

Rapport de la Commission de gestion sur l'inspection effectuée à l'Office fédéral de la protection civile

du 13 mai 1982

1 Motif et mode de faire

En procédant à une enquête sur les imprimés de la Confédération, la Commission de gestion a constaté que l'Office fédéral de la protection civile faisait paraître un grand nombre d'instructions, manuels et autres publications. Cela l'incita à effectuer auprès de cet office une inspection à l'occasion de laquelle la commission contrôlerait le bien-fondé de ces publications. L'état actuel de la protection civile en Suisse était cependant l'objet principal de cette inspection.

La section compétente s'est fait renseigner de façon approfondie, a visité l'office et a entendu un certain nombre de personnalités de la Confédération, des cantons et des communes. Elle a inspecté un cours pour chefs locaux à Lyss ainsi qu'un exercice combiné, avec les troupes de protection aérienne de l'organisme local de protection d'Aarau. Notre section a été obligeamment aidée dans son travail par l'office fédéral. Elle a reçu, par écrit ou oralement, des réponses claires et franches aux questions qu'elle a posées. Grâce aux visites organisées par l'office fédéral, la section a pu avoir une vue directe sur les activités pratiques de la protection civile. Après avoir tenu six séances, elle a pu présenter ses propositions à la commission plénière. Celle-ci a approuvé le présent rapport le 13 mai 1982.

2 Constatations

21 Conception et bases légales

Actuellement, la protection civile de la Suisse se fonde pour l'essentiel sur la loi de 1962 sur la protection civile (RS 520.1), sur la loi de 1963 sur les abris (RS 520.2), toutes deux dans leur texte modifié en 1977, ainsi que sur la conception 1971 de la protection civile (FF 1971 II 513). Selon ces textes, la protection civile est un élément de la défense nationale. Elle a pour tâche d'assurer, pour le cas de guerre, un état de préparation qui soit crédible et de contribuer ainsi à rendre moins probable une attaque contre notre pays ou une tentative de chantage. Si, malgré tout, la Suisse était touchée par une guerre, la protection civile devrait assurer la sauvegarde du plus grand nombre possible d'habitants et garantir leur survie.

La conception 1971 assigne pour *objectif à la protection* civile d'aménager, d'ici à 1990, une place protégée pour chaque habitant de la Suisse. Des mesures de construction et d'organisation doivent en outre être prises pour les besoins des organismes locaux de protection civile. Etant donné que, dans une guerre

future, il n'y aura plus de régions sûres, il n'est pas prévu d'évacuer la population. En lieu et place, on prépare l'occupation préventive et par étapes des abris. Il faut pouvoir garantir un séjour – autarcique dans une large mesure – de plusieurs jours ou plusieurs semaines dans l'abri. La protection civile a pour tâche principale de protéger les personnes par avance. Les mesures de sauvetage et de traitement sanitaire doivent être subordonnées à cette mission essentielle; elles doivent cependant être préparées. Un bon équilibre entre toutes les mesures de protection assure les meilleures chances de survie.

La protection civile suisse est une *organisation civile à structure fédéraliste*. Elle n'a point pour tâche de combattre, mais doit permettre à la population de survivre en cas de guerre. C'est pourquoi, à l'échelon fédéral, c'est le Département de justice et police qui est compétent, et non pas le Département militaire. L'exécution et l'engagement sont toujours de la compétence des autorités civiles. La protection civile est avant tout l'affaire des communes. La Confédération n'exerce que la direction suprême. Elle établit la planification et édicte les prescriptions nécessaires. Elle subventionne les constructions publiques de la protection civile, le matériel ainsi que l'instruction. Elle forme elle-même les cadres supérieurs ainsi que les spécialistes. Les *cantons* doivent organiser la protection civile selon les prescriptions de la Confédération, la mettre à exécution et édicter des instructions complémentaires. Ils répondent d'une organisation efficace de la protection civile, qui soit conforme à la loi. Chaque canton a comme organe d'exécution un office de la protection civile. Les cantons assurent l'instruction des cadres moyens. Principales responsables de la protection civile, les *communes* exécutent les mesures prescrites par la Confédération et les cantons. Elles pourvoient à la construction et à l'aménagement des abris publics, créent les organismes locaux de protection et assurent l'instruction des autres personnes astreintes à servir dans la protection civile.

Les communes désignent un chef local et instituent, dans l'administration communale, un office de la protection civile comme organe d'exécution. Des tâches importantes incombent également aux établissements (organismes de protection d'établissement) et aux propriétaires d'immeubles (construction d'abris).

La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la protection civile fait actuellement l'objet d'un réexamen. Le Conseil fédéral, dans son message du 28 septembre 1981 (FF 1981 III 705), ne propose cependant pas de modifications fondamentales. Parmi les innovations, il est prévu une réduction des subventions fédérales versées aux cantons et communes pour l'instruction, ainsi que l'introduction d'un système de subventions forfaitaires. Par contre, tout le matériel qui doit être nécessairement standardisé sera acquis par la Confédération, qui le livrera gratuitement aux cantons. Il est prévu de supprimer aussi les subventions pour les abris qui doivent obligatoirement être construits dans les bâtiments publics, comme cela a déjà été le cas pour les abris privés. Par contre, les subventions pour les abris publics et les constructions des organismes doivent être maintenues. L'introduction de subventions forfaitaires ou de décomptes simplifiés – par exemple directement avec la Confédération pour ce qui concerne les constructions des organismes –

doit permettre de réaliser à l'avenir des économies dans l'administration. Depuis peu, les abris qui ne sont pas subventionnés par la Confédération ne sont, dans le cadre de la procédure d'approbation, plus contrôlés que par les cantons (l'office fédéral effectue après coup des contrôles par sondage, lors des des inspections).

22 Etat de la réalisation de la conception de la protection civile

221 Constructions et matériel

En ce qui concerne les constructions, la conception de la protection civile est devenue réalité dans une assez large mesure. Dans les grandes agglomérations et dans les régions où le bâtiment connaît un degré d'activité élevé, la plus grande partie de la population dispose aujourd'hui déjà d'une place protégée moderne. A cela viennent souvent s'ajouter des abris construits selon les anciennes normes, qui ne sont pas munis de la ventilation nécessaire aujourd'hui. Dans les centres urbains, il est en outre possible d'aménager au besoin des abris de fortune dans des garages ou d'autres constructions souterraines. Dans les régions rurales, la réalisation des abris nécessaires est moins avancée. Les ouvrages de la protection civile faisant presque toujours partie d'un autre bâtiment, leur réalisation dépend du budget d'activité que l'on observe dans l'industrie de la construction.

Il existe également de grandes différences entre les divers cantons. Dans un certain nombre de cantons, il existe un important déficit en abris, qu'il s'agit de combler. Il faut dire que le but fixé – une place protégée pour chaque habitant – sera réalisé dans l'ensemble de la Suisse, non pas en 1990 comme prévu initialement, mais probablement à la fin du siècle. Par contre, il existe encore dans la plupart des cantons un important retard en ce qui concerne les constructions des organismes, à savoir les postes de commandement, les postes d'attente et les constructions du service sanitaire de la protection sanitaire. En principe, ces constructions sont réalisées par les communes, qui reçoivent des subventions de la Confédération et du canton. Dans ce domaine, la réduction des subventions fédérales se fait sentir. De nombreux projets dont l'étude et les plans sont terminés ne peuvent être réalisés, faute de crédit d'engagement. La Confédération attribue aux cantons les crédits disponibles, selon des quoteparts correspondant au nombre d'habitants; les cantons établissent de leur côté un ordre de priorité entre les communes. La Confédération dispose d'un fonds spécial destiné à atténuer les rigueurs dans certains cas, se montant actuellement à 20 millions de francs, qu'elle utilise afin d'encourager la réalisation de projets de construction dans des cantons où la protection civile est encore peu développée. Par conséquent, il existe actuellement un «excédent» de projets en attente uniquement dans les cantons où l'état de réalisation des constructions de protection civile atteint ou dépasse la moyenne suisse.

Les communes comptant moins de 1000 habitants ne sont soumises à l'obligation de créer des organismes de protection civile que depuis 1978. C'est dans ces communes aussi que les mesures de construction sont le moins avancées.

L'équipement des abris n'est pas assuré partout de la même manière. Tandis qu'on trouve les installations techniques dans les abris modernes, les liaisons entre le chef local et les abris et en partie aussi l'approvisionnement en eau potable ne sont pas encore assurés. L'ameublement pour les abris privés a également été renvoyé à plus tard, parce qu'il est moins pressant (les abris publics existants peuvent être équipés après coup avec l'aide fédérale, alors que les nouveaux abris publics sont équipés d'un mobilier empilable). On est actuellement en train d'introduire une nourriture spéciale de survie.

222 Organisation et instruction

En règle générale, l'instruction des organismes de la protection civile est moins avancée que ne l'est la réalisation des constructions protégées. Actuellement, tous les chefs locaux et leurs suppléants des communes qui étaient soumises, avant 1978, à l'obligation de créer des organismes de protection civile ont été instruits par la Confédération. Ainsi, les postes-clé pour le moins sont pourvus. En temps de service actif, le chef local est à la tête de l'organisation de protection civile de la commune. En temps de paix, il joue un rôle important dans l'exécution des mesures préparatoires nécessaires. Il est responsable de toutes les planifications et doit conseiller les autorités communales. Il prend une part active lors de l'incorporation et de l'instruction des personnes astreintes à servir dans la protection civile et organise des exercices. Le fonctionnement de la protection civile dans la commune est influencé de façon décisive par la qualité du chef local.

Il y a en particulier des lacunes dans l'incorporation et la formation des spécialistes et des cadres subalternes de la protection civile. Aujourd'hui, il y a, en tout, 150 000 personnes astreintes à servir dans la protection civile (sur un total de 520 000) qui doivent encore être instruites. Actuellement, 20 000 femmes environ se sont engagées volontairement dans la protection civile. Dans la phase finale de développement, il en faudra plus de 100 000. La durée des cours d'instruction de la protection civile est très courte. Chaque personne astreinte suit un cours d'introduction de trois jours. Les cadres et les spécialistes reçoivent une formation spéciale, qui comprend un cours de base de douze jours au plus ainsi que des cours de perfectionnement qui ont lieu tous les quatre ans. L'instruction est ensuite complétée par des exercices (c'est-à-dire des cours de répétition et des exercices d'intervention) et des rapports de deux jours au plus.

La Confédération établit les documents servant à l'instruction pour tous les cours. En outre, elle élabore les documents destinés aux services. Il y a actuellement des documents pour le service de renseignements, le service de protection AC, le service de pionniers et de lutte contre le feu et le service de ravitaillement. Les documents pour le service des transports ne sont pas encore établis. Il existe encore d'autres documents sur la manière dont les cadres subalternes et les chefs d'abri doivent exercer leur fonction en cas d'intervention.

Pour l'instruction des chefs locaux et des états-majors ainsi que des instructeurs cantonaux, la Confédération a, jusqu'à présent, utilisé les centres d'ins-

truction des cantons. Le nouveau centre d'instruction de Schwarzenburg, appartenant à la Confédération, est prévu pour cet usage. Le nombre des communes soumises à l'obligation de créer des organismes de protection civile ayant augmenté, les besoins des cantons en matière d'instruction se sont accrus. L'office fédéral prévoit également d'approfondir l'instruction des chefs locaux et des états-majors. Alors que jusqu'ici il n'était pas possible de faire des exercices de collaboration entre les divers services de l'état-major local, des cours d'état-major combinés seront organisés à partir de 1984.

3 Problèmes de la protection civile

31 Bases d'appréciation

Avant de prendre position sur les problèmes actuels de la protection civile, il faut déterminer les principes et critères d'appréciation:

La protection civile a été, à juste titre, classée parmi les *tâches civiles* et se situe donc en dehors de l'organisation militaire. Elle est un élément de la défense générale, mais n'a pas de tâches de combat. C'est une organisation d'auto-protection de la population civile; elle est par conséquent conçue selon le principe de la milice. Il faut garder la solution combinée selon laquelle l'organisation civile de protection a le pouvoir de direction dans les régions situées derrière le front et selon laquelle les troupes de protection aérienne sont à la disposition de la protection civile pour lui apporter leur aide.

Il faut également sanctionner en principe la *structure fédéraliste* de la protection civile. La population doit pouvoir survivre *dans sa commune*; c'est pourquoi la protection civile est organisée dans ce cadre-là. Celle-ci doit s'y préparer de son mieux. Pour atteindre ce but, la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et les communes doit être conçue de telle manière qu'à chaque échelon, l'aide qu'on est le mieux à même d'apporter soit fournie. Par rapport à la structure actuellement en vigueur, il n'en découle aucune proposition de modification fondamentale.

Dans l'essentiel, les propositions du Conseil fédéral relatives à la répartition des tâches se bornent à des simplifications utiles. Il ne saurait être question, ici, de préjuger des délibérations des Chambres sur ce projet.

Il suffit de relever que celui-ci correspond, en gros, aux conclusions auxquelles nous sommes arrivés lors de l'inspection. C'est ainsi qu'il apparaît judicieux de charger le Conseil fédéral de l'acquisition de tout le matériel standardisé et de confier principalement aux cantons et communes la responsabilité de l'instruction. Il faudra simplement veiller à ce que la réduction des subventions accordées pour l'instruction n'aggrave pas davantage le retard pris dans ce domaine.

La protection civile est encore en voie de *développement*. C'est pourquoi elle doit, en tout temps, répondre à une double exigence: à long terme, réaliser, sur le plan de la protection, l'objectif fixé par la conception 1971 de la protection civile; à court terme, ce qui veut dire en principe en tout temps, offrir la meilleure protection possible, compte tenu du développement atteint. Aussi

est-il important de fixer un *ordre de priorité* qui veut qu'on prenne d'abord les mesures qu'il est impossible de rattraper en peu de temps. Cet ordre de priorité se reflète dans l'avance prise aujourd'hui dans le domaine des mesures de construction, par rapport à celui de l'organisation et de l'instruction, et notamment aussi dans le fait qu'on a renoncé pour le moment à meubler d'avance les abris.

Enfin, il faut *relativiser sous deux aspects les critères* appliqués pour apprécier la protection civile. En premier lieu, il n'est jamais possible, en cas de guerre, de garantir le même degré de sécurité que celui que nous connaissons en temps de paix. La protection ne peut jamais être absolue. Il s'agit tout au plus d'un optimum. En second lieu, le degré de protection dépend de la correspondance qui existe entre l'image de la menace telle qu'on l'admet et la réalité. A ce point de vue également, la protection civile n'est rien d'autre qu'un élément de notre défense générale.

32 Problèmes généraux

L'un des principaux problèmes de la protection civile consiste à ordonner *la mobilisation et l'alarme en temps opportun*. Etre prêts à intervenir en temps utile est une tâche difficile pour n'importe quelle défense nationale, mais tout particulièrement pour la Suisse, qui a une organisation défensive basée sur le principe de la milice. La préalerte que connaît l'armée vaut aussi pour la protection civile. Il est tout aussi important pour celle-ci que pour l'armée que la mobilisation partielle puisse, dans le cadre de la défense générale, être ordonnée suffisamment tôt. Il incombe en premier lieu au Conseil fédéral de déceler à temps les situations dangereuses et de prendre les mesures qui s'imposent. La protection civile a besoin de plusieurs jours pour organiser, en vue d'un séjour prolongé, une occupation des abris qui se déroule de façon ordonnée et qui ait été préparée par ses soins. Elle doit donc pouvoir compter sur un temps de préalerte suffisant. Il est vrai que, pour un séjour de courte durée, une occupation plus rapide et improvisée est aussi possible en cas de nécessité, pour autant que la population sache où elle doit se rendre.

Certes, il devrait être possible, grâce à une décision prise à temps par le Conseil fédéral, d'éviter qu'une *attaque par surprise* n'ait lieu avant que les travaux de mobilisation nécessaires soient terminés. Toutefois, une telle possibilité doit également être prise en considération. Dans le pire des cas, il est évidemment important que tout le monde gagne *l'abri ou la cave la plus proche* (voir la notice figurant à la fin de l'annuaire téléphonique). Cependant, la protection civile doit être encore mieux préparée pour le cas où notre pays serait entraîné de façon imprévue dans un conflit militaire. Il faut exiger que la population sache en temps de paix déjà où elle doit se rendre dans ce cas-là et aussi que nous disposions en tout temps d'un système d'alarme qui peut être immédiatement mis en action. De cette manière, on est aussi mieux à même de faire face à une situation de catastrophe survenant en temps de paix.

Grâce à un crédit spécial de 20 millions de francs, un *système d'alarme* est en voie de réalisation; lorsqu'il sera opérationnel, la protection civile en assurera

le fonctionnement. Par contre, il manque actuellement un système d'alarme intégré, qui soit immédiatement disponible aussi bien en temps de paix qu'en temps de guerre. Les exigences du temps de paix s'ajoutant à celles des temps de guerre, le coût d'acquisition s'élèverait à plusieurs centaines de millions de francs et les frais d'exploitation se monteraient à dix millions de francs par an. Dans le cadre de la défense générale, le Conseil fédéral devrait néanmoins examiner s'il ne serait pas possible d'arriver au moins à une coordination minimum ou à une intégration partielle du système d'alarme (p. ex. pour les grandes agglomérations). La situation actuelle n'est pas satisfaisante. Il est vrai qu'il s'agit là d'une question qui ne relève plus de la seule compétence de la protection civile. Il faudra également déterminer quelles sont les attributions de la Confédération en la matière.

La conception du *service sanitaire coordonné*, qui est actuellement en voie d'élaboration dans le cadre de la défense générale, débouchera sur une intégration judicieuse des services sanitaires de l'armée, de la protection civile et des services de santé civils, dans l'intérêt des patients. Au dire de l'office fédéral, elle répond aussi aux besoins de la protection civile. Par contre, il faut insister sur le fait que les divers services sanitaires doivent pouvoir fonctionner dès le début d'un engagement. C'est pourquoi il faut en particulier attribuer à la protection civile, à titre définitif, les médecins dont elle a besoin pour l'exploitation des constructions du service sanitaire dont la responsabilité lui incombe. Cela suppose qu'un certain nombre de médecins soient exemptés du service militaire en temps de service actif.

La structure fédéraliste rend difficile une *direction centralisée de la protection civile*. Contrairement à l'armée, la protection civile ne connaît pas de hiérarchie de commandement du haut en bas de l'échelle. Dans la protection civile, c'est plutôt le chef local qui est le chef suprême. Conformément à ce principe, la loi a bien conféré à la Confédération et aux cantons la compétence d'édicter des prescriptions et directives de portée générale, mais pas celle de régler les cas particuliers. Il appartient cependant à la Confédération de donner à la protection civile les impulsions nécessaires. Convient-il de conférer à la Confédération la compétence de régler certains cas concrets? Cela dépend de la manière dont les communes et les cantons s'acquittent de leur tâche. Nous pensons en particulier à une amélioration des exercices. Pour le moment, la Confédération, qui a la compétence d'édicter des prescriptions dans ce domaine également, n'a pas encore épuisé tous les moyens à sa disposition. Cependant, elle pourrait même se voir contrainte un jour d'ordonner certains exercices dans différents cantons.

33 Constructions et matériel

Dans le domaine des mesures de construction, l'étranger considère la protection civile suisse comme un modèle. Le fait que, là aussi, le programme n'est pas encore entièrement réalisé peut se comprendre, surtout dans les régions où l'activité du bâtiment est faible. Le fait que les constructions de protection civile dépendent de l'activité du bâtiment dans une région donnée a pour conséquence que les agglomérations urbaines sont en règle générale avanta-

gées. En principe, la commission estime qu'il est juste de commencer par construire des abris là où il y a de grandes concentrations de personnes. Cette priorité implique un échelonnement des travaux qui ne permet de prendre en considération que plus tard les petites communes. C'est avant tout le cas des communes qui, parce qu'elles comptaient moins de 1000 habitants, n'ont été soumises à l'obligation de créer des organismes de protection civile qu'à partir de 1978. Cependant, étant donné que les armes nucléaires et chimiques représentent une menace pour des zones très étendues, on ne peut à la longue différer la protection de ces régions rurales. En ce qui concerne l'équipement des abris, on observe également un ordre de priorité judicieux. L'acquisition de réservoirs d'eau, de masques de protection supplémentaires et d'appareils de radio locale n'est prévue dans la planification financière de l'office que pour la période d'acquisition qui commence en 1990.

Il n'est pas prévu de rendre obligatoire, à titre de précaution, l'ameublement des abris, du moins pas pour les abris privés. Même pour les abris et constructions de protection publics, il faut se limiter au strict nécessaire et renoncer à tout perfectionnisme. Plus importantes sont les installations techniques de ces constructions.

Le retard de certains cantons dans le domaine des constructions doit en premier lieu être comblé par eux-mêmes. Cependant, la Confédération peut, au moyen de son fonds spécial, destiné à atténuer certaines rigueurs, aider suffisamment les cantons désireux de rattraper leur retard. Il faut donc maintenir les mêmes priorités que jusqu'ici.

Lorsque les communes libèrent certains propriétaires d'immeubles de l'obligation de construire un abri et perçoivent des *contributions de remplacement*, elles sont tenues d'affecter celles-ci à la construction d'abris publics. Il faut veiller à ce qu'elles satisfassent rapidement à cette obligation. Si cela n'est pas possible dans la commune (en particulier lorsqu'il y a déjà suffisamment de places protégées ou que celles-ci ne peuvent pas être réalisées à une distance raisonnable de maisons isolées, l'argent sera affecté à des buts de protection civile dans la région ou le canton [cf. art. 2 de la loi sur les abris]).

Dans les *régions rurales*, la protection civile rencontre des difficultés particulières lorsqu'il s'agit de réaliser ses objectifs en matière de construction. L'activité du bâtiment est généralement faible, à quoi vient s'ajouter le fait que, très souvent, les agriculteurs ne seraient pas disposés, en cas de guerre, à quitter leur ferme et leur bétail afin de se rendre dans des abris publics.

C'est pourquoi de tels abris ne sont prévus que pour les personnes habitant dans un rayon d'un kilomètre. De plus, on aménage avant tout des abris de fortune dans les fermes. Il est prévu d'améliorer l'information au moyen d'un programme spécial inclus dans la formation des agriculteurs.

34 Organisation, instruction et conduite

341 Généralités

Il est incontestable que les mesures de construction et l'acquisition du matériel sont en avance sur l'organisation des organismes locaux de protection et

l'instruction. Ce n'est pas là le signe d'un déséquilibre, mais bien plutôt une conséquence de la conception et du fait que la protection civile doit satisfaire à une double exigence, celle du court terme et celle du long terme. Aujourd'hui, l'accent est mis sur l'organisation et l'instruction, de telle sorte que les objectifs fixés dans ce domaine par la conception de la protection civile seront atteints bien avant ceux qui relèvent des constructions et du domaine technique. On doit se féliciter de cette évolution.

342 Organisation

Dans beaucoup d'endroits, les organismes de protection civile n'arrivent pas à atteindre leur *effectif réglementaire*, ni en personnel, ni en cadres.

L'obligation de servir dans la protection à partir de 50 ans seulement ne suffit pas toujours à atteindre cet objectif. C'est pourquoi la protection civile doit aussi pouvoir compter sur des volontaires.

Malheureusement, on tarde souvent à admettre les *femmes* dans la protection civile. Cela tient pour une part à la capacité insuffisante des communes dans le domaine de l'instruction et de la conduite, et pour une autre part à l'égalité des droits entre les hommes astreints à servir, qui veut qu'on incorpore et qu'on instruisse tout d'abord ceux qui ont l'obligation de servir. La solution de ce problème dépend dans une large mesure de l'initiative du chef local. Partout où il est possible d'instruire les femmes, on devrait faire auprès de celles-ci une campagne de recrutement pour la protection civile. Généralement, les femmes s'engagent jeunes déjà et restent donc plus longtemps dans la protection civile. Leur expérience est précieuse et leur permet aussi d'occuper des postes de commandement. Dans la protection civile, presque toutes les fonctions (à l'exception du service de pionniers et de lutte contre le feu) conviennent également aux femmes. Il faut cependant maintenir pour elles le principe du service volontaire.

On applique, dans la protection civile, le *principe du domicile*. Cela peut avoir pour conséquence que, dans une même région, une commune manque de spécialistes, alors qu'une autre commune en a trop. Dans ces cas-là, les cantons et les communes doivent veiller à rétablir un équilibre dans la région.

Le *chef local* est de loin le personnage le plus important de la protection civile. Il est par conséquent de la plus grande importance de bien le choisir. Dans le passé, on ne s'en est pas toujours bien rendu compte. Le chef local est désigné par l'autorité communale compétente, qui a un caractère public. Cette manière de faire est conforme à la structure civile et fédéraliste de la protection civile. En accordant aux cantons un droit d'approbation, on créerait une confusion des responsabilités. Cependant, les cantons ont, aujourd'hui déjà, un droit de regard dans le cadre de leur devoir général de surveillance. En outre, la Confédération peut, comme elle l'a déjà fait, influencer efficacement sur le choix de chefs locaux capables en prévoyant des exigences très élevées pour l'admission aux cours pour chefs locaux.

L'expérience militaire du commandement étant souhaitable pour exercer les fonctions de chef local et autres cadres de la protection civile, il est arrivé que

des personnes aient dû assumer simultanément des tâches de commandement dans l'armée et dans la protection civile. Il faut, dans la mesure du possible, éviter un tel *chevauchement de fonctions*. En cas de guerre, les cadres et spécialistes de la protection civile sont dispensés du service actif dans l'armée.

Afin que la protection civile trouve un nombre suffisant de candidats qualifiés pour les postes de cadres, il convient de prévoir le *passage anticipé* de militaires dans la protection civile, dans la mesure où les besoins de l'armée le permettent (cela se fait déjà actuellement, mais dans une faible mesure). Aussi faut-il se féliciter de l'intention du Conseil fédéral d'abaisser de 55 à 50 ans l'âge auquel les officiers passeraient en règle générale dans la protection civile, ou alors de libérer avant l'âge, afin de les incorporer dans la protection civile, les officiers ayant plus de 45 ans dont l'armée n'a plus besoin pour les postes de commandement qu'ils occupaient.

Le passage de l'armée à la protection civile devrait être mieux préparé. La libération des obligations militaires devrait être présentée délibérément comme le passage d'un service obligatoire à un autre. A ce sujet, on peut se demander s'il serait possible de continuer à utiliser le même livret de service ainsi qu'une partie de l'équipement personnel. Il faut aussi améliorer l'image de marque de la protection civile chez les militaires. Il faut motiver davantage les militaires au moyen d'informations appropriées (surtout sur des conférences dans les cours de landsturm, en sus de la brochure que l'office fédéral met à disposition).

343 **Instruction et conduite**

L'instruction est actuellement l'un des points faibles de la protection civile. Cela vaut en particulier pour les cours de répétition, appelés exercices, qui sont de la compétence des *cantons* et des *communes*. Ces exercices ne sont pas toujours bien organisés. En matière d'instruction, il faut adopter la ligne de conduite suivante: moins on fait de théorie, plus il reste de temps pour des exercices pratiques.

D'une façon plus détaillée, on constate deux sortes de *lacunes* dans l'instruction. D'une part, on n'a pas encore mis sur pied tous les cours pour spécialistes (service des transports); d'autre part, les cours qui sont organisés ne permettent d'acquérir qu'un minimum de connaissances et peu d'expérience pratique. Il faut relever en particulier que le cours combiné d'état-major, destiné au chef local et à ses chefs de service, ne sera introduit qu'à partir de l'année 1984. Il faut veiller à ce que l'instruction colle le plus possible à la pratique. L'exemple des chefs locaux montre, il est vrai, que les communes comptant plus de 1000 habitants ont toutes un chef local; il n'en reste pas moins que, en 15 jours d'instruction, on ne peut acquérir que des connaissances très limitées et en aucun cas l'expérience du commandement. Aujourd'hui, on doit donc exiger des candidats qu'ils aient déjà cette expérience. Lors des cours, on devrait donc utiliser, dans le cadre de l'instruction, les connaissances que certains participants possèdent déjà dans des domaines spéciaux.

Une instruction plus poussée est nécessaire. Elle devrait être donnée lors d'exercices pratiques, en particulier à l'échelon communal, plutôt que dans des

salles de cours. Telle est d'ailleurs bien l'intention de l'office fédéral en ce qui concerne les exercices combinés d'état-major. Le fait que la protection civile est une organisation de cadres crée des problèmes. Des exercices d'interventions réalistes supposent la participation de personnes non astreintes à servir dans la protection civile.

Les lacunes que l'on constate actuellement dans la protection civile en matière d'instruction sont une conséquence directe de la décision prise précédemment de commencer par l'instruction des chefs locaux et du personnel, pour s'occuper ensuite, graduellement, de la formation des cadres. Grâce à cette façon de procéder, le plus grand nombre possible de personnes astreintes a pu se familiariser tant soit peu avec les tâches et le matériel de la protection civile. Cela compense largement l'inconvénient de la qualité insuffisante de l'instruction donnée jusqu'à présent. Il s'agit maintenant d'achever le plus rapidement possible l'instruction des cadres. Dès que l'instruction aura, à tous les échelons, atteint un niveau minimum, il faudra encore l'améliorer par des exercices pratiques d'intervention plus fréquents. Cette tâche continuera à incomber aux communes.

Dans le domaine de l'instruction, l'accent sera donc mis sur l'organisation d'exercices pratiques d'intervention et sur l'acquisition d'une certaine expérience du commandement. A ce point de vue, les exercices combinés, où la protection civile et les troupes de protection aérienne coopèrent, sont particulièrement utiles. Il faut, d'entente avec l'Office fédéral des troupes de protection aérienne, examiner les critiques que soulèvent les casques jaunes de la protection civile; on craint en effet qu'en temps de guerre ces casques ne révèlent la présence de troupes de protection aérienne.

Pour que les exercices soient réalistes, on est obligé de simplifier des solutions compliquées. Le cheminement des ordres ne doit pas être trop long. L'exercice «casse-noisettes» a montré que la filière utilisée par la protection civile pour demander l'aide de troupes de protection aérienne ne pouvait pas, dans la pratique, passer par sept échelons. La Commission de gestion recommande aux cantons et aux communes d'organiser surtout de petits exercices d'intervention. Ceux-ci ont l'avantage de pouvoir être organisés dans la commune même et de faire connaître la protection civile à la population. Lors d'exercices de défense générale, que les cantons peuvent organiser avant tout dans les grandes agglomérations, on peut mettre à l'épreuve la coopération entre les divers éléments de la défense générale.

Dans la mesure du possible, la Confédération et les cantons devraient effectuer des inspections dans les communes afin de tester la capacité de fonctionnement des organismes locaux de protection. Il faut mettre à profit l'effet préventif de telles inspections, qui seront annoncées.

35 Administration

Dans le cadre de la présente inspection, la Commission de gestion s'est occupée avant tout des relations de l'office fédéral avec les cantons et les communes. Elle n'a pas examiné en détail l'organisation interne ni le mode de

fonctionnement de l'office et de ses services. La commission n'a cependant aucune raison de penser qu'il existe des lacunes dans ce domaine. Le fait qu'on ait, en renonçant à certaines activités et en augmentant l'efficacité dans certains secteurs, procédé à d'importants remaniements des postes de travail parle en faveur d'une direction efficace et d'un niveau élevé de rationalisation. C'est ainsi que, depuis 1975, l'effectif des instructeurs a été augmenté de 15 unités. D'autres transferts sont prévus. L'effectif actuel de 42 instructeurs sera porté à 54. L'office assure qu'il disposera ainsi d'un nombre suffisant d'instructeurs.

Dans l'ensemble, l'organisation de la protection civile à l'échelon fédéral paraît adéquate. Cela concerne également le rattachement actuel de l'office au sein de l'administration fédérale et la surveillance exercée sur celui-ci. Le vœu émis que soit créée aux Chambres fédérales une commission permanente de la protection civile n'est pas judicieux. La structure fédéraliste ne confère pas à la Confédération de compétence qui pourrait justifier une commission spéciale de surveillance. Dans la mesure où il s'agit de favoriser la prise de conscience, par le public, des questions de protection civile, la création d'une commission parlementaire ne constitue pas un moyen adéquat.

La répartition fédéraliste des tâches a conduit à des doubles contrôles tant sur le plan matériel que sur le plan financier, et par conséquent à des frais administratifs excessifs. Les propositions faites en vue de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons doivent contribuer à réduire ces frais. Il faut se féliciter de cette démarche. Cependant, l'office fédéral ne fera que des économies de personnel minimales (environ 3 postes de travail) lorsque seront introduites les subventions forfaitaires pour l'instruction.

L'office fédéral publie une quantité d'actes législatifs et de manuels d'une part, et de documents pour l'instruction d'autre part. Les *documents destinés à l'instruction* sont conçus d'une façon extrêmement didactique et méthodique. Selon l'avis de l'office, cela est nécessaire parce qu'à l'échelon cantonal et communal plus de 90 pour cent des enseignants sont des instructeurs auxiliaires. Il est nécessaire de mettre à la disposition de ceux-ci des documents de travail particulièrement clairs. La commission comprend ce souci. Même si certains documents sont à la limite supérieure de ce qui paraît souhaitable, la commission est prête à admettre que ces documents sont justifiés. Cela lui paraît plus difficile en ce qui concerne les *directives et manuels* de l'office. Il est exact que ceux-ci sont une conséquence directe de la répartition fédéraliste des tâches. L'office fédéral doit fournir à toutes les communes de Suisse les documents dont celles-ci ont besoin pour organiser la protection civile. Cela vaut pour toutes les activités des spécialistes comme pour l'exploitation des abris et des constructions des organismes ou la manipulation du matériel standardisé. Le principe de la milice incite l'office à fournir beaucoup de détails. Mais, selon l'avis de la commission, le système de la milice postule précisément la plus grande simplicité possible. Un document devrait se limiter à donner de brèves indications pratiques (il faut par exemple éviter que les chefs d'abris ne restent rivés à leur épais manuel en format A4, au lieu de se fier à leur bon sens).

A l'Office fédéral de la protection civile, il y a un déséquilibre particulièrement marqué entre collaborateurs de langue allemande et *collaborateurs de langue*

française. Cette disproportion doit être éliminée dans toute la mesure du possible. Lors de l'élaboration des documents, qui se fait, actuellement, presque exclusivement en langue allemande, il faudrait également recourir à des collaborateurs d'autres langues. En outre, les publications de l'office devraient être traduites plus rapidement en français et en italien.

Certaines personnes responsables de la protection civile à l'échelon cantonal et communal se plaignent que l'office fédéral *remanie à intervalles trop rapprochés les actes législatifs et documents* qu'il publie. L'office fait remarquer qu'il a été contraint d'adapter les actes législatifs de son ressort aux modifications législatives intervenues en 1977. Il est cependant frappant de constater qu'il est prévu, dans le cadre de la nouvelle répartition des tâches, de modifier de nouveau toute une série de dispositions légales qui n'ont aucune influence directe sur la répartition des tâches. Pour des raisons d'ordre pratique, il faudrait veiller à n'apporter que des modifications qui sont absolument nécessaires et qui, dans la mesure du possible, n'obligent pas à modifier les actes législatifs qui en découlent.

Lorsqu'elle a examiné les imprimés de l'administration fédérale, la commission a déjà proposé que les *publications* de l'office fédéral de la protection civile soient réglées par une ordonnance semblable à celle qui existe déjà au DMF. La compétence serait ainsi clairement définie, ce qui permettrait à la direction de l'office et au département d'exercer un contrôle. Le département est en train d'élaborer un tel projet d'ordonnance.

Certains responsables de la protection civile à l'échelon cantonal et communal reprochent à l'office fédéral d'être *trop éloigné de la pratique*. Ainsi généralisée, cette critique n'a pas résisté à l'examen. On peut, jusqu'à un certain point, adresser ce reproche à n'importe quel office fédéral qui doit coordonner l'exécution conformément au système fédéraliste. L'Office fédéral de la protection civile reçoit des rapports et conférences avec les responsables cantonaux, de la commission consultative de l'office ainsi que de groupes de travail chargés d'étudier des questions spéciales les principales informations d'ordre pratique. Le contrôle de l'efficacité des prescriptions, documents destinés à l'instruction et manuels n'est pas aisé. On essaie, par des visites d'exercices (inspections), de savoir si les méthodes d'instruction et les documents donnent de bons résultats.

L'obligation de servir dans la protection civile ne commençant qu'à l'âge de 50 ans, les collaborateurs de l'office fédéral n'ont généralement aucune *expérience pratique* de la protection civile lorsqu'ils entrent en fonction. Certains d'entre eux exercent un commandement dans la protection aérienne, sont déjà chefs locaux ou exercent, à titre accessoire, une fonction dans la protection civile. En général, les collaborateurs de l'office n'ont toutefois pas la même expérience que ceux du DMF. Ce désavantage doit être compensé par des efforts particuliers lors de la mise au courant des instructeurs et autres collaborateurs. L'accent principal doit être mis sur les expériences pratiques recueillies à l'échelon communal et cantonal. Les instructeurs notamment devraient avoir suffisamment d'expérience pratique pour pouvoir proposer des solutions satisfaisantes aux problèmes posés.

L'information du public, assurée en temps utile, doit aussi être considérée comme une tâche prioritaire de l'office fédéral. Il n'est guère possible de motiver la population dans un délai court, si cela n'a pas été fait en temps opportun. De nos jours, beaucoup trop de gens doutent même, à tort, de l'utilité qu'il y aurait, en cas de guerre, à se rendre dans un abri. En outre, trop de gens ont beaucoup de peine à se représenter ce que serait la vie dans un abri. Il est vrai que l'enquête que l'office fédéral a récemment faite effectuer montre que le niveau de l'information de la population s'est amélioré au cours de ces dernières années; mais il en ressort également que ces connaissances sont généralement encore très vagues. Aux yeux de la commission, l'interprétation donnée par l'office fédéral aux résultats de cette enquête est plutôt trop optimiste.

L'information de la population sur la *planification de l'occupation des abris* est insuffisante. On peut comprendre, il est vrai, que l'on n'informe le public que lorsqu'on disposera d'un nombre suffisant d'abris. Mais la population devrait être renseignée aussitôt que possible sur l'endroit où elle doit se rendre en cas de nécessité. C'est en même temps la meilleure manière d'éveiller son intérêt pour la protection civile.

On peut comprendre les efforts faits par l'office fédéral afin de fournir au public des informations aussi abondantes que possible. Mises à part les campagnes et expositions de caractère général, les informations s'adressent actuellement déjà à des groupes bien déterminés. La commission est d'avis que l'information écrite qui a un caractère général devrait être tant que possible réduite ou liée aux mesures suivantes:

Donner une information spécifique aux militaires qui vont être libérés du service, organiser des démonstrations au moyen d'exercices d'intervention dans la commune. A l'occasion de l'information donnée sur l'attribution des places protégées, s'adresser directement à la population, entre autres aussi aux mères de petits enfants.

Une partie importante du travail d'information du public incombe à l'*Union suisse pour la protection civile*. Son statut et sa fonction ne doivent pas être modifiés fondamentalement. Il est difficile de répondre à la question de savoir si cette association fait preuve d'assez d'initiative pour remplir sa tâche. Il faut dire que la revue «Protection civile», sous sa forme actuelle, n'est guère à même de propager l'idée de la protection civile en dehors du cercle des personnes qui y sont astreintes. Par contre, l'activité déployée en vue d'apporter une aide pratique aux titulaires de fonctions de la protection civile est précieuse et devrait être poursuivie.

4 Conclusions

41

Dans l'ensemble, la commission a retiré une impression favorable de l'activité de l'office fédéral et de l'état actuel de la protection civile en Suisse. Lorsqu'on

y regarde de plus près, les critiques qui, ces derniers temps, se sont fait jour dans le public se réduisent à un petit nombre de points, justifiés. Cela provient en partie d'un manque d'information ou des inconvénients inhérents aux principes essentiels, mais justes, du fédéralisme et de la milice, mais aussi au fait qu'il n'est pas possible, avec les moyens financiers et en personnel dont nous disposons aujourd'hui, de parvenir rapidement à la réalisation complète de la protection civile. La commission n'a par conséquent aucune raison de critiquer la protection civile dans son ensemble. Pour elle, il s'agit bien plutôt à la fois de donner une appréciation favorable de l'acquis et de faire des suggestions pour l'avenir.

42

Les principes qui sont à la base de la conception de la protection civile se sont révélés bons, tant en ce qui concerne le caractère civil que la structure fédéraliste de la protection civile en Suisse.

43

L'ordre de priorité choisi, selon lequel il faut commencer par réaliser les mesures pour lesquelles le retard pris ne saurait être rattrapé à court terme, s'avère juste.

44

Le principal problème de la protection civile réside dans le fait qu'elle dépend de la mobilisation qui doit être décrétée à temps par le Conseil fédéral. Il convient également de combler, si possible complètement, la faille qui existe entre les systèmes d'alarme du temps de paix et de la protection civile.

45

Il faut se féliciter des efforts accrus qui sont faits dans le domaine de l'instruction. La formation de base des cadres doit être terminée aussitôt que possible. Ensuite, il faudra approfondir l'instruction en recourant davantage à des exercices pratiques d'intervention.

46

Lorsqu'on porte une appréciation sur la protection civile au stade de développement actuel, il faut tenir compte du fait que la phase initiale, où régnait l'esprit de pionnier, a fait place à un stade plus évolué. Aujourd'hui, nous avons une protection civile qui fonctionne déjà en partie et qu'il s'agit d'administrer. Par conséquent, les innovations qui sont introduites sont nécessairement limitées. Les moyens restreints, tant sur le plan financier que sur

celui du personnel, ne permettent pas non plus de réaliser aujourd'hui déjà tout ce qui paraît souhaitable.

C'est pourquoi l'ordre de priorité en vigueur doit aussi être appliqué aux propositions faites dans le présent rapport.

5 Recommandations

La commission transmet au Conseil fédéral les recommandations suivantes:

51

Le Conseil fédéral doit, dans le cadre de la défense générale, accorder la plus grande attention à ce que la mobilisation partielle des formations de la protection civile qui sont chargées de préparer l'engagement de celle-ci soit décrétée à temps.

52

Il faut examiner la question de savoir si et comment la Confédération peut assurer une intégration optimum du système d'alarme en temps de paix et en temps de service actif.

53

Les communes seront tenues d'informer la population en temps de paix déjà sur l'attribution des abris, et cela dès que l'état des mesures de construction le permet.

54

Le passage de l'armée à la protection civile des personnes astreintes au service doit être mieux préparé; la libération du service militaire devrait être présentée délibérément comme le passage d'une forme de service à l'autre. Il faut en particulier examiner la possibilité de mieux informer les militaires et de leur permettre de garder le même livret de service ainsi qu'une partie de leur équipement personnel.

55

La Confédération, les cantons et les communes doivent combler le plus rapidement possible les lacunes existant dans l'instruction; celle-ci doit être perfectionnée en restant le plus près possible de la pratique. En matière d'instruction, l'accent doit être mis sur l'organisation d'exercices pratiques d'intervention et sur l'acquisition de l'expérience du commandement.

Les autres propositions, qui figurent au chiffre 3 du présent rapport, doivent être examinées et autant que possible réalisées.

Le présent rapport sera transmis aux cantons, pour information; on attirera en particulier l'attention de ceux-ci sur les propositions concernant les exercices d'intervention organisés dans un cadre restreint et en collaboration avec l'armée, ainsi que sur les propositions relatives au recrutement de femmes qui s'engagent à titre volontaire. Il y a lieu de solliciter les cantons à favoriser la collaboration régionale.

Le Conseil fédéral est invité à faire rapport à la Commission de gestion d'ici à la fin de l'année 1982, sur la suite qu'il aura donnée aux propositions et recommandations de celle-ci.

Au nom de la section compétente:

Le président de la section, Zbinden

Le secrétaire, Mastronardi

Version définitive de la commission plénière du 13 mai 1982. Approuvée.

Le président de la commission: Delamuraz

Rapport de la Commission de gestion sur l'inspection effectuée à l'Office fédéral de la protection civile du 13 mai 1982

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	30
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.08.1982
Date	
Data	
Seite	843-859
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 459

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.