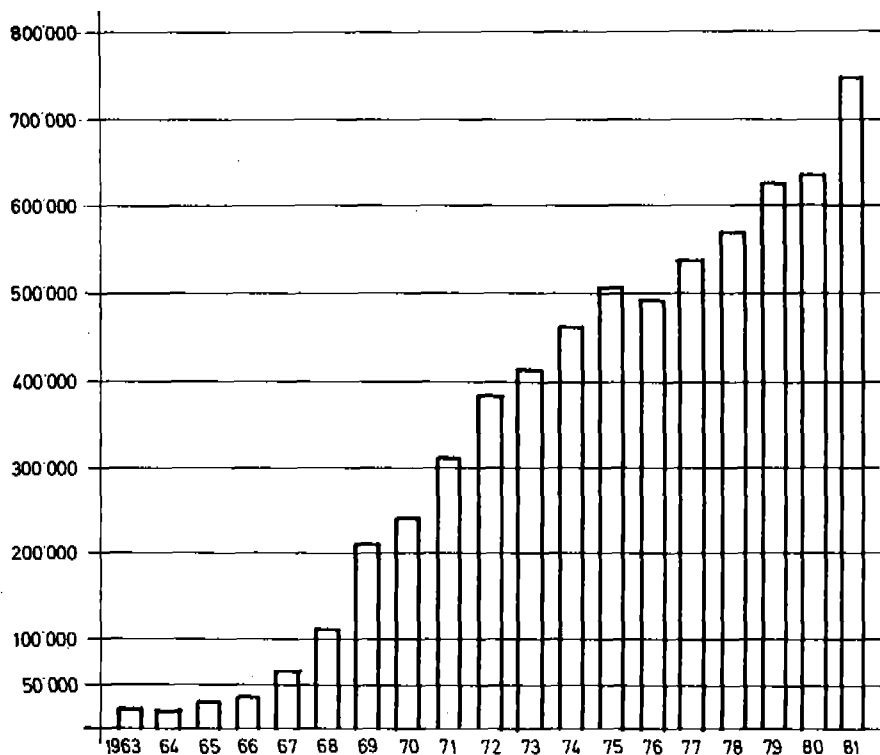
En 1981, les dépenses pour les cours, les exercices et les rapports ont atteint 24 millions de francs pour toute la Suisse, dont 60 pour cent à la charge de la Confédération.

La figure 8.7 montre, pour l'ensemble de la Suisse, l'évolution de la situation en ce qui touche les jours de service des participants aux cours, exercices et rapports de la protection civile. Il en ressort que la forte augmentation des dépenses dans ce domaine (figure 8.8) provient de l'accroissement proportionnel des périodes d'instruction.

Jours de service, par an et pour toute la Suisse, effectués pour des cours, exercices et rapports de la protection civile

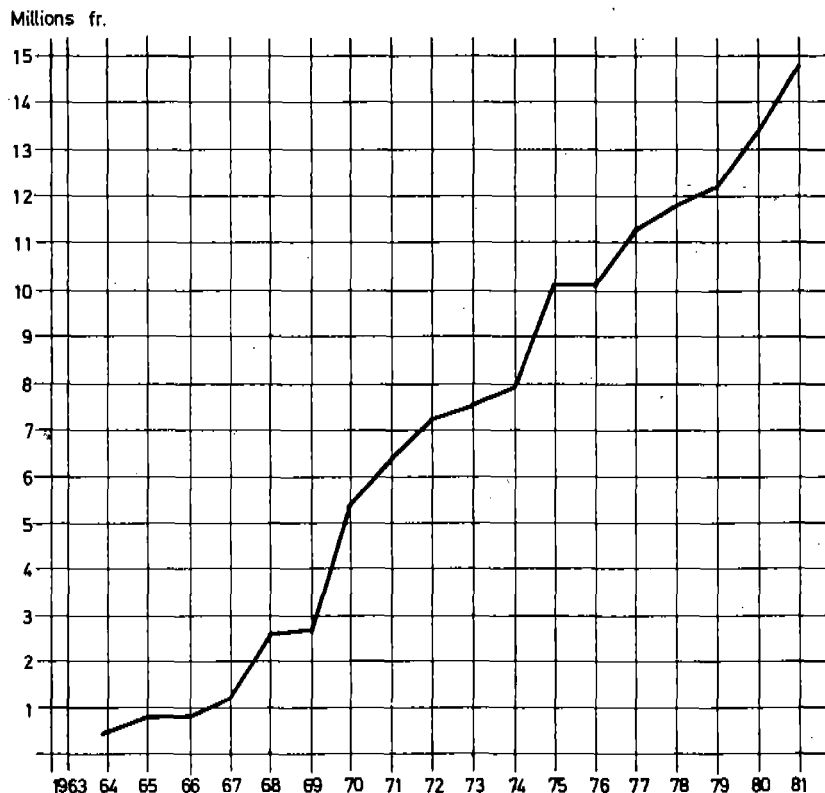
Figure 8.7

Jours de service de protection civile



Dépenses annuelles de la Confédération pour les cours, exercices et rapports de la protection civile

Figure 8.8



Les frais d'instruction augmenteront relativement fortement au cours des prochaines années puisqu'actuellement 60 pour cent seulement de l'effectif réglementaire de la protection civile a été instruit.

86 Autres dépenses

Les dépenses d'administration dans le domaine de la protection civile se sont élevées, en 1981, à quelque 80 millions de francs pour l'ensemble de la Suisse, soit pour la Confédération, les cantons et les communes. De ce montant, l'Office fédéral de la protection civile a assumé 22 millions de francs. Les frais d'administration comprennent, entre autres, les salaires des instructeurs à titre principal de la Confédération, des cantons et des communes, les autres frais de personnel ainsi que les frais d'entretien des constructions de protection et du matériel.

Afin d'adapter les constructions et le matériel de protection civile à l'évolution de la technique et de parvenir à construire aux meilleures conditions possibles même les ouvrages de protection les plus onéreux, la Confédération dépense par année 1,5 million de francs en travaux de recherche et de développement. Cela représente 0,4 pour cent de l'ensemble des dépenses annuelles pour la protection civile.

87 Evolution financière future

Les dépenses pour réaliser la «conception 1971» ont été budgétisées, à l'époque, par 6,75 milliards de francs. On peut constater qu'il est possible, en tenant compte du renchérissement, d'atteindre les buts de la «conception».

Partant de la situation actuelle (base des prix de 1981), il faudra encore dépenser quelque 7,7 milliards de francs jusqu'à la réalisation complète de la «conception». Cette somme se répartit comme il suit:

- abris destinés à la population	2,7 milliards de francs
- constructions des OPL	1,5 milliard de francs
- constructions du S san	1,0 milliard de francs
- matériel	0,8 milliard de francs
- autres dépenses comme l'instruction, l'administration, etc.	1,7 milliard de francs

Selon la réglementation actuellement en vigueur, la Confédération ne subventionne encore les abris destinés à la population que s'il s'agit d'abris publics ou situés dans des bâtiments publics. Lors du calcul des frais incombant à la Confédération dans ce domaine, on tiendra cependant compte de la nécessité de construire davantage d'abris publics (cf. ch. 412) pour couvrir le manque de places protégées existant encore. En considérant ces dépenses et les frais à assumer des les autres domaines, on constate que sur le montant mentionné nécessaire pour atteindre le but de la «conception», une part de 3,7 milliards de francs sera à la charge de la Confédération.

Si l'on admet en outre que la Confédération dépense 180 millions de francs par année pour la protection civile, cette somme devant être adaptée au renchérissement, les buts de la «conception» pourront, d'un point de vue purement mathématique, être atteints en l'an 2000.

A ce moment-là, les premiers investissements seront donc réalisés pour l'essentiel. Or, les frais courants augmentent à mesure que l'exécution progresse. Une estimation des dépenses nécessaires à l'entretien et au renouvellement des constructions et du matériel ainsi que des dépenses destinées à couvrir les frais courants d'instruction et d'administration montre que le maintien de l'état réglementaire exigera, de la part de la Confédération, des dépenses du même ordre de grandeur que jusqu'ici.

9 Appréciation générale

91 Appréciation actuelle de la conception 1971

L'appréciation générale de l'état de préparation de la protection civile, de la voie choisie et du rythme d'exécution débutera au moment du réexamen de la «conception 1971» (FF 1971 II 513). Les bases de cette conception, notamment les tâches de la protection civile, les présomptions quant à l'évolution des méthodes de guerre et les principes qui en découlent figureront au premier plan.

Les tâches de la protection civile, formulées dans la «conception», c'est-à-dire sa contribution à l'effet de dissuasion, ses efforts pour permettre la survie de la plus grande partie possible de la population et les secours subsidiaires qu'elle peut apporter en temps de paix, n'ont pas changé. Elles ont été confirmées dans le rapport du Conseil fédéral du 27 juin 1973 sur la politique de sécurité de la Suisse («conception de la défense générale») (FF 1973 II 103, ch. 551) et dans le rapport intermédiaire du 3 décembre 1979 concernant la politique de sécurité (FF 1980 I 381, ch. 34). Le chapitre 3 du rapport précité du Conseil fédéral traite de la menace. On constate qu'aucun changement important n'est intervenu en ce qui concerne les effets d'armes qui sont déterminants pour la population. Les effets des armes atomiques, qui touchent de grandes zones, restent prépondérants. Les effets des toxiques chimiques de combat utilisés sous forme de vapeurs revêtent aussi une grande importance; ils menacent, selon les conditions météorologiques, une zone étendue à vent descendant.

Les principes figurant dans la «conception 1971» peuvent être précisés comme il suit.

Indépendance des mesures de protection par rapport aux images de la guerre

Ce principe signifie en particulier que les mesures de protection seront planifiées de telle manière qu'elles gardent autant que possible leur efficacité contre des menaces nouvelles et changeantes. Sinon, un agresseur potentiel pourrait circonvenir et réduire à néant tous nos efforts par le choix de la forme adéquate de menace. Ce principe justement revêt une importance capitale au regard des armes de précision mentionnées. La protection civile peut se soustraire efficacement à la menace en question si elle ne présente à l'agresseur aucun objectif ponctuel qui en vaille la peine. Les instructions en matière de construction, édictées sur la base de la «conception», répondent à cette exigence puisqu'on construit un grand nombre d'ouvrages de protection relativement petits. La justesse de ce principe de l'indépendance par rapport aux images de la guerre s'est confirmée également à propos de l'arme à neutrons: les constructions de la protection civile offrent une bonne protection contre les effets de cette arme. Finalement, on ajoutera que les mesures de protection indépendantes de l'évolution des méthodes de guerre vieillissent moins rapidement et qu'elles sont ainsi une source d'importantes économies.

A chaque habitant de la Suisse, sa place dans un abri

La conception stipule que chaque habitant doit disposer d'une place protégée à proximité de son domicile. Ce principe préconise la relation la plus étroite

possible entre la zone d'habitation et celle de l'abri de la personne à protéger, ce qui constitue une condition essentielle pour que la population puisse survivre pendant un certain temps dans l'abri. Il faut ajouter que certaines personnes ou catégories de personnes ont besoin en outre d'une place protégée à proximité de leur lieu de travail (cf. ch. 412)

Occupation préventive et par étapes des abris

Ce principe demeure toujours important étant donné les temps de préalerte très courts ou même inexistants. Bien qu'on vise l'occupation préventive des abris, c'est-à-dire une occupation organisée et non pressée par le temps, on ne peut exclure l'effet de surprise provoqué par des dangers survenant inopinément. Dans ce cas, la population doit pouvoir être alarmée et instruite par la diffusion d'instructions. La recherche sur place de protection dans les abris ou les caves joue également un rôle primordial. Après avoir évalué d'une part la menace et d'autre part la nécessité de poursuivre certaines activités qui revêtent une importance vitale en temps de guerre (production, services), des personnes ou des catégories de personnes déterminées peuvent, pour la durée de leur travail quotidien, être exemptées du séjour dans les abris.

Assurer un séjour autonome pendant plusieurs jours ou semaines dans l'abri

En raison de la persistance de certains effets d'armes, ce principe est toujours valable. Il faut relever toutefois que la nécessité de séjourner pendant une longue durée, de manière complètement autonome, à l'intérieur d'un abri dont les portes restent constamment fermées, est en règle générale assez invraisemblable. Peu après la phase d'attaque, il sera possible, au moins temporairement, de quitter l'abri dans la plupart des situations.

Pas d'évacuation de la population

Pour des raisons d'espace et de temps, il est impensable qu'en cas de conflit, des groupes de population puissent se déplacer à temps, c'est-à-dire préventivement, sur de grandes distances. A cela s'ajoute que parvenue à destination, la population évacuée ne trouverait aucune protection et que l'approvisionnement serait rendu très difficile.

Aspects économiques

Le principe selon lequel les mesures de protection de la population doivent être aussi économiques que possible s'impose aujourd'hui plus que jamais. C'est en vertu de cette règle, notamment, que l'on construit des abris simples et robustes, s'intégrant dans d'autres projets de construction et qui sont si possible utilisables en temps de paix. On se limite en outre à des acquisitions qui ne peuvent être assurées d'une autre manière.

Impossibilité d'une protection absolue

La validité de ce principe ne s'étend pas seulement au domaine de la technique et de la construction, mais à l'ensemble du système de mesures de protection civile. On citera dans ce domaine les armes atomiques comme exemple. Les abris permettent d'augmenter sensiblement la probabilité de survie, comparée

à celle de personnes non protégées; mais ces armes causeraient cependant aussi des victimes parmi les occupants des abris situés dans un certain rayon. Comme exemple relevant de la conduite et de l'organisation, on signalera la protection contre les attaques aux toxiques chimiques de combat: certes, les occupants des abris équipés de filtres bénéficient théoriquement d'une protection complète; cependant on ne peut pas totalement exclure que des personnes soient surprises à l'extérieur ou que, dans certains abris, le filtre ne fonctionne pas, ou encore que des personnes se trouvant dans des abris de fortune ne se servent pas correctement de leur masque personnel de protection.

Harmonisation des mesures de protection

La construction d'abris est la mesure individuelle la plus importante de la protection civile. L'utilisation judicieuse des abris suppose l'existence d'une organisation de protection civile. Lors de la création de celle-ci, les mesures qui contribuent à protéger le plus de personnes possible au moment d'une attaque sont prioritaires. Elles consistent notamment à assurer l'alarme, à préparer une occupation ordonnée des abris au moment opportun, à équiper de masques de protection les occupants des abris de fortune et tous ceux qui doivent interrompre temporairement leur séjour dans les abris, à assurer la liaison entre la direction locale et les abris, ainsi qu'en d'autres tâches encore.

Exploitation optimale de toutes les possibilités de protection et planification des préparatifs de protection civile en vue des périodes de danger accru

Une situation grave pourrait aussi survenir avant que la «conception» ne soit complètement réalisée, de sorte qu'il faut veiller à assurer constamment le meilleur état possible de préparation. Vu le ralentissement intervenu dans le développement de la protection civile, ce principe revêt aujourd'hui une grande importance.

Prévenir vaut mieux que guérir

Ce principe s'applique particulièrement bien aux mesures de protection civile. La disproportion qui existe, d'une part, entre les dépenses financières, les frais de personnel, le coût des mesures de sauvetage et de guérison durant la phase succédant à une attaque et, d'autre part, le bon degré d'efficacité de la protection préventive, n'est qu'un aspect de la question. L'autre, le plus important, se résume dans la possibilité de réduire sensiblement, grâce à des mesures préventives de protection, le nombre des blessés et des personnes intoxiquées ou victimes de radiations. En outre, le nombre des survivants, en cas de protection préventive, atteindrait un multiple de celui des personnes qui devraient leur survie à des mesures de sauvetage et à des mesures thérapeutiques.

Considérations sur les particularités physiologiques et psychologiques de l'individu

La direction et l'assistance portées à la population sont primordiales dans les situations de crise. Cette tâche exigeante incombe, pour l'essentiel, aux organismes d'abris en cas d'occupation des abris. On s'efforce actuellement de leur

assurer une instruction adéquate. La liaison avec les abris fait aussi partie des mesures qui revêtent une grande importance psychologique au moment de l'occupation des abris.

92 Appréciation de l'état actuel de préparation et perspectives

921 Généralités

Avant de porter une appréciation générale quant à l'état actuel de préparation de la protection civile, il convient de souligner deux points: une réalisation telle l'organisation de la protection civile nécessite un certain temps et dépend, dans une large mesure, des moyens financiers et des effectifs de personnel à disposition.

Il est permis de dire que 20 ans à peine après la promulgation des lois sur la protection civile, 10 ans après la présentation d'une «conception globale» et peu d'années après d'importantes révisions de ces mêmes lois, la protection civile a atteint un degré de préparation appréciable. Les modifications intervenues étendent l'obligation de créer des organismes de protection aux quelque 1800 communes qui, sur les 3000 communes que la Suisse compte en tout, n'y étaient pas encore soumises.

922 Mesures de construction et matériel

Dans le domaine des mesures de construction et d'acquisition de matériel, on est parvenu à un état d'avancement satisfaisant. Les trois quarts environ de la population disposent d'une place protégée par habitant au lieu de domicile de ceux-ci. Dans les constructions du service sanitaire, près de la moitié des lits sont prêts. Dans les communes d'une certaine importance, où se concentrent quatre cinquièmes de la population totale, 70 pour cent des postes de commandement existent. Près de 40 pour cent des postes d'attente prévus sont en place. En ce qui concerne le matériel, quelque 60 pour cent de l'équipement initial des organisations de protection civile a été livré.

Dans les années à venir, un minimum de 1,6 million de places protégées doit encore être assuré, afin que chaque habitant dispose d'une place protégée adéquate, proche de son habitation. Il faut y ajouter les places protégées destinées aux personnes qui devront poursuivre, aussi longtemps que possible, leurs activités, en raison de l'importance de celles-ci pour la collectivité, lorsque l'ordre d'occuper les abris aura été donné. Il faut que ces personnes puissent disposer d'une protection à proximité de leur lieu de travail.

Près de la moitié des places faisant encore défaut pour protéger les habitants dans le voisinage de leur habitation doivent être créées dans les petites communes soumises à l'obligation de construire des abris depuis 1978 seulement. Dans ces communes, il existe très peu de possibilités satisfaisantes de protection de fortune. La toute première priorité en matière de mesures de construction revient dès lors aux abris destinés à la population des petites communes. Comme l'activité dans le bâtiment n'est, le plus souvent, pas très

animée dans ces localités, il se crée relativement peu d'abris obligatoires. Le manque de places protégées doit donc être couvert principalement par de nombreux abris publics. Pour y parvenir, il faut une modification de la loi sur les abris (art. 6, 3^e al.), afin que dans les plus petites communes et dans celles ayant de petites zones d'habitation, la limite inférieure du nombre de places, pour les abris publics donnant droit à la subvention, soit fixée à 25 places protégées.

Dans les mêmes communes, les constructions des organismes et du service sanitaire font largement défaut. En combinant de telles constructions à des abris publics ou en les intégrant partiellement dans ceux-ci, on devrait pouvoir combler cette lacune en même temps que l'on prendra les mesures indispensables à la protection de la population.

En ce qui concerne le matériel, il faut, pour des raisons de crédit, différer d'importants projets jusqu'à la période d'après 1990. Cela s'applique en particulier à l'acquisition de masques de protection supplémentaires pour la population, d'émetteurs et de récepteurs pour la radio locale, de récipients pour conserver les provisions d'eau potable dans les abris et à d'autre matériel encore. Si les limites financières actuelles restent inchangées, l'équipement de base des organisations de protection civile ne sera achevé qu'en l'an 2000.

L'entretien des constructions de protection et du matériel revêt une grande importance étant donné les investissements élevés consentis dans ce domaine. Les cantons et les communes devront accorder de plus en plus d'attention à l'obligation de surveillance qui leur incombe à cet égard.

923 Mesures d'organisation

En ce qui touche les mesures d'organisation, la planification générale de la protection civile est achevée dans plus de 1000 communes qui représentent un nombre total d'habitants dépassant les cinq millions. Elle est désormais périodiquement mise à jour. Les organisations de protection civile sont en outre tenues d'adapter leur fractionnement et leurs effectifs aux directives de 1979. Celes-ci accordent tout l'importance voulue aux mesures préventives de protection préconisées par la «conception». Le plan d'attribution, qui sert de base pour préparer les abris et en organiser l'occupation dans le bon ordre, sera applicable dans ces communes, sous réserve de modifications ultérieures d'ici à la fin 1983. Il sera plus tard dans celles qui sont tenues, depuis 1978, de créer des organismes de protection.

Les lacunes existant dans les effectifs, qui sont notamment causées par les exemptions et les dispenses accordées à des hommes astreints à servir dans la protection civile, en faveur d'autres organes de la défense générale, devraient être comblées par l'enrôlement de femmes acceptant d'être engagées dans la protection civile à titre volontaire. On aurait besoin, à cet effet, de 100 000 femmes environ.

Il faudra relativement beaucoup de temps pour que l'état de préparation des organisations de protection civile soit complet. Divers facteurs en sont la cause. Les abris ne peuvent être aménagés et mis à disposition pour un séjour

prolongé qu'en cas de mise sur pied, compte tenu de leur utilisation en temps de paix. Pendant des années encore, on devra aménager des locaux adéquats (caves, etc.) avec des moyens de fortune pour remplacer les constructions de protection qui manqueront encore. On peut gagner passablement de temps en recourant à la mise sur pied partielle pour l'aménagement de constructions et d'abris de fortune ainsi qu'à la mise sur pied, ordonnée assez tôt, des organisations de protection civile, qui seront libérées sitôt les travaux d'aménagement terminés. La planification et les préparatifs pour la mise sur pied ont commencé à tous les échelons. On s'efforce en outre de pourvoir, déjà en temps de paix, le plus grand nombre possible d'abris d'installations intérieures fixes ou démontables.

La campagne, qui porte sur la révision des sirènes, sur le renforcement des réseaux d'alarme des organisations de protection civile et sur l'installation de télécommandes, sera largement achevée au cours des prochaines années. Après la mise sur pied des personnes astreintes nécessaires pour le service actif de protection, il sera alors partout possible d'alarmer la population au plus tard dans la demi-heure suivant l'ordre d'alarme.

Les organisations de protection civile des agglomérations urbaines ont atteint aujourd'hui un degré de préparation qui permet d'utiliser les troupes de protection aérienne. Jusqu'à présent, celles-ci étaient d'office attribuées essentiellement, pour collaboration, aux villes d'une certaine importance. Il s'agit d'un instrument majeur, qui sera ainsi mis à la disposition des cantons et des états-majors cantonaux.

924 **Instruction**

L'instruction doit être encouragée de façon systématique. En 1984, aura lieu, à l'échelon fédéral, un cours de perfectionnement pour les chefs locaux et les chefs de service nouvellement nommés. Il permettra de compléter l'instruction des participants au cours consacré au travail d'état-major et au commandement. Dans les communes et les cantons, environ 90 pour cent des personnes astreintes à servir dans la protection civile peuvent aujourd'hui recevoir une formation correspondant à leur incorporation et à leur fonction, sur la base des documents d'instruction élaborés par la Confédération; en 1984, ce sera pratiquement le cas de la totalité d'entre elles. On estime que la proportion des personnes qui ont reçu l'instruction nécessaire est aujourd'hui de 60 pour cent en moyenne. Certains cantons devront déployer des efforts particuliers pour combler, avant la fin des années quatre-vingt, les lacunes subsistant dans l'instruction. Un accroissement du nombre des instructeurs à titre principal sera parfois une mesure justifiée qu'il ne sera pas possible d'éviter.

Les services d'instruction destinés aux directions et aux formations présentent encore quelques insuffisances dans l'organisation des cours. La cause en est essentiellement l'absence de bases de référence, en maints endroits, pour le fonctionnement et l'instruction des services de la protection civile. La Confédération s'efforce de soutenir les cantons et les communes dans leurs efforts pour combler ces lacunes. Il faut veiller à ce que les chefs de l'instruction

reçoivent l'assistance dont ils ont besoin et à ce que les cadres et les spécialistes bénéficient de cours préparatoires. Enfin, l'instruction devra se dérouler autant que possible dans la commune même, ce qui lui assurera un cadre proche de la réalité et permettra également de renforcer le contact avec la population à protéger.

925 Information

Diverses mesures ont déjà été prises pour informer la population des dangers qu'elle courrait en cas d'attaque et de ses possibilités de se protéger. On constate toutefois que l'information est en général encore insuffisante. Il s'agit en l'occurrence de faire prendre conscience à chacun de quatre points essentiels:

- On ne peut pas exclure, de nos jours, l'éventualité d'une guerre, et même d'une guerre utilisant des moyens de destruction massive;
- une protection civile conforme à la «conception 1971» ne garantit certes pas une protection absolue, mais elle permet de résister dans une large mesure aux attaques par les armes en usage aujourd'hui. Par les mesures de protection, le nombre des pertes en vies humaines ainsi que des blessés et des victimes de radiations est très sensiblement réduit et beaucoup de souffrances sont évitées;
- une protection civile crédible était la politique de sécurité de notre pays;
- en cas de catastrophes en temps de paix, la protection civile peut soutenir efficacement les premiers secouristes.

Par une information judicieuse, chacun doit percevoir la nécessité et l'efficacité des mesures de protection. Il importe, à cet égard, de lui faire prendre conscience de sa propre responsabilité. Par ailleurs, chacun sera renseigné sur la conduite à adopter dans les cas graves. La communication à la population du plan d'attribution partout où cela se justifie, ainsi que la publication, prévue dans un proche avenir, d'un aide-mémoire qui contiendra les indications essentielles concernant une occupation éventuelle des abris, constituent des pas importants dans cette voie.

926 Finances

Quatre aspects du domaine des finances méritent d'être soulignés. Premièrement, les moyens financiers nécessaires pour atteindre l'état réglementaire de préparation se situent dans les limites fixées par la «conception 1971». Deuxièmement, il faudra atteindre au moins l'an 2000, en poursuivant les efforts financiers actuels, pour parvenir à cet état réglementaire. Troisièmement, les dépenses pour l'instruction d'une part et celles pour l'entretien ou le renouvellement des constructions et du matériel d'autre part absorberont une part de plus en plus grande des nouveaux investissements au fur et à mesure que l'on approchera du but. Enfin, pour autant que l'on puisse établir un pronostic et qu'aucune modification fondamentale n'intervienne, l'ensemble des frais pour la protection civile incombant annuellement à la Confédération restera à peu près constant.

Jusqu'à ce que l'état réglementaire ait été atteint, les mesures qui augmentent le plus les chances de survie ont la priorité. Les mesures préventives passent avant toutes les autres. Il est particulièrement important de créer les places protégées faisant encore défaut et aussi d'assurer l'occupation rapide des abris ainsi que la possibilité d'un séjour d'une certaine durée à l'intérieur de ceux-ci; les chefs d'abri doivent recevoir l'instruction nécessaire et les directions locales une formation complète.

Des lacunes passagères dans d'autres domaines ne pourront être évitées. On recourra autant que possible, dans ces cas, à des solutions transitoires, ce qui demandera toutefois une somme supplémentaire de travail appréciable de la part des directions locales, qui sont déjà passablement mises à contribution par les tâches courantes de la protection civile.

928 **Perspectives: récapitulation**

Selon les objectifs qu'elle s'était fixés à l'époque, la «conception 1971» aurait dû être réalisée d'ici en 1990 environ. En fait, la protection civile aura atteint à cette date un bon état de préparation à bien des égards. Si l'on maintient les conditions actuelles, les objectifs essentiels ne pourront toutefois être atteints que vers l'an 2000. En fixant des priorités et en prenant des mesures transitoires, on fera en sorte, d'ici là, que la protection civile puisse accomplir aussi bien que possible ses tâches, au cas où elle devrait faire face à une situation grave.

Il se révèle aujourd'hui déjà qu'une fois l'état réglementaire atteint, aucun allègement sensible n'interviendra aux plans des finances et du personnel. En effet, les dépenses courantes pour l'instruction ainsi que pour l'entretien et le renouvellement des constructions de protection et du matériel couvriront une part toujours plus grande des dépenses au fur et à mesure des progrès qui seront réalisés. Par ailleurs, il faut considérer la protection civile comme une institution qui doit être continuellement réexaminée et, le cas échéant, adaptée aux nécessités nouvelles.

93 **Répercussions de la structure fédéraliste et de l'autonomie des communes sur l'organisation de la protection civile**

Selon la législation en la matière, les cantons répondent de l'exécution des dispositions concernant l'organisation de la protection civile. Ils exercent sur leur territoire la surveillance et la direction, contrôlent l'exécution des mesures ordonnées et la mise à disposition des moyens requis et, au besoin, y pourvoient. Les communes pour leur part assurent, en tant que principales responsables de la protection civile, la réalisation des mesures prescrites.

Cette répartition n'est pas sans donner lieu à des contestations. Dans une certaine mesure, les structures hiérarchiques font défaut. Comme nous l'avons déjà dit, il en résulte des différences relativement grandes, dans l'état de

préparation en matière de construction, d'organisation et d'instruction, entre les cantons et, à l'intérieur des cantons, entre les communes.

De fait, la protection civile repose avant tout sur l'autoprotection. Elle suppose que chacun assume sa propre responsabilité et, pour l'essentiel, la commune constitue l'organe d'autogestion de premier degré. C'est à l'échelon communal que le citoyen se trouve protégé, grâce aux mesures prises, contre les sinistres causés par les forces de la nature tels l'eau et le feu. C'est également à l'échelon de la commune que le citoyen doit être protégé contre les conséquences de la plus grande catastrophe, à savoir les effets de conflits armés. C'est pourquoi la commune est la principale responsable en matière de protection civile. La protection de la population étant un élément important de notre politique de sécurité, la Confédération et les cantons sont, dans une large mesure, coresponsables de sa structure, de son développement et de sa gestion.

La structure choisie permet d'adapter les solutions aux conditions locales. On peut tenir compte, comme il se doit, de la composition de la population, des conditions existantes en matière de construction, des aspects topographiques, des menaces particulières éventuelles et de bien d'autres éléments encore. Cette structure apparaît également adéquate en ce qui concerne la construction. Seule la commune connaît finalement ses possibilités et sait notamment où et quand il est possible de construire accessoirement, à la faveur de projets de bâtiments publics et, partant de façon économique, des abris destinés à la population, des constructions du service sanitaire, des postes de commandement et des postes d'attente.

On ne doit cependant pas ignorer que les différences entre les divers cantons et, dans les cantons, entre les communes dépassent parfois les limites du tribut que l'on peut accepter de payer à la structure choisie. Un état de préparation uniforme doit être atteint ces prochaines années. On y parviendra avant tout en encourageant l'information et en motivant les responsables. Si cela ne suffit pas, il faudra finalement fixer des délais pour que les différences soient comblées.

Etat de la construction d'abris dans les divers cantons selon la grandeur des communes

Annexe 1

Canton de ZURICH

Total des habitants: 1'134'000



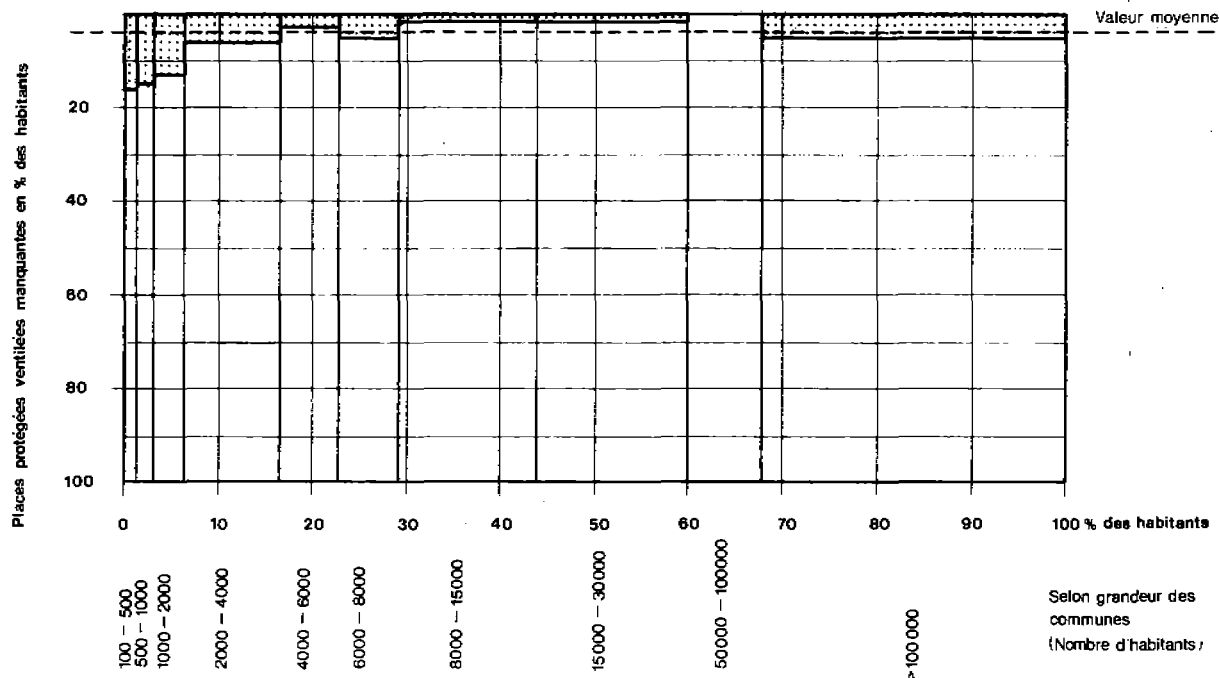
Places protégées ventilées manquantes en % des habitants

Total des places protégées

ventilées manquantes: 43'400 (4%)

Selon grandeur des communes

(Etat 1982)



Canton de BERNE

Total des habitants: 912'091



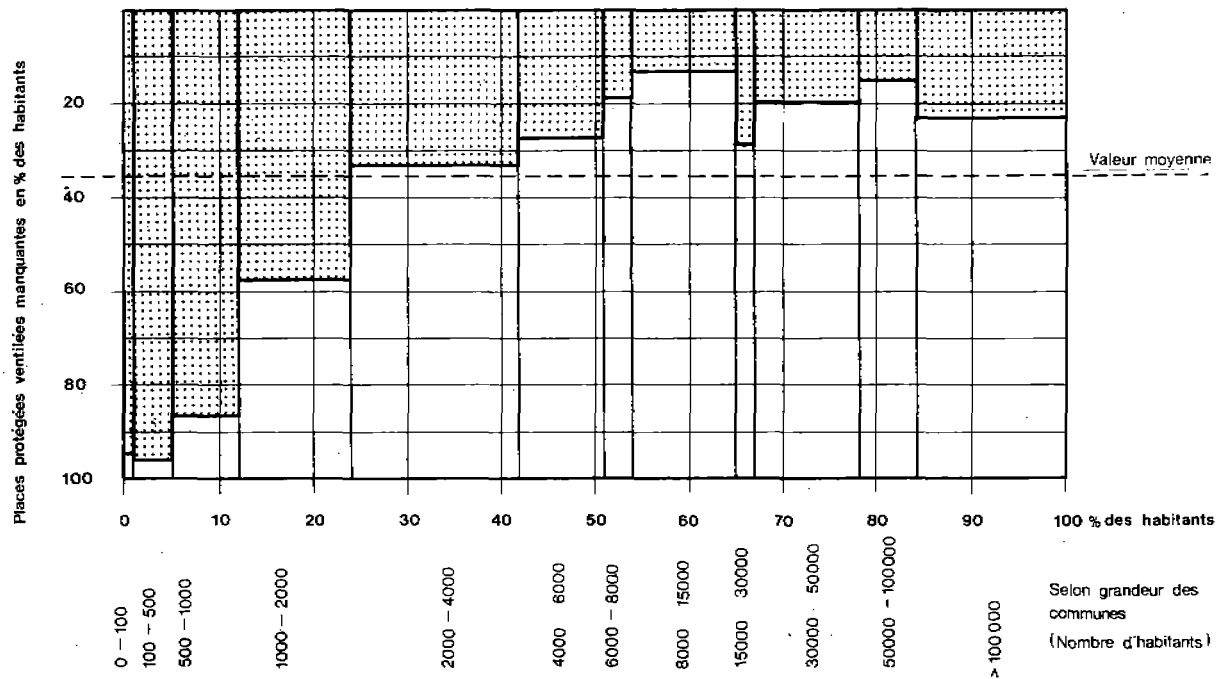
Places protégées ventilées manquantes en % des habitants

Total des places protégées

ventilées manquantes: 318'890 (35%)

Selon grandeur des communes

(Etat 1982)



Canton de LUCERNE

Total des habitants: 305'908



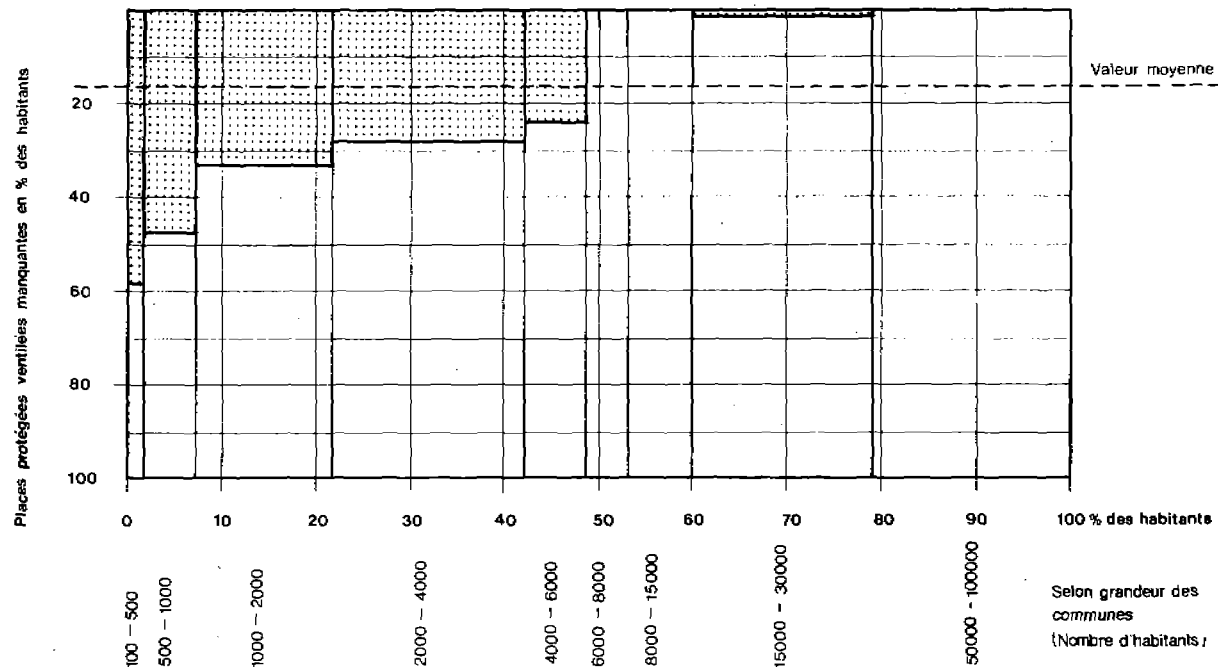
Places protégées ventilées manquantes en % des habitants

Total des places protégées

ventilées manquantes: 48'090 (16%)

Selon grandeur des communes

(Etat 1982)



Canton d'URI

Total des habitants: 34'145



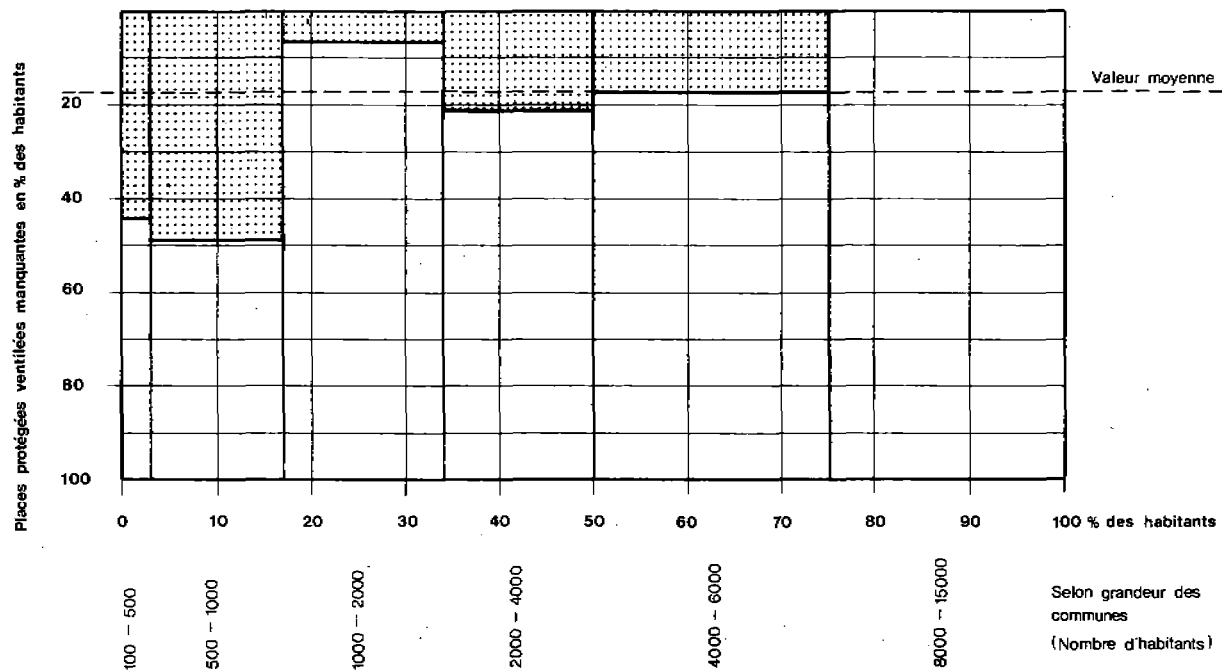
Places protégées ventilées manquantes en % des habitants

Total des places protégées

Selon grandeur des communes

ventilées manquantes: 5'786 (17%)

(Etat 1982)



Canton de SCHWYZ

Total des habitants: 97'354



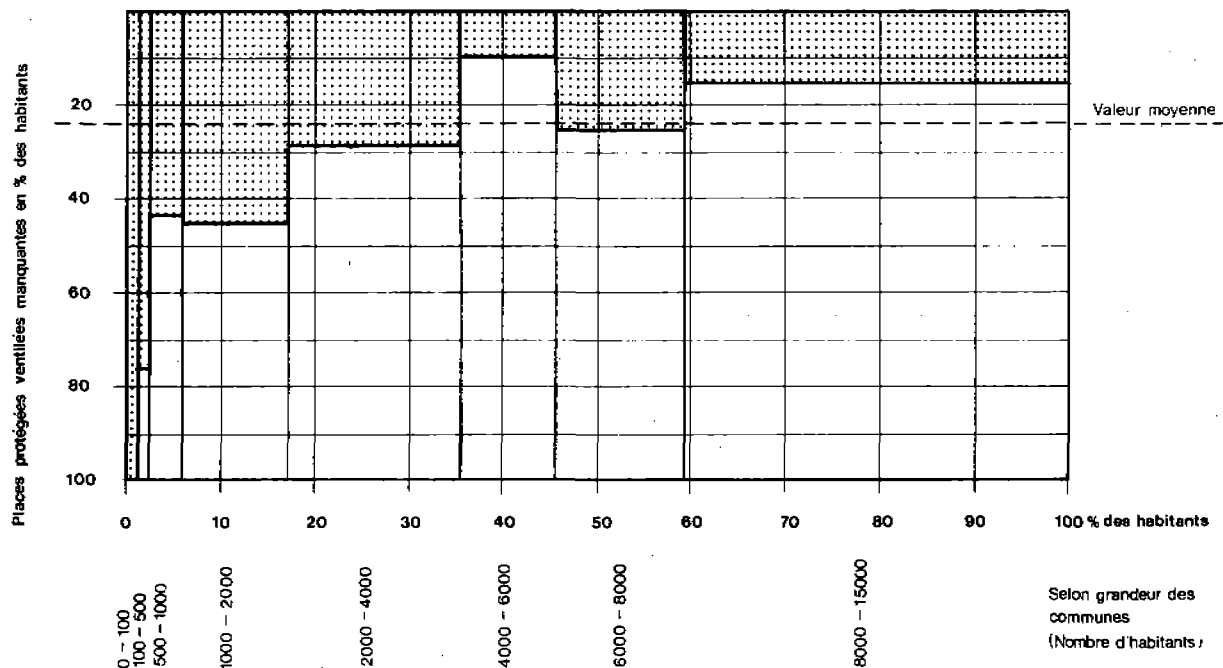
Places protégées ventilées manquantes en % des habitants

Total des places protégées

ventilées manquantes: 22'895 (24 %)

Selon grandeur des communes

(Etat 1982)



Canton d'UNTERWALD - LE - HAUT

Total des habitants: 26'992



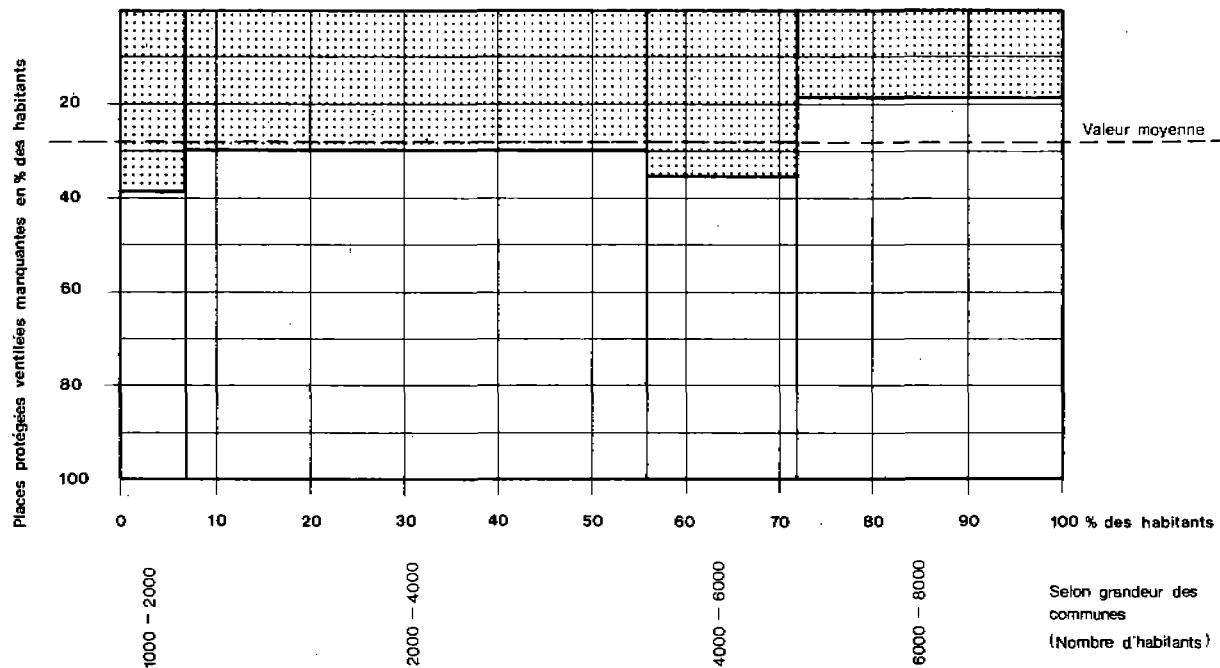
Places protégées ventilées manquantes en % des habitants

Total des places protégées

ventilées manquantes: 7'608 (28%)

Selon grandeur des communes

(Etat 1982)



Canton d'UNTERWALD-LE-BAS

Total des habitants: 29'588



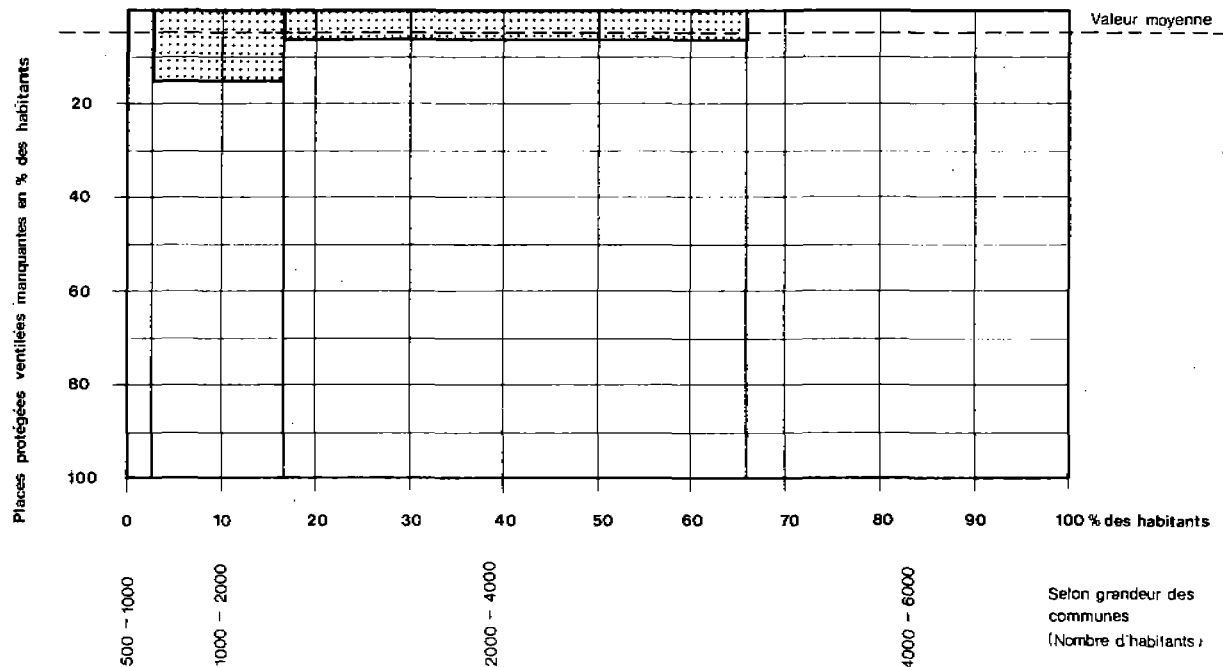
Places protégées ventilées manquantes en % des habitants

Total des places protégées

ventilées manquantes: 1'644 (5 %)

Selon grandeur des communes

(Etat 1982)



Canton de GLARIS

Total des habitants: 36'718



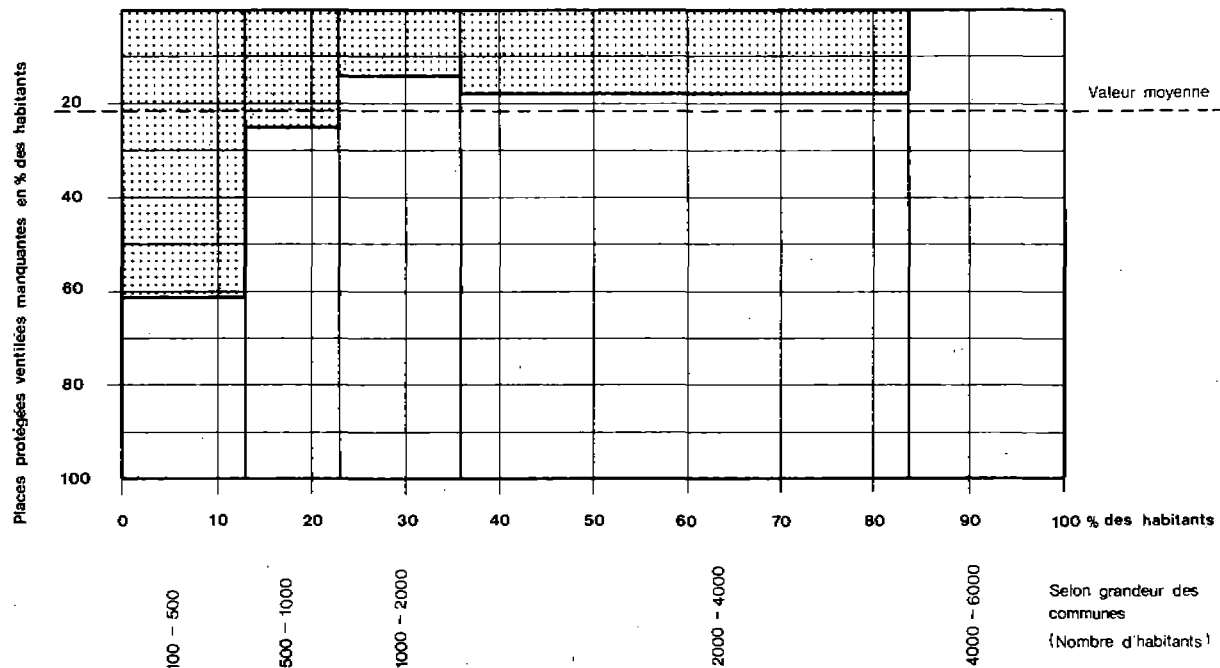
Places protégées ventilées manquantes en % des habitants

Total des places protégées

ventilées manquantes: 7'641 (21%)

Selon grandeur des communes

(Etat 1982)



Canton de ZOUG

Total des habitants: 76'356



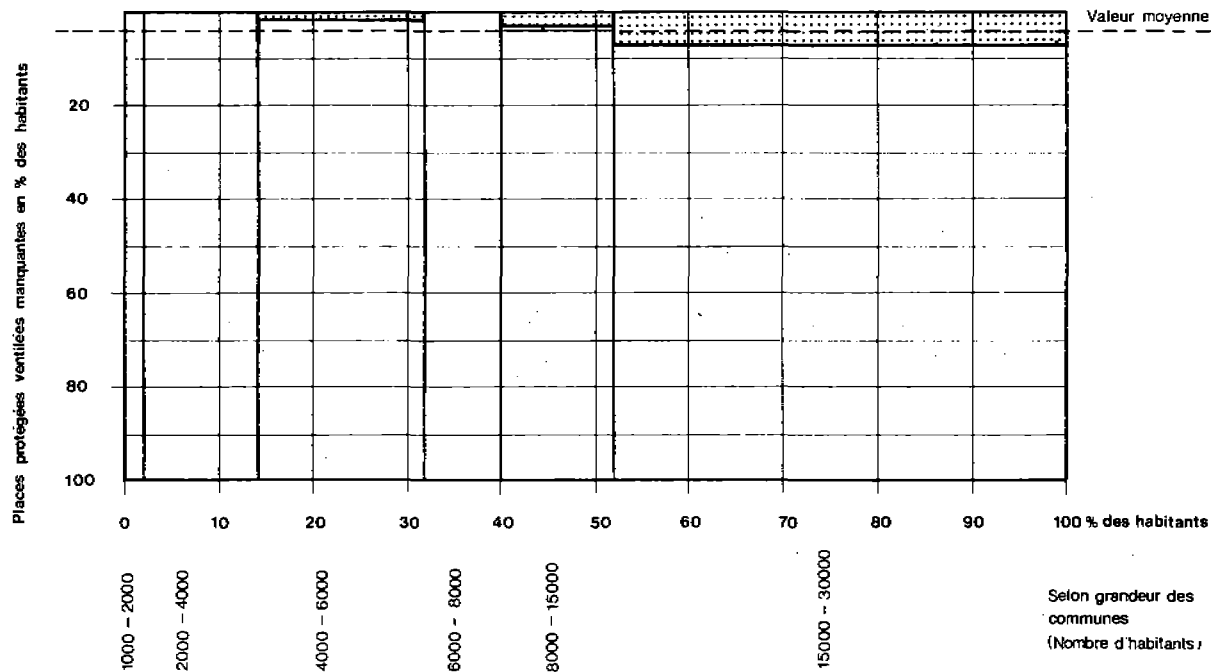
Places protégées ventilées manquantes en % des habitants

Total des places protégées

ventilées manquantes: 2'994 (4%)

Selon grandeur des communes

(Etat 1982)



Canton de FRIBOURG

Total des habitants: 164'931



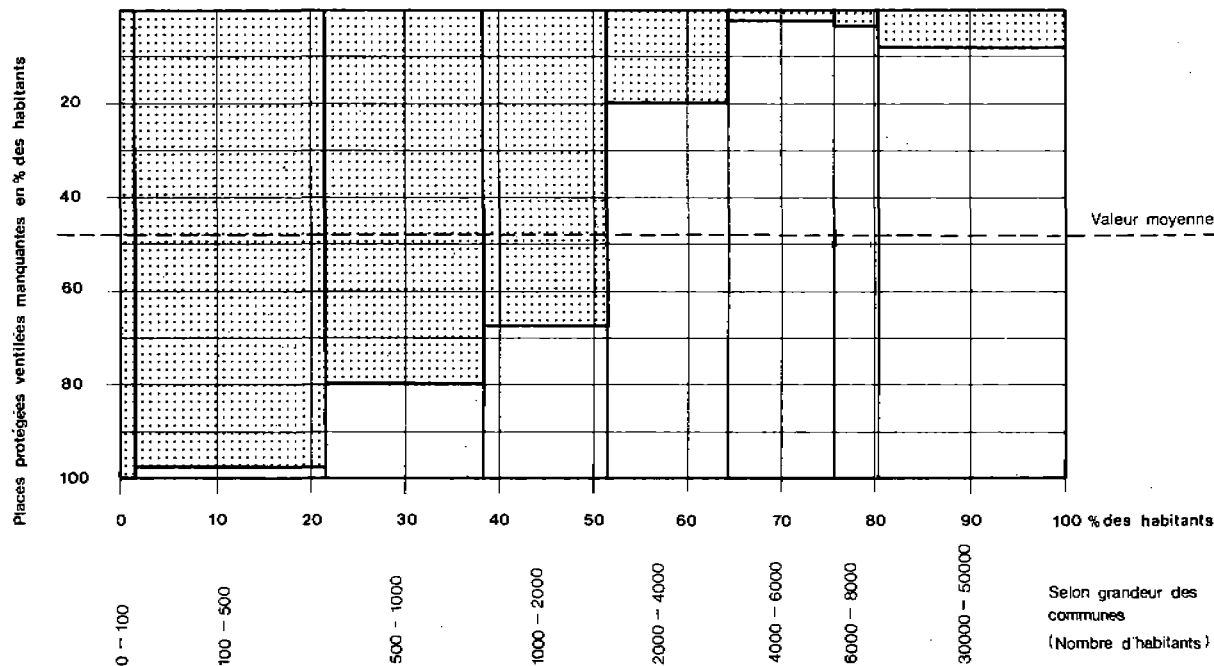
Places protégées ventilées manquantes en % des habitants

Total des places protégées

ventilées manquantes: 88'652 (48%)

Selon grandeur des communes

(Etat 1982)

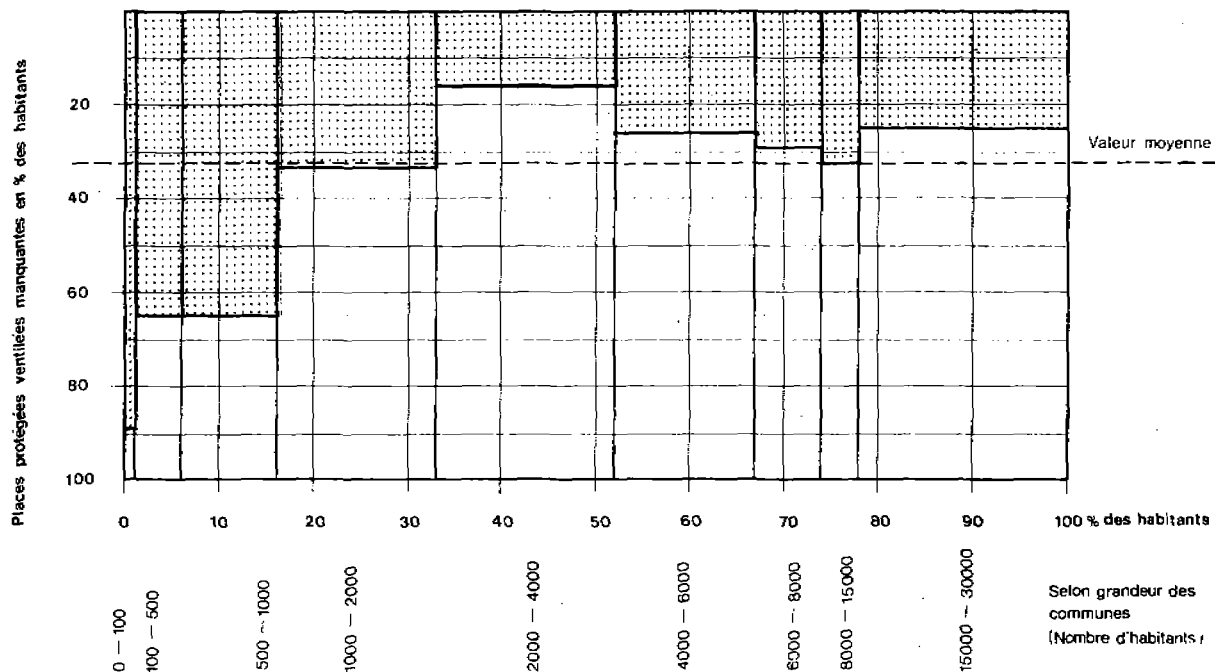


1365

Total des places protégées

Selon grandeur des communes

(Etat 1982)



Canton de BALE -VILLE

Total des habitants: 199'510



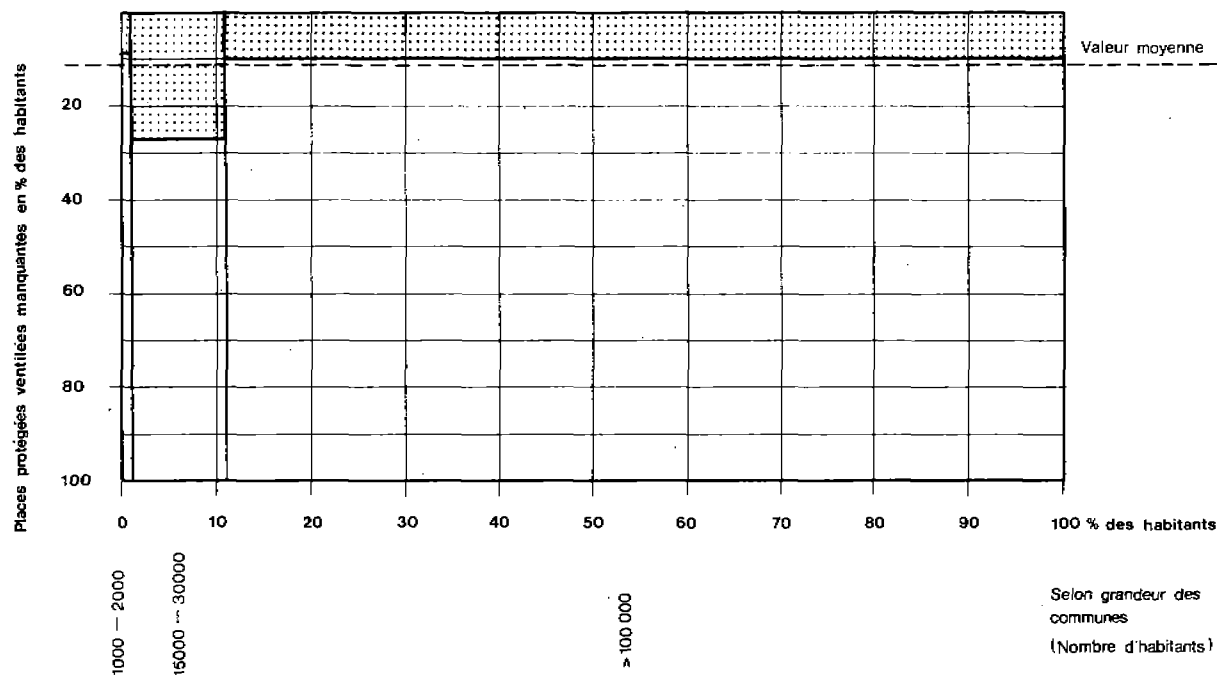
Places protégées ventilées manquantes en % des habitants

Total des places protégées

Selon grandeur des communes

ventilées manquantes: 23'388 (11%)

(Etat 1982)



Canton de BALE - CAMPAGNE

Total des habitants: 224'444

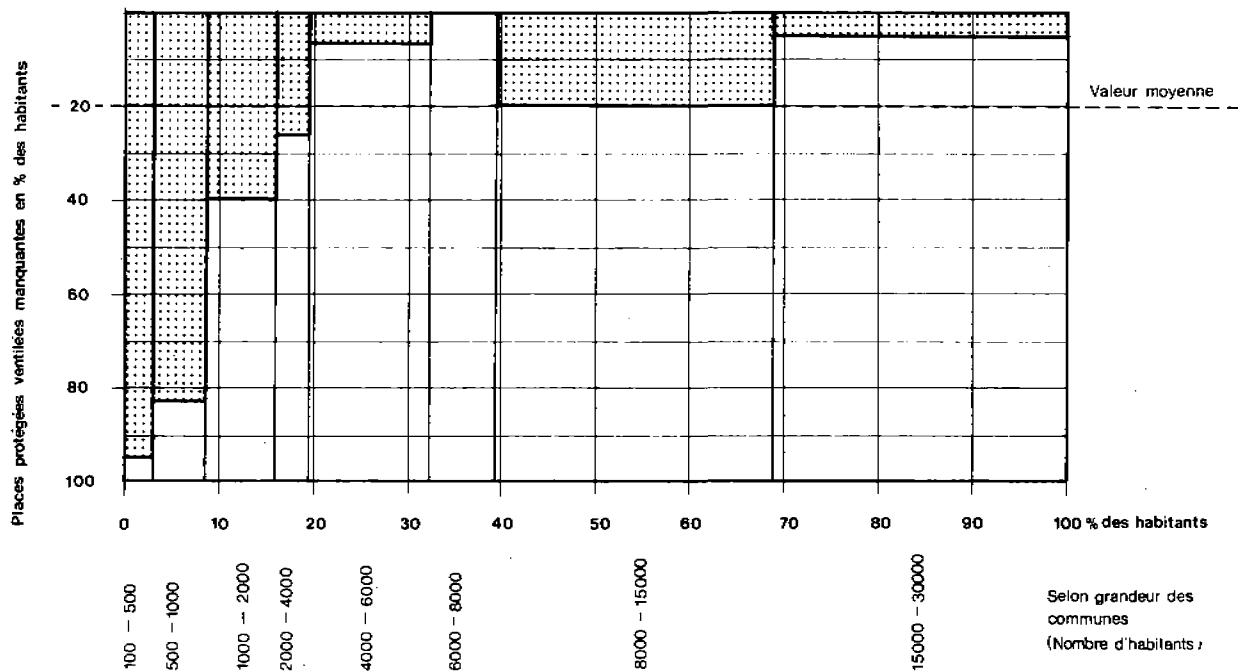
 Places protégées ventilées manquantes en % des habitants

Total des places protégées

ventilées manquantes: 44'257 (20%)

Selon grandeur des communes

(Etat 1982)



Canton de SCHAFFHOUSE

Total des habitants: 69'591



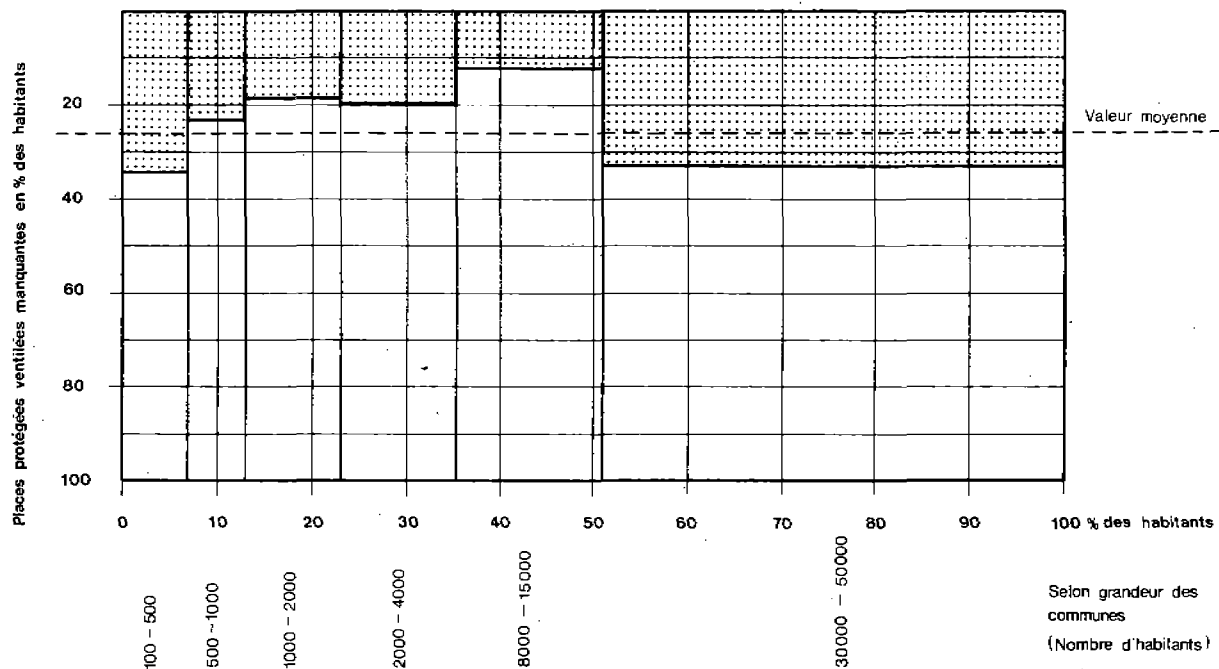
Places protégées ventilées manquantes en % des habitants

Total des places protégées

ventilées manquantes: 18'202 (26 %)

Selon grandeur des communes

(Etat 1982)



Canton d'APPENZELL Rh.- Int.

Total des habitants: 12'844



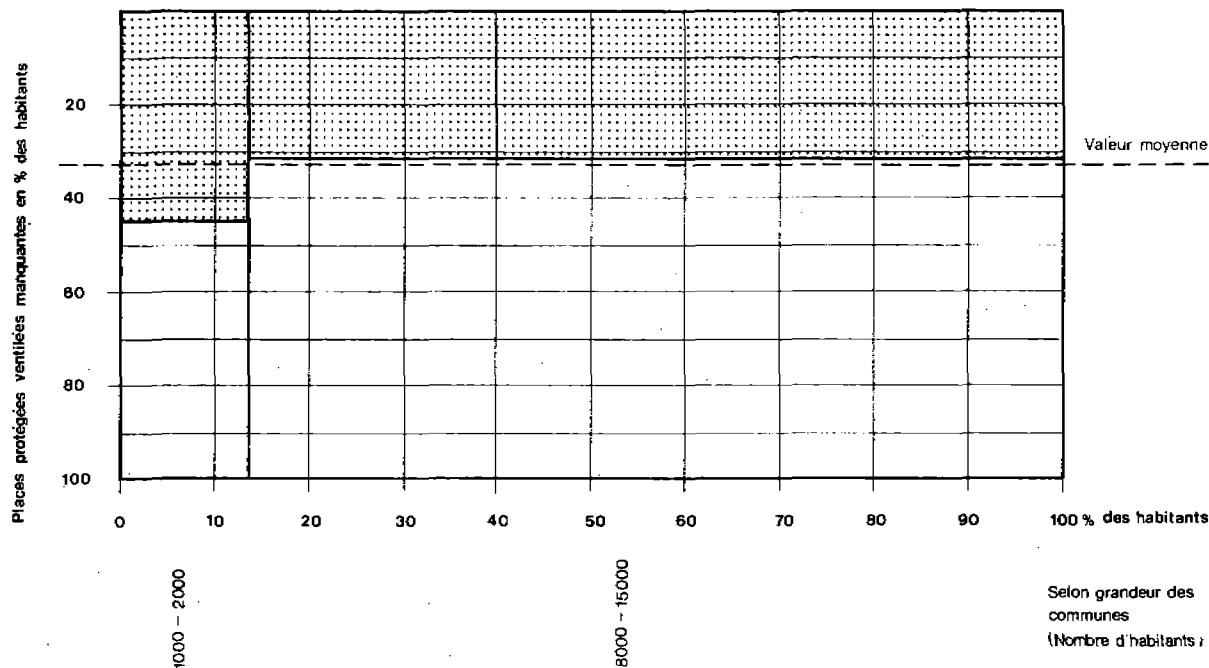
Places protégées ventilées manquantes en % des habitants

Total des places protégées

ventilées manquantes: 4'168 (32%)

Selon grandeur des communes

(Etat 1982)



Canton d'APPENZELL Rh.-Ext.

Total des habitants: 47'611



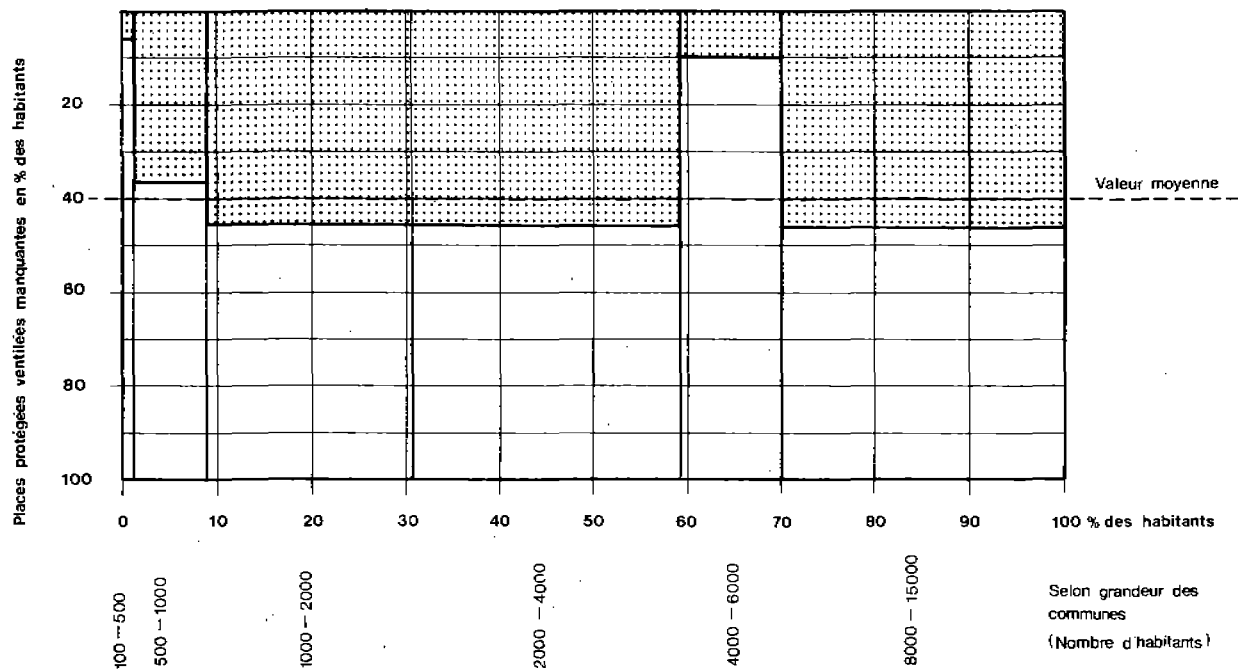
Places protégées ventilées manquantes en % des habitants

Total des places protégées-

ventilées manquantes: 19'069 (40%)

Selon grandeur des communes

(Etat 1982)



Canton de SAINT-GALL

Total des habitants: 391'995



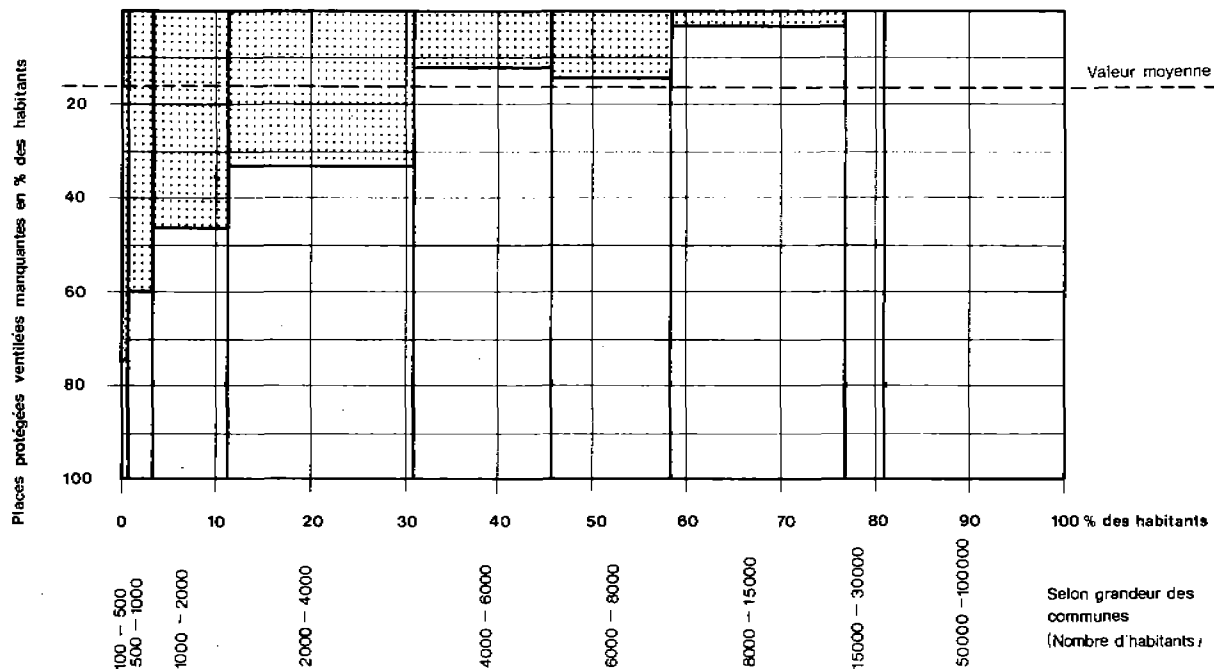
Places protégées ventilées manquantes en % des habitants

Total des places protégées

ventilées manquantes: 62'495 (16 %)

Selon grandeur des communes

(Etat 1982)



Canton des GRISONS

Total des habitants: 164'631



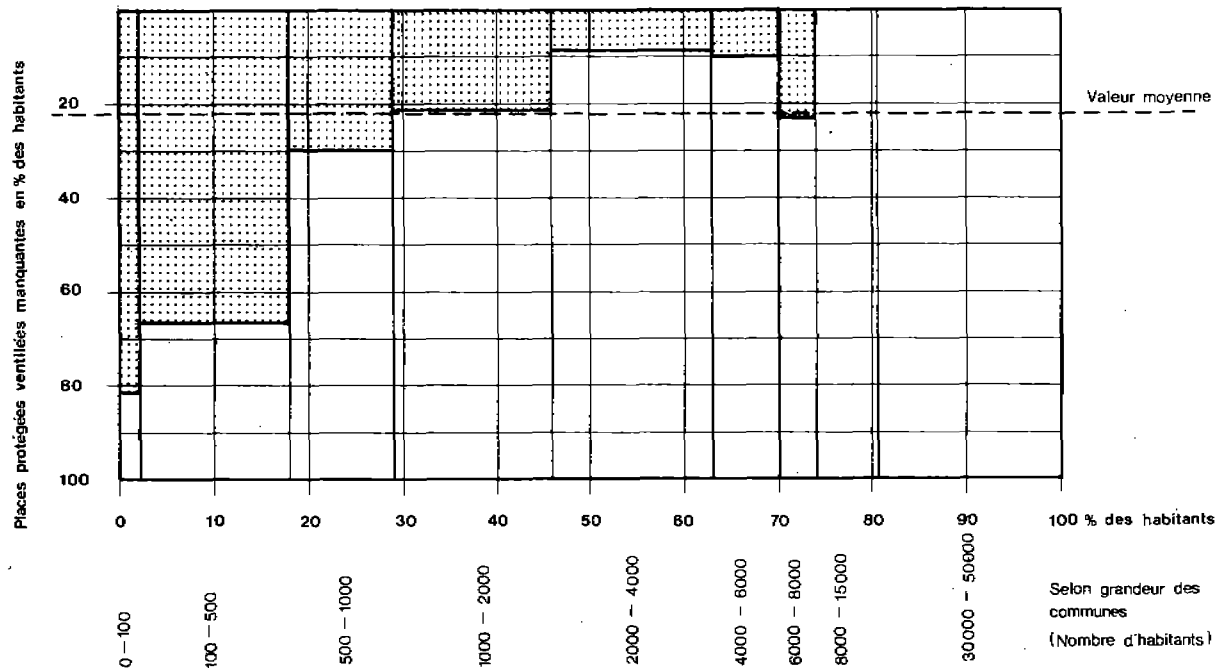
Places protégées ventilées manquantes en % des habitants

Total des places protégées

ventilées manquantes: 36'533 (22%)

Selon grandeur des communes

(Etat 1982)



Canton d'ARGOVIE

Total des habitants: 457'997



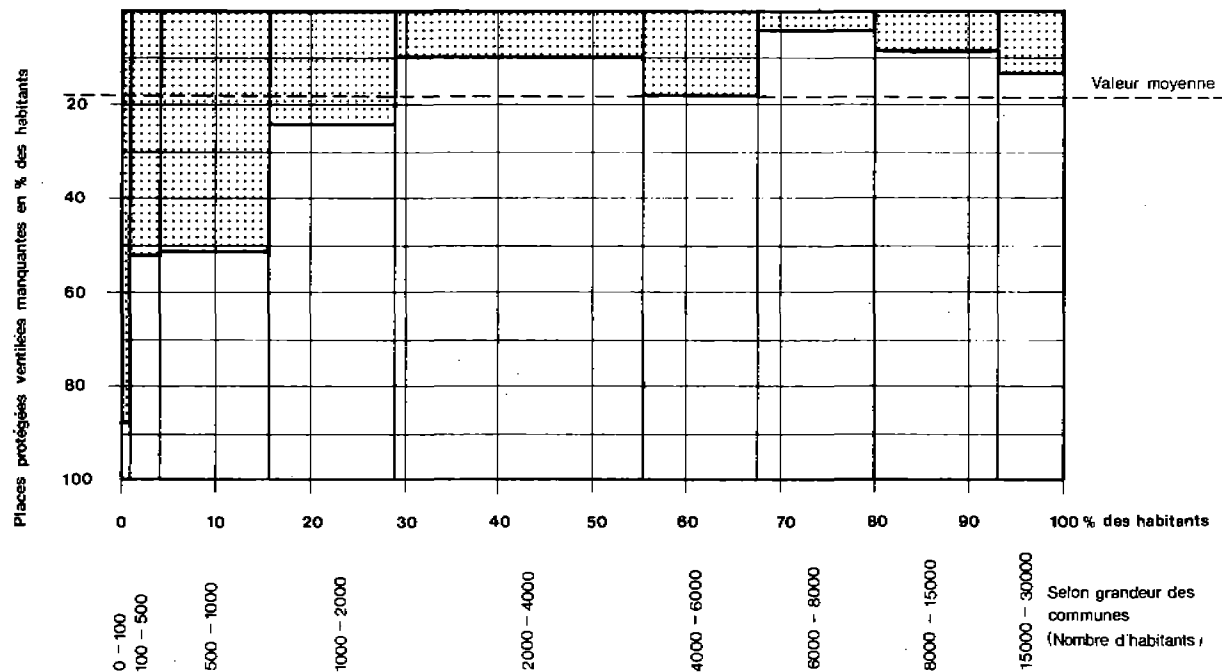
Places protégées ventilées manquantes en % des habitants

Total des places protégées

ventilées manquantes: 83'836 (18 %)

Selon grandeur des communes

(Etat 1982)



Canton de THURGOVIE

Total des habitants: 187'986



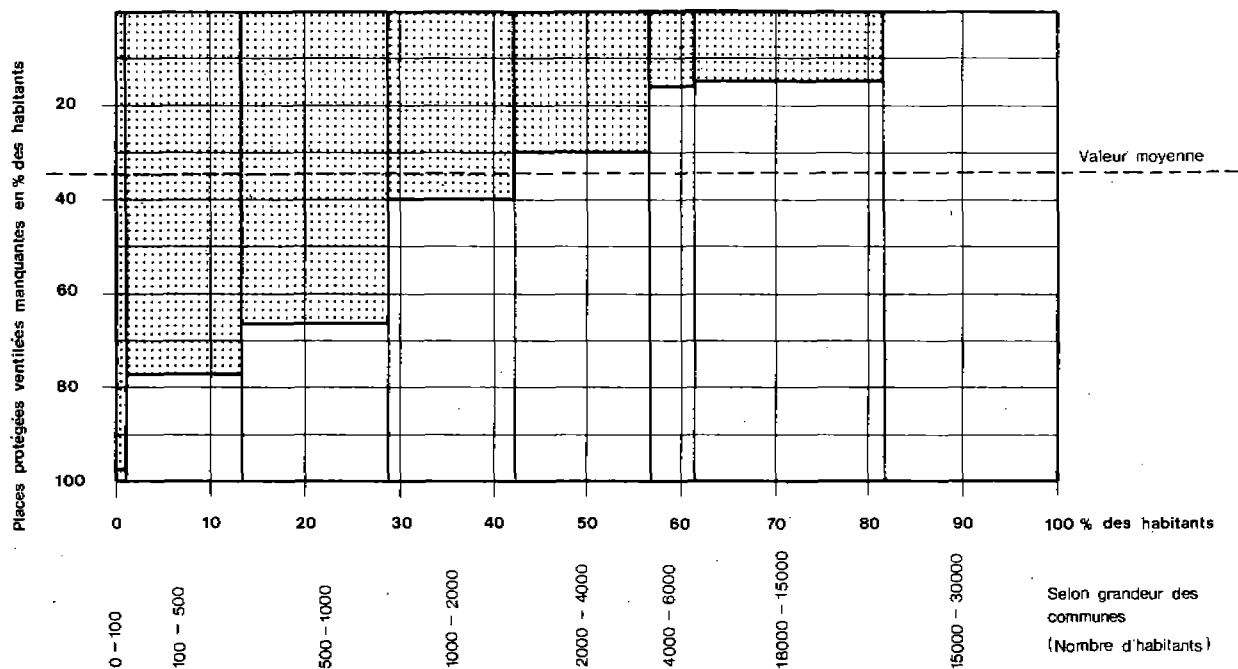
Places protégées ventilées manquantes en % des habitants

Total des places protégées

ventilées manquantes: 63'820 (34 %)

Selon grandeur des communes

(Etat 1982)



Canton du TESSIN

Total des habitants: 265'899



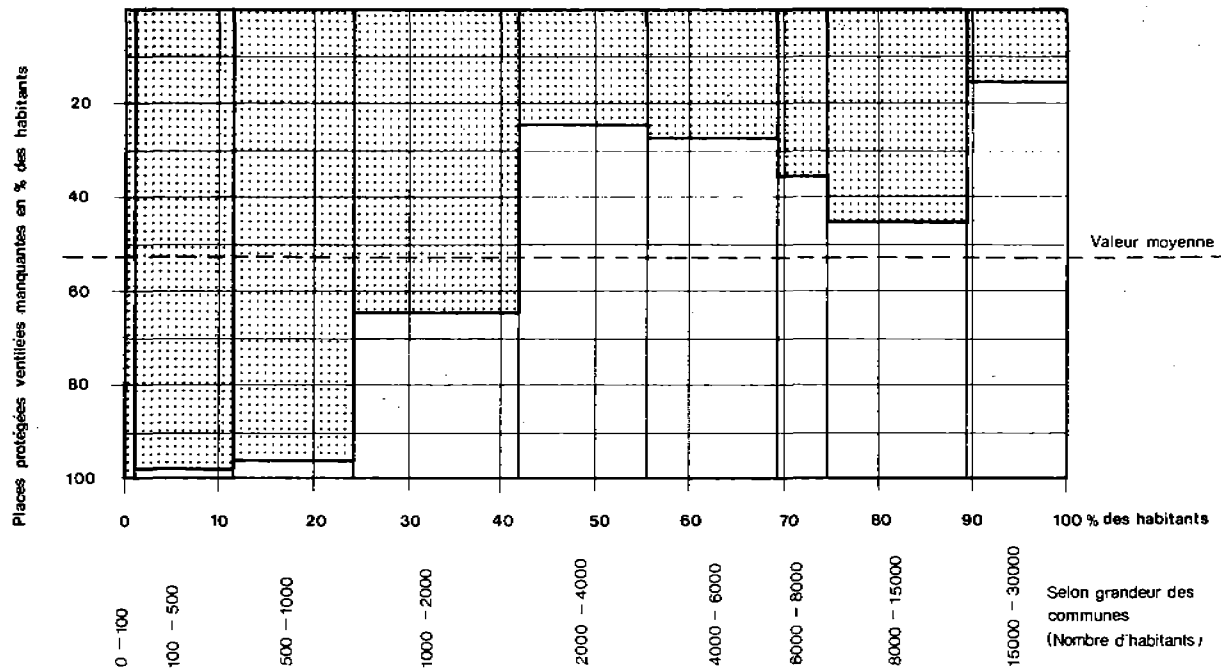
Places protégées ventilées manquantes en % des habitants

Total des places protégées

ventilées manquantes: 138'615 (52 %)

Selon grandeur des communes

(Etat 1982)



Canton de VAUD

Total des habitants: 525'303



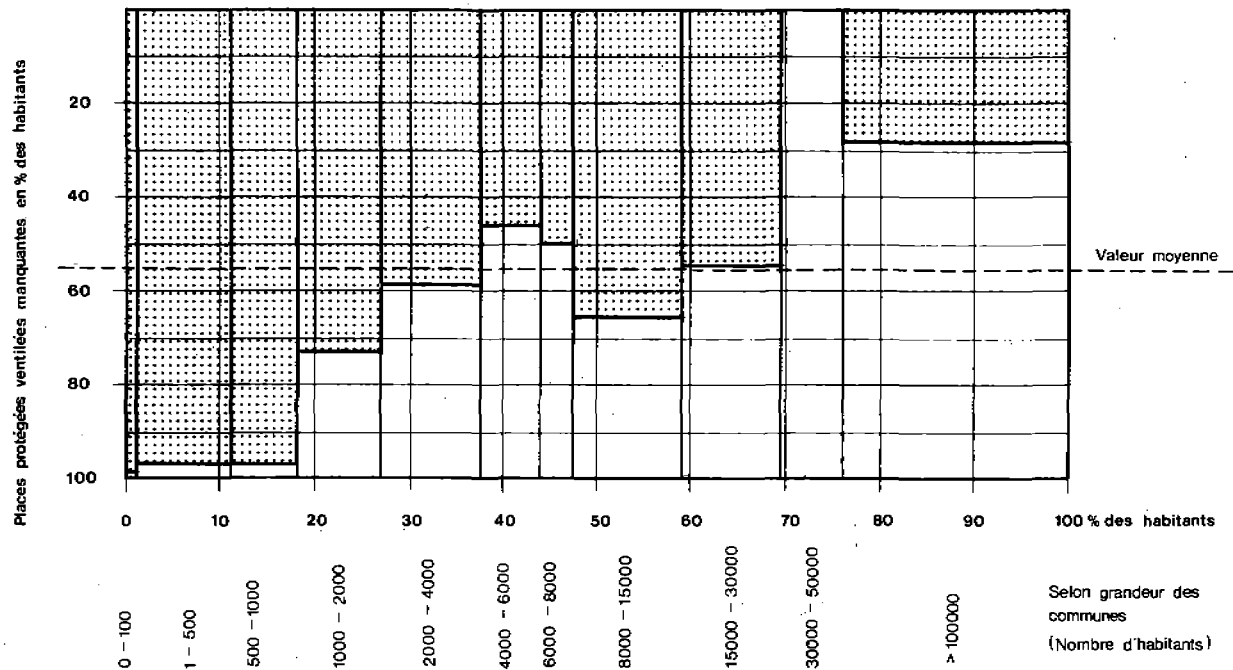
Places protégées ventilées manquantes en % des habitants

Total des places protégées

Selon grandeur des communes

ventilées manquantes: 286'849 (55 %)

(Etat 1982)



Canton du VALAIS

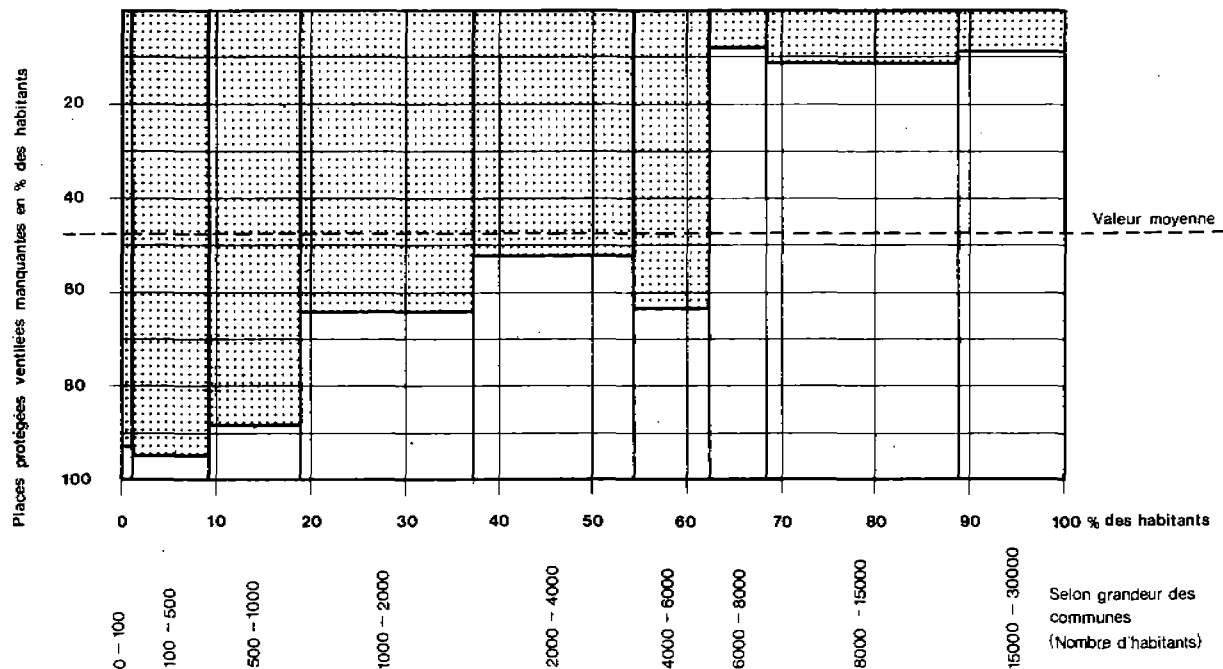
Total des habitants: 218'707



Places protégées ventilées manquantes en % des habitants

Total des places protégées
ventilées manquantes: 102'420 (47%)

Selon grandeur des communes
(Etat 1982)



Canton de NEUCHÂTEL

Total des habitants: 167'496



Places protégées ventilées manquantes en % des habitants

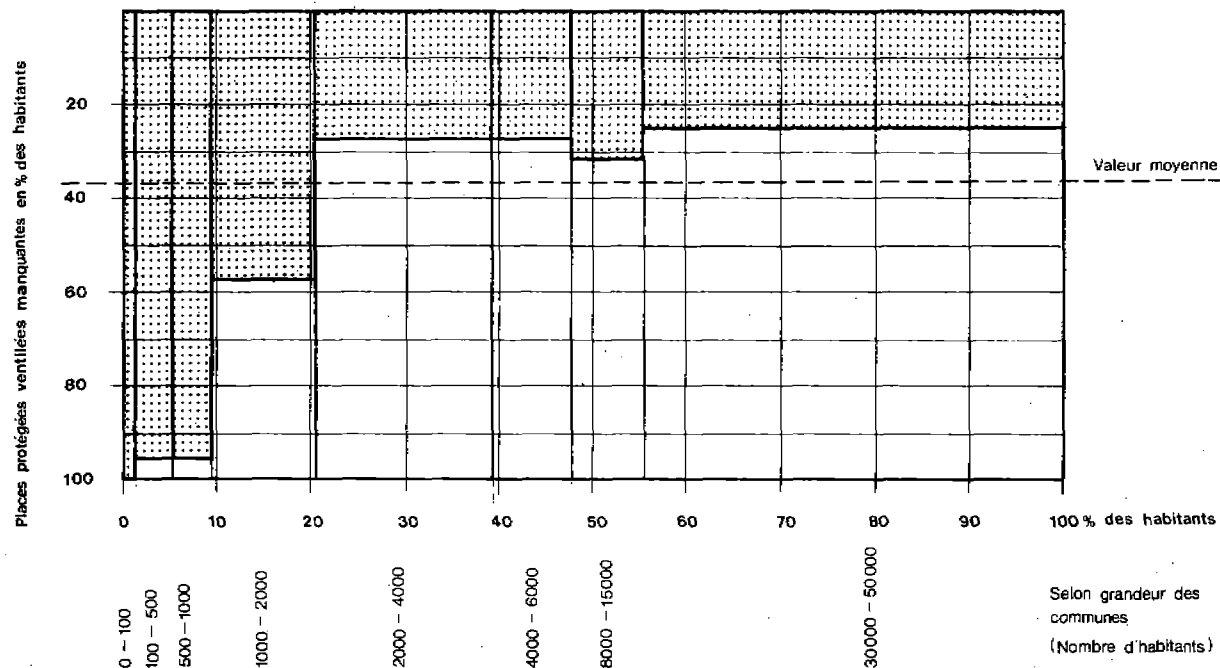
Total des places protégées

ventilées manquantes:

56'062 (36%)

Selon grandeur des communes

(Etat 1982)



Canton de GENEVE

Total des habitants: 354'494



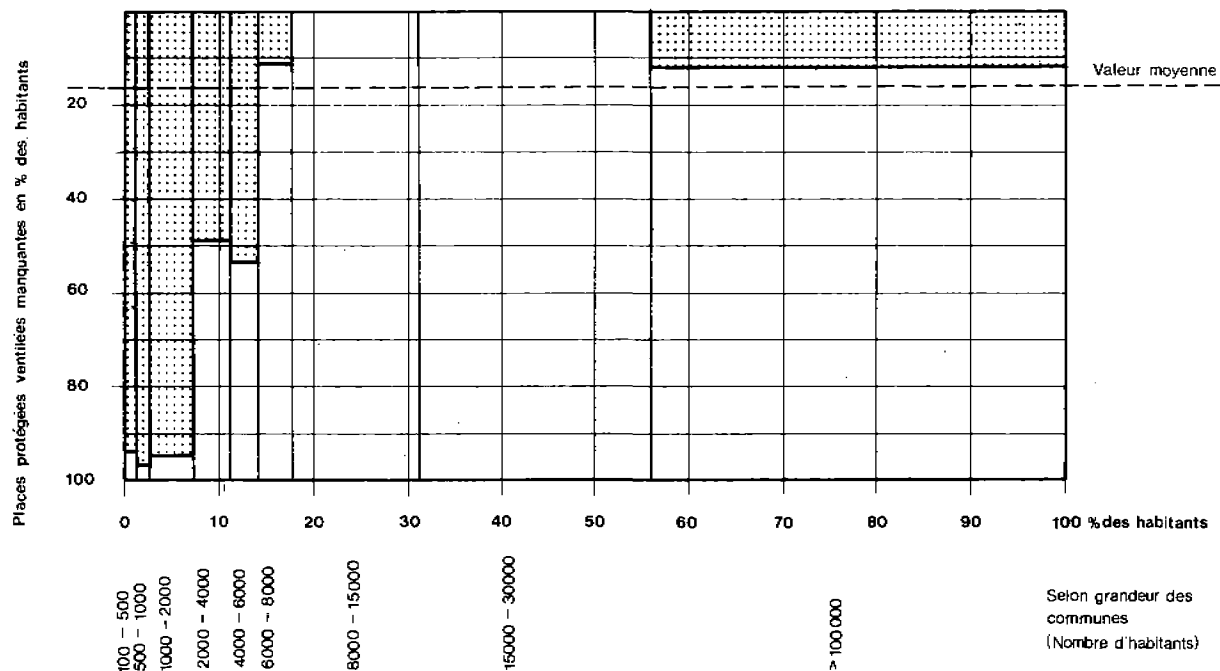
Places protégées ventilées manquantes en % des habitants

Total des places protégées

ventilées manquantes: 55'467 (16 %)

Selon grandeur des communes

(Etat 1982)



Canton du JURA

Total des habitants: 64'986



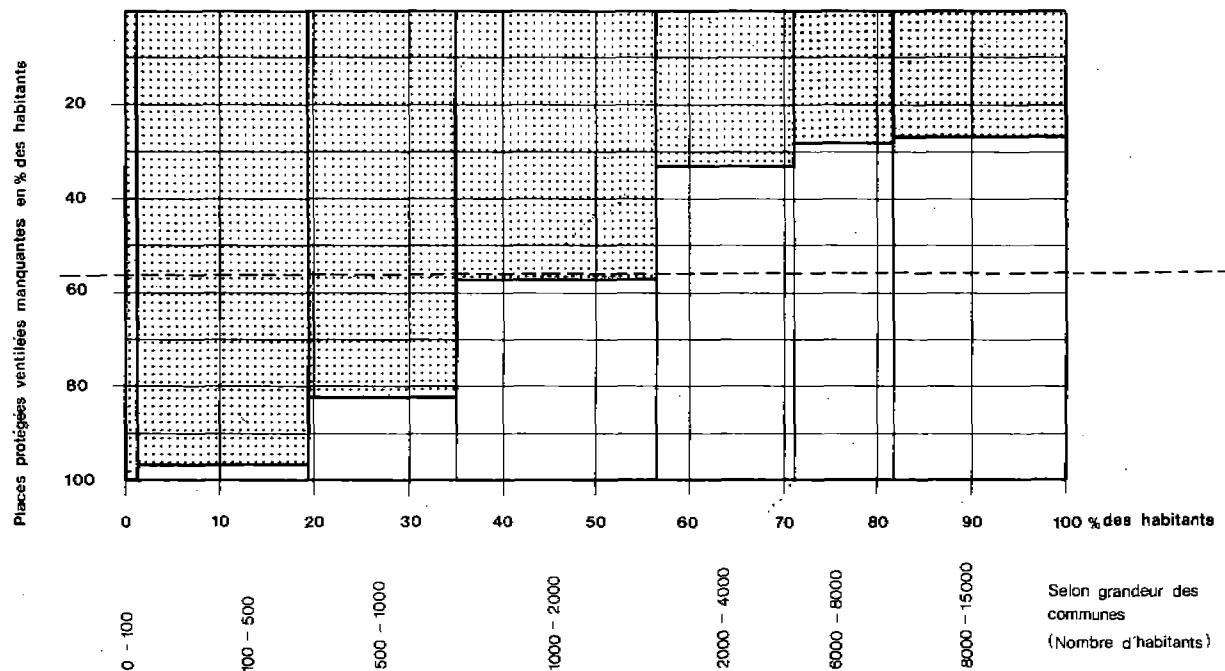
Places protégées ventilées manquantes en % des habitants

Total des places protégées

ventilées manquantes: 36'365 (56%)

Selon grandeur des communes

(Etat 1982)



Canton	PC										po att							
	I réglemen- taire réel		II réglemen- taire réel		II réduit réglemen- taire réel		III réglemen- taire réel		III réduit réglemen- taire réel		I * réglemen- taire réel		I réglemen- taire réel		II * réglemen- taire réel		II réglemen- taire réel	
ZH	75	51	48	45	18	9	20	-	-	-	7	2	248	98	19	18	22	22
BE	40	32	74	41	107	17	27	1	164	-	5	-	126	40	60	28	55	27
LU	14	10	29	18	22	6	22	17	19	1	1	1	30	17	28	16	51	25
UR	1	1	1	1	8	6	2	1	8	1	-	-	3	3	3	3	4	2
SZ	7	6	7	4	4	2	-	-	-	-	2	-	13	1	8	8	6	6
OW	1	1	6	4	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	6	3	-	-
NW	1	1	6	3	4	1	-	-	-	-	-	-	4	2	3	1	4	1
GL	1	1	8	4	5	1	1	1	-	-	-	-	-	-	8	4	11	3
ZG	4	4	7	5	-	-	-	-	-	-	-	-	14	6	5	5	2	3
FR	7	4	14	11	17	2	14	1	6	-	-	-	14	5	22	4	25	5
SO	10	11	26	17	21	5	5	8	33	-	1	-	20	8	20	8	45	8
BS	14	11	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	42	15	-	-	-	-
BL	14	14	8	7	18	6	11	-	19	-	1	2	38	17	9	3	12	4
SH	4	1	3	2	5	2	4	4	19	1	1	1	10	1	2	2	7	1
AR	2	2	1	1	12	7	5	4	1	-	-	-	4	1	5	5	8	3
AI	1	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-	2	1	-
SG	23	13	33	11	3	1	18	1	8	1	1	1	50	19	35	10	28	6
GR	7	5	26	24	28	10	19	10	89	8	-	-	10	5	11	8	43	31
AG	15	7	50	32	30	10	4	1	1	-	5	2	42	20	47	18	76	17
TG	10	5	20	14	5	-	-	3	-	-	1	-	27	9	16	4	18	18
TI	18	5	-	-	9	8	-	-	1	-	-	-	46	10	2	1	8	8
VD	20	9	39	14	16	1	30	1	216	2	1	-	82	16	20	6	30	2
VS	8	5	24	14	14	2	31	8	56	1	-	-	21	4	21	5	40	11
NE	7	2	13	10	9	3	6	-	30	-	-	-	22	2	10	1	10	-
GE	23	20	4	-	11	-	-	-	-	-	2	1	67	28	4	2	14	3
JU	2	2	9	4	6	1	4	1	1	-	-	-	5	1	3	1	12	2
Suisse	329	224	456	286	373	100	223	62	671	15	28	11	942	329	367	166	532	208
Constructions encore à réaliser en pour cent	32		37		73		72		98		61		65		55		61	

Aperçu des constructions du service sanitaire, 1982

Canton	Po san (OPE exclus)		PSS		COP Hôpital de secours	
	réglementaire	réel	réglementaire	réel	réglementaire	réel
ZH	270	154	82	72	36	15
BE	234	70	68	53	40	22
LU	68	52	19	16	5	5
UR	8	7	3	2	1	—
SZ	26	12	7	6	3	3
OW	5	3	2	1	1	—
NW	8	8	1	1	1	1
GL	7	3	2	2	1	1
ZG	20	15	7	7	2	1
FR	38	14	12	3	7	2
SO	55	19	18	14	6	5
BS	47	20	13	12	5	4
BL	44	20	20	17	4	1
SH	19	8	5	3	1	1
AR	12	9	3	3	2	2
AI	3	3	1	1	1	—
SG	79	26	32	22	10	4
GR	34	22	10	5	12	7
AG	106	67	30	15	9	2
TG	23	15	11	11	4	3
TI	56	27	16	2	8	6
VD	117	17	36	8	17	4
VS	54	14	13	1	6	3
NE	33	4	9	3	4	1
GE	80	30	22	5	7	2
JU	15	3	3	1	2	—
Suisse	1461	642	445	286	195	95
Constructions encore à réaliser en pour-cent	56		36		51	

Centres d'instruction des cantons et des communes (régions)

Canton	Localité	Occupation en semaines 1981	Remarques
ZH	Andelfingen	35	
	Hombrechtikon	32	
	Kloten	37	
	Urdorf	40	
	Uster	31	
	Winterthour	40	
	Zurich	42	
BE	Kappelen-Lyss	42	
	Aarwangen	34	
	Bätterkinden	42	
	Büren a. d. A.	37	
	Köniz	37	
	Ostermundigen	42	
	Berne-Riedbach	36	
	Spiez	32	
	Thoune-Allmendingen	38	
	Bienne-Orpond	¹⁾	
	Laufon	¹⁾	sert aussi au canton JU
	Lützelflüh	32	
	Meiringen	¹⁾	
	Tramelan	42	sert aussi au canton JU
	Zweisimmen	¹⁾	
LU	Sempach	38	
	Hitzkirch	33	
	Kriens	31	
	Schötz	30	
	Schüpfheim	¹⁾	
UR	Erstfeld	28	voir aussi SZ
SZ	Schwyz	43	sert aussi aux cantons UR, OW, NW, GL, ZG
OW			voir Wil-Stans, SZ
NW	Wil-Stans	25	sert aussi au canton d'OW (voir aussi SZ)
GL	Glaris	10	voir aussi SZ
ZG	Zoug	29	voir aussi SZ
FR	Sugiez	38	sert aussi au canton NE
SO	Olten-Gheid	40	
BS	Bâle	28	

¹⁾ Lieu d'instruction simple qui n'est utilisé que périodiquement

Canton	Localité	Occupation en semaines 1981	Remarques
BL	Langenbruck	41	
SH	Schleitheim	35	
AR	Teufen	28	sert aussi au canton AI
AI			voir aussi Teufen
SG	Altstätten	43	
	Saint-Gall	28	
	Bütschwil	1)	
GR	Thusis	31	
	Coire	26	
AG	Bremgarten	25	
	Eiken	en construction	
TG	Frauenfeld	32	
	Romanshorn	1)	
	Weinfelden	1)	
TI	Rivera-Mte Ceneri	en planification	
	Bedano	1)	
	Chiasso	1)	
	Mendrisio	1)	
VD	Gollion	43	
	Aubonne	41	
	Villeneuve	42	
	Lausanne	en construction	
VS	Sierre	33	
NE	Col-des-Roches	1)	voir aussi Sugiez
GE	Bernex	30	
	Versoix	en construction	
JU			voir Laufon, Tramelan

1) Lieu d'instruction simple qui n'est utilisé que périodiquement

Rapport intermédiaire sur l'état de préparation de la protection civile du 31 janvier 1983

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	13
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	83.004
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.04.1983
Date	
Data	
Seite	1307-1384
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 674

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.
Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.
Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.