
Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'engagement et l'organisation de la protection civile

Plan directeur de la protection civile

du 26 février 1992

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le rapport sur l'engagement et l'organisation de la protection civile et vous prions d'en prendre acte.

En outre, nous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

1989	P 89.715	Protection civile 95 (N 28.11.89, Allenspach)
1991	M 91.3182	Refonte de la protection civile (N 18.6.91, Ledergerber)

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

26 février 1992

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Felber

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Les profonds changements survenus en Europe ont amené le Conseil fédéral à examiner, à la lumière de la nouvelle situation, l'étendue des tâches et des moyens de la politique de sécurité. Le rapport sur l'engagement et l'organisation de la protection civile (plan directeur de la protection civile) tire les conclusions des derniers bouleversements et aboutit à une nouvelle évaluation des besoins en matière de sécurité.

S'inspirant des objectifs de la politique de sécurité, le rapport définit concrètement la mission assignée à la protection civile. Moyen à la disposition des autorités, la protection civile assume deux tâches prioritaires: Elle prend les mesures nécessaires pour assurer la protection, le sauvetage et l'assistance de la population en cas de conflits armés et elle fournit, en collaboration avec les services d'intervention prévus à cet effet, une aide en cas de catastrophes d'origine naturelle ou technique et dans d'autres situations de nécessité. Le fait de mettre l'accent sur l'aide en cas de catastrophes et les secours urgents constitue une nouveauté. Par ailleurs, la protection civile prend les mesures nécessaires à la protection des biens culturels pour le cas de conflits armés et est en mesure de participer à des opérations de secours transfrontalières.

Le rapport constitue la base nécessaire à la mise en oeuvre de la réforme de la protection civile. Il traite en détail de l'engagement de la protection civile lors de conflits armés et lors de situations de nécessité survenant en temps de paix. Pour les deux hypothèses, le plan directeur définit les principes de l'engagement, fixe les préparatifs réglementaires, précise les compétences et arrête les procédures de mise sur pied.

Le plan directeur se fonde sur la situation actuelle en matière de politique de sécurité. L'analyse du Conseil fédéral correspond pour l'essentiel à celle qui est à la base du plan directeur de l'armée. C'est dans ce contexte que sont exposés la mission et l'engagement de la protection civile. L'adaptation aux nouvelles tâches porte avant tout sur les structures, le personnel, l'instruction et l'infrastructure (réseau d'alarme, constructions de protection et matériel) de la protection civile. Mais le plan directeur fait également état des conséquences financières et juridiques de la réforme, tout en précisant la marche à suivre et les différentes étapes nécessaires à la mise en oeuvre des mesures envisagées. Enfin, les principales innovations sont présentées sous la forme d'un tableau synoptique (appendice).

1 Introduction

L'Europe se trouve actuellement en pleine mutation. Les forces qui, depuis la Deuxième Guerre mondiale, déterminaient les structures de ce continent ont perdu une bonne part de leur influence. Les bouleversements politico-militaires survenus au centre et à l'est de l'Europe - la réunification de l'Allemagne en fut l'un des points culminants - ont ouvert la voie à un nouveau système de sécurité. La fin de la Guerre froide ainsi que la promotion de la paix, de la coopération, de la liberté et de la démocratie font naître des espoirs justifiés. Toutefois, l'Europe se trouve encore plongée dans une phase transitoire longue et difficile, comportant autant de chances que de risques. La situation actuelle est sans nul doute caractérisée par l'incertitude et l'instabilité.

Les mutations évoquées ci-dessus ont conduit le Conseil fédéral à procéder à une analyse de la situation, dans le but de redéfinir sa politique de maintien de la paix. Dans son rapport "La politique de sécurité de la Suisse dans un monde en mutation" (rapport 90 sur la politique de sécurité: FF 1990 III 794), le Conseil fédéral a réaffirmé et précisé les objectifs assignés à l'Etat dans ce domaine. Ces objectifs sont les suivants: assurer la paix dans la liberté et l'indépendance, maintenir notre liberté d'action, protéger la population et ses bases d'existence, défendre le territoire national et enfin contribuer à la stabilité internationale, principalement en Europe.

En ce qui concerne la protection civile, le Conseil fédéral attribue désormais deux tâches prioritaires, d'égale importance, à cette institution. Cette dernière doit, d'une part, prendre des mesures pour assurer la protection, le sauvetage et l'assistance de la population en cas de conflits armés et, d'autre part, fournir une aide en cas de catastrophes d'origine naturelle ou technique et dans d'autres situations de nécessité. Ainsi, la maîtrise des dangers de nature non politico-militaire est mise sur le même pied que la maîtrise des dangers d'origine politico-militaire. Cette nouvelle orientation est définie en commun avec les organes civils et militaires concernés, tant au niveau de la Confédération, des cantons que des communes, afin que, dans leurs tâches de prévention, de protection, de sauvetage et de secours, les autorités puissent tirer le meilleur profit possible des moyens de la politique de sécurité. Cette démarche concertée constitue une contribution essentielle à la sauvegarde des conditions générales d'existence de la Suisse.

Dans le rapport 90, le Conseil fédéral confirme la mission prioritaire de protection de la population, telle qu'elle a été définie, en 1971, dans la conception de la protec-

tion civile (FF 1971 II 513). La planification des mesures de protection tient compte du fait qu'à l'avenir aussi notre pays peut être impliqué dans des conflits armés ou dans d'autres situations caractérisées par l'emploi de la force. Face à ces dangers, la protection civile doit offrir la meilleure protection possible à la population. Elle améliore ainsi la capacité de résistance de notre pays par rapport aux tentatives de chantage et aux attaques dont il pourrait faire l'objet. Enfin, la protection civile contribue au maintien de l'indépendance de la Suisse, en renforçant la crédibilité de sa volonté de défense.

Le Conseil fédéral confie une deuxième mission prioritaire à la protection civile, qui devra désormais fournir une aide accrue en cas de situations extraordinaires survenant en temps de paix. Lors de catastrophes d'origine naturelle ou technique et dans d'autres situations de nécessité il s'agit, d'une part, de limiter autant que possible les dommages causés à la population en utilisant les infrastructures de protection disponibles et, d'autre part, d'intervenir rapidement afin de réparer les dégâts et de favoriser le retour à la situation antérieure. Le présent rapport définit concrètement les tâches de la protection civile ainsi que les moyens nécessaires à l'exécution de ces tâches. Le Conseil fédéral crée ainsi les conditions indispensables à des interventions efficaces et rationnelles. Document de base destiné à la planification des mesures, le plan directeur remplace le rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la conception 1971 de la protection civile (voir schéma de la page suivante).

Le plan directeur tire les conclusions des bouleversements survenus dans notre environnement stratégique et aboutit à une nouvelle évaluation de nos besoins en matière de sécurité. Le présent rapport se fonde sur l'analyse actuelle de la situation, qui sert ainsi de référence au processus de planification en cours. Alors qu'un grand nombre de mesures déjà prises conserveront leur validité à l'avenir, d'autres devront être adaptées aux exigences d'un monde en rapide mutation. Le Conseil fédéral réalisera graduellement les modifications découlant de la nouvelle orientation de la protection civile, tout en maintenant la stabilité qui s'impose.

Le plan directeur s'adresse à l'Assemblée fédérale. Mais le Conseil fédéral estime qu'il est important que les services fédéraux compétents, les cantons et surtout les communes, principales responsables de la protection civile en Suisse, connaissent également les idées directrices de la nouvelle protection civile. En la matière, la nouvelle définition des priorités représente un défi que tous les milieux concernés sont appelés à relever.

Rapport du Conseil fédéral
à l'Assemblée fédérale sur la
conception de la protection civile
(11.8.1971)



Mission prioritaire :
Protection de la population
en cas de conflits armés



Rapport du Conseil fédéral
à l'Assemblée fédérale sur la
Politique de sécurité de la Suisse
(1.10.1990)



*Confirmation
de la mission prioritaire :*
Protection de la population
en cas de conflits armés



Deuxième mission prioritaire :
Aide en cas de catastrophes
d'origine naturelle ou technique et
dans d'autres situations de nécessité



Rapport du Conseil fédéral
à l'Assemblée fédérale sur l'engagement et
l'organisation de la protection civile (26.2.1992)
Plan directeur de la protection civile



**Plan
directeur
de l'armée**
(13.2.1992)



2 Chances et dangers

2 1 Généralités

Dans son rapport 90 sur la politique de sécurité de la Suisse, le Conseil fédéral a analysé les tendances, positives ou négatives, qui peuvent affecter la sécurité de notre pays. Les principales conclusions de ce document sont, en ce qui concerne la protection civile, résumées dans le présent rapport. Ce dernier tient par ailleurs compte des développements récents qui se sont produits sur la scène internationale, dans la mesure où ils comportent des éléments susceptibles d'influencer l'évolution de la situation dans les domaines politique, militaire et économique. Il s'agit, en particulier,

- de la signature du traité sur la réduction des forces conventionnelles en Europe (FCE);
- de la signature du traité sur la réduction des armements stratégiques (START);
- des décisions de l'Alliance atlantique concernant la stratégie, la conception opérationnelle et les structures des forces armées;
- de la conclusion d'un traité sur l'Espace économique européen (EEE);
- de la dissolution du Pacte de Varsovie;
- de la Conférence de paix sur le Moyen-Orient;
- de la dissolution de l'Union soviétique et de la réunion des anciennes républiques soviétiques en une Communauté des Etats indépendants (CEI).

De récents conflits politiques et militaires viennent cependant prendre le contre-pied de ces changements de caractère positif. Il s'agit

- de la guerre du Golfe;
- de la guerre civile en Yougoslavie;
- du putsch manqué en Union soviétique.

La prévision de la suite des événements est hasardeuse, d'autant plus qu'aux structures anciennes et aux institutions nouvelles s'ajoutent des changements d'ordre social. Des rapports de force qui ont prévalu durant des décennies volent en éclats, ouvrant la voie à de nouvelles tensions. Dans un monde naguère partagé en deux blocs politiques, se dressent désormais des puissances multiples. De nouveaux acteurs entrent en scène, de nouveaux rapports de dépendance s'établissent. De plus, ces bou-

leversements interviennent à un rythme accéléré, ce qui rend difficile la prévision à long terme du contexte stratégique.

Compte tenu de cette évolution rapide, l'ensemble des dangers potentiels et le degré de probabilité que des événements dommageables surviennent doivent faire l'objet d'une analyse permanente. La protection civile doit tenir compte de ces développements.

2 2 Situation en matière de politique de sécurité

Les bouleversements politico-militaires qui se sont produits au centre et à l'est de l'Europe ont transformé durablement les principales données concernant le maintien de la paix mondiale. C'est ainsi que s'ouvrent des perspectives stratégiques qui paraissaient inconcevables voici peu de temps encore. Cette évolution peut inciter à un certain optimisme, au moins en Europe. L'esprit de confrontation qui a marqué ces quarante dernières années semble s'effacer devant une volonté toujours plus affirmée de collaborer. Nous avons ainsi l'occasion d'édifier, sur notre continent, un nouvel ordre de sécurité. La conception dangereuse de la dissuasion mutuelle, fondée sur la course aux armements, doit être remplacée par un système favorisant la solution pacifique des conflits.

Nous assistons actuellement à la première phase des transformations affectant l'ensemble de la planète. La période de transition que nous vivons sera suivie d'autres changements.

2 2 1 Déconcentration stratégique

La détente survenue entre les grandes puissances et le retrait des forces soviétiques stationnées dans les anciens Etats satellites ont provoqué une déconcentration stratégique en Europe. Ce processus laisse néanmoins la porte ouverte à des conflits larvés, réprimés jusqu'ici par la confrontation entre l'Est et l'Ouest. La recrudescence des tendances nationalistes, les différends frontaliers ou les revendications de certaines minorités, mais aussi les conflits provoqués par la situation économique ainsi que les enjeux que représente la possession des ressources naturelles recèlent de nouveaux dangers.

La dissolution de l'Union soviétique permet aux républiques du défunt régime d'affirmer leur propre identité et de jouer un rôle indépendant sur la scène internationale. A l'instar des pays est-européens, ces républiques ont été libérées de toute alliance, dès lors que le Pacte de Varsovie et le Conseil d'assistance économique mutuelle ont été dissous. Cependant, le refus de l'hégémonie soviétique tout comme la nécessité de consolider des institutions démocratiques confrontent les anciens pays satellites à des difficultés majeures. Aussi leurs regards se tournent-ils vers l'Europe occidentale, non seulement pour la solution des problèmes politiques et économiques mais aussi, de plus en plus, pour des questions militaires.

2 2 2 Modification de la menace militaire

La déconcentration stratégique diminue sensiblement la menace militaire. Actuellement déjà, le délai de préalerte lié à une action terrestre d'ampleur régionale est de l'ordre de plusieurs mois. Par ailleurs, il n'est guère concevable qu'en Europe occidentale, des forces armées terrestres s'engagent dans une offensive de grande envergure.

A ces aspects positifs s'opposent toutefois les impondérables politiques et militaires liés à l'effondrement de l'Union soviétique. L'insécurité concerne essentiellement les changements profonds qui s'opèrent à l'intérieur des frontières de l'ancienne Union soviétique et l'attitude que celle-ci ou les Etats qui en sont issus adopteront dans le concert des nations, notamment en matière de sécurité, d'armement et de contrôle de l'arsenal nucléaire.

Il est fort probable qu'à l'avenir, les pays européens fondent leurs stratégies militaires sur un système essentiellement défensif. Cette conception reflète la volonté des Etats d'assurer leur propre sécurité et de tirer parti de leur intégration dans un système de sécurité européen. A cet égard, les Etats de l'Alliance atlantique, ceux de l'Europe de l'Est et les pays neutres de l'Europe ont, à diverses reprises, exprimé des intentions similaires. Leur objectif primordial reste le maintien de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale. Plusieurs de ces Etats ne disposent cependant ni des possibilités ni des moyens suffisants pour réaliser cet objectif de manière autonome, particulièrement en cas de conflits armés. Ces pays doivent par conséquent s'en remettre à une politique de sécurité européenne crédible et efficace.

La réduction des forces armées en Europe constitue un fait important sur le plan militaire et doit être saluée. Elle est due au retrait des troupes soviétiques stationnées hors du territoire de l'ancienne Union soviétique ainsi qu'à la dissolution du Pacte

de Varsovie et de l'armée populaire nationale de l'ancienne République démocratique allemande. A cela s'ajoute une réduction, de près de deux tiers, des troupes américaines stationnées en Europe ainsi que la diminution des forces armées des pays de l'ancien bloc de l'Est et des pays de l'OTAN.

2 2 3 Conventions sur le désarmement et le contrôle de l'armement

Les conventions sur le désarmement et le contrôle de l'armement qui ont été signées jusqu'ici (FNI, FCE, START) contribuent de manière importante à la réduction de l'arsenal des armes nucléaires et conventionnelles. Cependant, l'efficacité de ces conventions restera limitée aussi longtemps que celles-ci ne porteront que sur une diminution du nombre des armes, en faisant abstraction de l'aspect qualitatif. En effet, la modernisation des armes conventionnelles se poursuit à un rythme accéléré, tant en ce qui concerne la puissance de feu et la mobilité que la souplesse d'engagement. Les futures conventions devront englober l'aspect qualitatif de l'armement, au même titre qu'elles tiendront compte des modifications intervenues dans la constellation politique de l'Europe orientale et de la constitution de nouvelles forces armées dans les anciennes républiques soviétiques.

2 2 4 Nouveau système de sécurité européen

Le nouveau système de sécurité européen vise deux objectifs: D'une part, il s'agit de prévenir l'éclatement de conflits et en particulier de guerres; d'autre part, il faut pouvoir disposer d'un instrument qui permette d'intervenir lorsque le mécanisme de règlement pacifique des conflits n'a pas eu le succès escompté. Dans un contexte européen aussi instable qu'il l'est actuellement, la création d'un tel système représente un objectif majeur. Pour être crédible, un projet de cette envergure requiert le concours de tous les Etats concernés. Ceux-ci devront collaborer au développement d'une grande Europe et intégrer les intérêts nationaux à l'objectif commun.

A l'heure actuelle, les structures du nouveau système de sécurité européen ne peuvent pas encore être identifiées avec précision. Les pays de l'Alliance atlantique (OTAN), la Communauté européenne (CE), l'Union de l'Europe occidentale (UEO) et la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) formeront probablement l'ossature de ce système. D'autres alliances régionales peuvent se créer dans ce cadre et contribuer à l'édification de l'ensemble.

2 2 5 Prolifération des armes

Jusqu'ici, les crises du tiers monde se sont souvent répercutées sur l'Europe et les pays industrialisés, du fait de la confrontation Est-Ouest. La déconcentration stratégique diminue certes l'importance de ce mécanisme. Cependant, compte tenu de l'interdépendance croissante des nations et de l'apparition de nouvelles formes de dangers, il importe désormais de se préoccuper davantage des problèmes auxquels sont confrontés les pays non européens en matière de politique de sécurité.

La prolifération croissante, difficile à juguler, de systèmes d'armes sophistiquées, de missiles balistiques à longue portée et d'autres armes de destruction de masse ainsi que le transfert de technologies militaires conduisent à une dangereuse concentration d'arsenaux militaires dans le tiers monde. Cette tendance se répercute directement sur la sécurité de l'Europe. A l'heure actuelle déjà, certaines régions de l'Europe méridionale constituent des objectifs à la portée de ces armes.

Les nouvelles armes augmentent la liberté d'action de leurs détenteurs, tout en réduisant la dépendance de ceux-ci face aux grandes puissances. Un tel développement ne peut que diminuer l'efficacité des mesures visant à limiter l'exportation de produits de technologie de pointe. Par ailleurs, il augmente le danger d'une utilisation inconsidérée des armes.

2 3 Catastrophes et situations d'urgence

De nombreux dangers non liés à des événements de nature politico-militaire menacent la population et ses conditions d'existence. Ces dangers se développent lentement et de manière presque imperceptible, mais sont irréversibles dès qu'ils atteignent une certaine ampleur. Partant de cette constatation, le Conseil fédéral a soigneusement analysé les développements d'origine non politico-militaire qui peuvent jouer un rôle en matière de sécurité et les a décrits dans le rapport 90 précédemment cité. Cette analyse lui a ensuite permis de tirer les conclusions applicables aux différents domaines de l'activité étatique. Les conclusions relatives à la protection civile sont résumées ci-après.

En matière de développements autres que politico-militaires, il convient d'accorder une attention accrue aux catastrophes d'origine naturelle ou technique. En ce qui concerne les catastrophes naturelles, il peut s'agir de tremblements de terre, d'inondations ou d'éboulements; parmi les catastrophes techniques, il y lieu de

mentionner notamment les dégâts causés à l'environnement par des matières dangereuses, les accidents survenant dans l'industrie chimique ou les accidents nucléaires. A divers égards, ces catastrophes ont acquis, au cours de ces dernières années, une importance toujours plus grande. C'est ainsi que dans nos régions, particulièrement sensibles du point de vue écologique, la tendance à l'augmentation des risques de catastrophes naturelles fait naître de vives inquiétudes. Cette constatation s'applique aussi aux risques de catastrophes dues à l'activité humaine. Notre espace vital se caractérise par une forte interpénétration des zones résidentielles et industrielles qui comportent une infrastructure très dense. La poursuite du développement économique augmente le potentiel des risques majeurs et la vulnérabilité du système économique. De plus, ce développement rend difficile la création de zones de sécurité inhabitées.

Un certain nombre de catastrophes récentes ont mis en évidence de nouvelles formes de dangers et mettent en question l'expérience acquise jusqu'ici en matière de prévention et de protection. L'insécurité et la vulnérabilité de la société moderne modifient la façon dont les dangers majeurs sont perçus par le public. Les catastrophes de Tchernobyl et de Bophal ou le grand incendie de Schweizerhalle ont suscité un climat d'appréhension dans de larges couches de la population. Mais ces craintes ne sont que partiellement liées aux caractéristiques objectives de chacun de ces événements. L'appréciation des risques évoqués ci-dessus est fortement influencée par un certain doute quant aux effets des progrès techniques sur l'homme, sur l'évolution de la société ou sur les rapports existant entre les générations.

En ce qui concerne les autres situations d'urgence, tous les indices montrent que les problèmes issus de la croissance démographique vont constituer l'un des grands défis auxquels notre pays se trouvera confronté. Le fossé qui s'élargit entre pays riches et pays pauvres ainsi que l'existence de régions politiquement stables et de territoires secoués par des crises engendrent des mouvements migratoires importants. Malgré tous les efforts entrepris au niveau international, il faut admettre que le clivage Nord-Sud ne pourra pas être comblé à court terme. L'explosion démographique des pays en développement, les nombreux conflits politiques, les luttes liées à la maîtrise des ressources essentielles (sol, eau, nourriture, énergie, etc.) et les problèmes écologiques auront probablement pour conséquence d'accentuer encore la pression migratoire. Au-delà des déplacements de populations de l'hémisphère Sud vers l'hémisphère Nord, il faut par ailleurs s'attendre à un flux migratoire accru de l'Est vers l'Ouest, à la suite des bouleversements survenus en Europe centrale et orientale.

Les prescriptions restreignant l'immigration, même assorties de contrôles renforcés à la frontière, ne permettent d'endiguer que très partiellement des phénomènes que seule une structure mondiale équilibrée pourrait enrayer. En l'occurrence, deux solutions peuvent être envisagées à long terme : ou bien élever le niveau de vie des pays les plus démunis, en y créant des conditions stables tant sur le plan économique et politique qu'en matière de sécurité, ou bien aligner graduellement le niveau de vie des pays industrialisés sur celui des pays en développement, par des prestations beaucoup plus importantes qu'aujourd'hui de la part des premiers au profit des seconds. En l'état actuel des choses, ni l'une ni l'autre de ces hypothèses ne peut être considérée comme réaliste. Aussi la Suisse devra-t-elle, longtemps encore, s'accommoder d'un phénomène migratoire de grande envergure.

La Suisse est confrontée à de nouveaux défis qu'elle se doit de relever en ayant recours à tous les moyens politiques appropriés dont elle dispose. A l'avenir, nous voulons nous associer encore davantage aux efforts propres à améliorer les conditions économiques et politiques des pays en développement et combattre ainsi les causes mêmes de ces migrations. Face à la menace que représente un afflux massif de réfugiés, le Conseil fédéral prévoit d'agir sur deux plans. D'une part, il entend adopter une politique de développement qui contribue à diminuer l'antagonisme Nord-Sud ainsi qu'à promouvoir la stabilité économique et politique des pays du tiers monde. D'autre part, il a pris diverses mesures en vue de contenir la pression migratoire par une action concertée des différents partenaires de la défense générale, dont la protection civile fait partie.

2 4 Conséquences pour la protection civile

Les profondes modifications survenues au niveau mondial et européen comportent autant de chances que de dangers. L'évolution politique et les déclarations d'intention des gouvernements, affirmant leur volonté de renoncer à la force et à la menace pour régler les conflits, ouvrent la voie à une détente durable. Concrètement, cet espoir se fonde sur le fait que, depuis l'époque de la Guerre froide qui déterminait notre stratégie dans le domaine du maintien de la paix, la menace s'est manifestement réduite et les démarches entreprises pour instaurer des rapports de confiance, contrôler les armements et vérifier le désarmement évoluent favorablement.

Mais les risques de conflits de toutes sortes subsistent: Ils résident dans la possibilité de voir s'exacerber les différends et surtout dans le maintien de potentiels militaires qui, bien qu'en voie de diminution, demeureront importants à long terme. La persistance de ces dangers tient à l'incertitude liée à la phase de transition, qui s'étendra

sans doute sur de nombreuses années. L'instabilité et l'insécurité qui caractérisent la période actuelle ne permettent pas d'exclure - même si cette éventualité peut paraître peu probable - que de nouveaux protagonistes, profitant de l'insouciance des peuples influencés par les perspectives de paix, prennent des initiatives militaires afin de réaliser leurs desseins. De nouveaux conflits pourraient éclater, même en Europe, ou impliquer notre continent.

2 4 1 La protection demeure indispensable

Dans son rapport 90 sur la politique de sécurité, le Conseil fédéral a tenu compte de l'amélioration qui s'est produite dans les relations internationales, en annonçant l'intention de la Suisse de prendre une part active à l'instauration d'un nouveau système de sécurité. Toutefois, il convient de maintenir une défense crédible, dans la mesure où les principaux éléments de celle-ci ont fait leurs preuves à l'époque de la confrontation entre l'Est et l'Ouest.

Dans cette perspective, la mission prioritaire initiale de la protection civile doit, de l'avis du Conseil fédéral, être confirmée. En application du principe "Prévenir vaut mieux que guérir", la protection de la population continuera dès lors de faire partie des tâches essentielles dévolues à la protection civile. Seule cette dernière est en mesure de remplir une telle mission.

2 4 2 Importance accrue de l'aide d'urgence

Nombre de mesures mises en oeuvre pour faire face à des conflits armés peuvent aussi s'avérer efficaces en cas de catastrophes ou dans d'autres situations de nécessité. Conscient de l'éventail des dangers liés aux développements non politico-militaires, le Conseil fédéral entend, le cas échéant, mettre encore davantage à contribution les moyens de la politique de sécurité.

En ce qui concerne les catastrophes d'origine naturelle ou technique, les préparatifs ne doivent pas seulement porter sur des interventions à l'échelon local. Des planifications doivent aussi être établies en prévision d'un événement de grande ampleur, susceptible d'impliquer toute une région, voire l'ensemble du pays et des zones limitrophes de la Suisse. Conçues pour protéger la population en cas de conflits armés, les infrastructures de la protection civile doivent, à l'avenir, être systématiquement utilisées au profit de la communauté confrontée à des catastrophes ou à toute autre situation de nécessité. A cet effet, il y a lieu d'adapter, au besoin, ces infrastructures.

C'est pourquoi le Conseil fédéral a assigné à la protection civile une deuxième mission prioritaire: En se fondant sur le principe de la simplicité, de la rapidité et de la coopération, la protection civile est appelée, en tant que moyen mis d'abord à la disposition de la commune, à fournir, en collaboration avec les services d'intervention créés à cet effet, une aide permettant de faire face à des catastrophes d'origine naturelle ou technique et à d'autres situations de nécessité. Elle facilitera ainsi la tâche des autorités qui sont chargées de maîtriser en temps utile ce genre de situations.

3 Mission et engagement de la protection civile

Le rapport 90 sur la politique de sécurité de la Suisse définit les objectifs de la Suisse dans ce domaine. La stratégie qui doit permettre de réaliser ces objectifs comporte quatre volets, à savoir, la promotion de la paix par la coopération et l'entraide, la prévention de la guerre par la capacité de défense, la contribution à la sauvegarde des conditions d'existence et, enfin, la préparation adéquate. Le Conseil fédéral considère que les conflits, catastrophes ou autres situations de nécessité constituent une menace que l'on ne saurait exclure. Compte tenu des buts et de la stratégie de sa politique de sécurité, il a défini la mission de la protection civile de la manière suivante :

3 1 Mission de la protection civile

Moyen à la disposition des autorités civiles, la protection civile

- **prend les mesures nécessaires pour assurer la protection, le sauvetage et l'assistance de la population en cas de conflits armés;**
- **fournit, en collaboration avec les services d'intervention prévus à cet effet, une aide en cas de catastrophes d'origine naturelle ou technique et dans d'autres situations de nécessité;**
- prend les mesures nécessaires à la protection des biens culturels pour le cas de conflits armés;
- est en mesure de participer à des opérations transfrontalières dans un cadre régional, en collaboration avec les organisations spécialisées en matière de sauvetage et d'aide en cas de catastrophes.

Le Conseil fédéral considère que les deux premières tâches sont d'importance égale. Ceci implique une modification des priorités, si l'on songe au caractère essentiel que revêtait jusqu'ici la protection de la population en cas de conflits armés. En ce qui concerne la troisième tâche, la nouveauté ne réside pas dans sa nature même, mais bien dans son attribution à la protection civile. La quatrième tâche tient compte des efforts d'intégration qui, sur le plan international et tout spécialement en Europe, sont entrepris dans le domaine de la protection de la population et de l'aide transfrontalière en cas de catastrophes ou dans d'autres situations d'urgence. A cet égard, la Suisse a déjà conclu des accords bilatéraux avec l'Allemagne et la France

(FF 1987 II 773). Ces accords définissent l'aide mutuelle que les pays signataires sont appelés à se porter en cas de catastrophes ou d'accidents graves. Des accords semblables sont en préparation avec l'Italie, d'une part, et l'Autriche, d'autre part. Les mesures pratiques de planification et de préparation à l'intervention doivent être prises par les cantons et, au besoin, par les communes des régions limitrophes.

3 2 Engagement de la protection civile

En cas de conflits armés, la protection civile est appelée à intervenir dans le cadre du service actif, c'est-à-dire comme moyen de la défense générale. En cas de catastrophes ou dans d'autres situations de nécessité, elle intervient sous la forme d'aide et de secours urgents. Dans les deux cas, la mise sur pied de la protection civile relève des autorités.

Le tableau synoptique ci-dessous fait ressortir les similitudes et les différences existant entre les deux types d'intervention. Il montre dans quelles conditions et de quelle manière la protection civile peut être amenée à remplir sa mission.

	Intervention de la protection civile en cas de conflits armés	Intervention de la protection civile en cas de catastrophes ou lors d'autres situations de nécessité
Type de service	Service actif	Aide en cas de catastrophes et secours urgents
Principe	"PREVENIR VAUT MIEUX QUE GUERIR"	"SIMPLICITE, RAPIDITE ET COOPERATION"
Facteur temps	Les délais de préalerte et d'alerte se comptent en jours.	La mise en oeuvre des mesures doit intervenir dans les minutes qui suivent l'événement et peut s'étendre sur plusieurs jours.

	Intervention de la protection civile en cas de conflits armés	Intervention de la protection civile en cas de catastrophes ou lors d'autres situations de nécessité
Planification et préparatifs	Des dispositions très précises peuvent être prises en matière de planification et de préparatifs, en particulier en ce qui concerne la préparation à l'engagement de l'organisation de protection civile. De nombreuses dispositions ont d'ailleurs déjà été prises dans ce domaine.	En ce qui concerne les moyens à engager, il y a lieu de procéder à une planification générale qui indique quels sont les moyens de la protection civile et dans quel délai ces moyens peuvent être engagés. Cette planification, dont seuls certains points ont été établis jusqu'ici, devra désormais être réalisée en collaboration avec les organisations poursuivant le même but.
Préparation de la protection	Lorsque l'ordre de mise sur pied est donné, il faut compter 2 jours pour offrir à la population et aux biens culturels une protection convenable et 6 jours pour une protection plus étendue.	Les mesures visant à protéger la population doivent être adaptées aux circonstances. Leur temps de préparation ne peut être uniformément défini.
Préparation des secours	Une fois l'état de préparation à l'intervention réalisé, les organes de conduite et les formations des organisations de protection civile sont disponibles immédiatement et en tout temps.	Certains éléments d'intervention (chefs, personnel auxiliaire, etc.) peuvent être engagés dans l'heure qui suit l'événement dommageable; pour d'autres éléments, comme les formations de sauvetage, il faut compter un délai de 6 heures; enfin, 24 à 36 heures peuvent être nécessaires à la préparation du reste de l'organisation de protection civile (personnes séjournant effectivement dans la commune).

Intervention de la protection civile en cas de conflits armés

Intervention de la protection civile en cas de catastrophes ou lors d'autres situations de nécessité

Compétences en matière de mise sur pied

L'ordre de mise sur pied pour le service actif relève du Conseil fédéral. Sur délégation, les gouvernements cantonaux peuvent également ordonner la mise sur pied de leurs organisations de protection civile.

En cas de catastrophes ou lors d'autres situations exigeant une aide ou des secours urgents, l'ordre de mise sur pied relève de l'exécutif communal ou du gouvernement cantonal. En cas d'événements touchant une grande partie du territoire, tels que des tremblements de terre, des inondations ou des contaminations radioactives, le Conseil fédéral peut aussi ordonner la mise sur pied de la protection civile.

Procédure de mise sur pied

La convocation pour le service actif a lieu par le biais de mises sur pied partielles ou d'une mise sur pied générale. Les communes préparent les mesures à prendre en appliquant les prescriptions uniformes de la Confédération.

Les cantons planifient l'aide en cas de catastrophes et l'aide d'urgence, en tenant compte des données locales et régionales. Les préparatifs concrets incombent aux communes.

3 3 Protection de la population

La protection de la population vise à assurer la survie de la plus grande partie possible de la population. Toutes les dispositions prises dans ce sens doivent tendre à un maximum d'efficacité. Du point de vue humain autant qu'économique, la protection des personnes, ordonnée à titre préventif, constitue la mesure la plus efficace, tant il est vrai que prévenir vaut mieux que guérir.

La préparation d'une solide infrastructure de protection est et reste une mesure capitale. L'occupation préventive des abris doit être assurée par l'alarme et la diffusion de consignes sur le comportement à adopter. Les constructions de protection n'offrent pas une protection absolue. En cas d'événement grave cependant, elles augmentent considérablement les chances de survie de la population. Économiquement, leur coût est supportable.

Dans notre pays, il ne peut être question d'évacuer la population de régions entières en cas d'urgence; les mesures de protection qui s'imposent doivent donc être prises là où le danger se manifeste. L'égalité des chances de survie implique par conséquent que chaque habitant dispose d'une place protégée à proximité de son domicile. Afin d'assurer la continuité de la vie économique du pays, il y a également lieu de mettre des constructions de protection à la disposition du personnel des entreprises.

La planification des mesures visant à protéger la population se fonde sur le principe de l'harmonisation des mesures de protection. Ces dernières sont pleinement efficaces lorsque, dans le domaine des constructions comme dans celui de l'organisation, chacune d'elles contribue de manière équilibrée à la réalisation d'un même objectif.

La protection civile se doit avant tout de protéger des personnes. Elle devra donc tenir compte des comportements humains en cas d'événement grave. Aussi, lors de l'attribution des places protégées, il convient de maintenir autant que possible les communautés naturelles, la cellule familiale en particulier. Les communautés déjà formées supportent en effet plus facilement une période de danger que les groupes créés au gré des circonstances.

Pour des raisons économiques, les abris sont, en temps de paix, utilisés à des fins étrangères à la protection civile, soit principalement comme caves. Les propriétaires sont cependant tenus d'équiper ces locaux du matériel nécessaire à un séjour prolongé. De plus, les abris doivent pouvoir être mis à la disposition de l'organisation de protection civile dans un délai de vingt-quatre heures.

En cas de conflits armés, les mesures de protection comprennent principalement

- la diffusion de l'ordre d'alarme et des instructions destinées à la population;
- la préparation des abris;
- l'occupation préventive des abris;
- le séjour prolongé dans les abris entrecoupé, en fonction de la situation, d'interruptions momentanées.

En cas de catastrophes ou lors d'autres situations de nécessité, les mesures sont prises en fonction de la situation, plus particulièrement du temps à disposition. Entrent en considération

- la protection dans la maison;
- la protection dans la cave ou dans l'abri non préparé;
- la protection dans l'abri préparé;
- l'évacuation restreinte.

La compétence d'ordonner, de faire exécuter et de lever les mesures de protection appartient aux autorités. Ces dernières sont également tenues de veiller à l'application correcte des mesures prescrites. A cet effet, les corps de police cantonaux et communaux sont renforcés par des personnes astreintes à servir dans la protection civile. L'organisation de protection civile, elle, est chargée de préparer les abris et de les attribuer à la population. Elle doit aussi organiser l'occupation des abris, assister la population durant le séjour dans les abris et assurer l'encadrement de la population lorsque d'autres mesures de protection sont ordonnées par les autorités. Quant à la population, elle doit être consciente de sa part de responsabilité.

3 4 Sauvetage et opérations de secours

Si la protection civile constitue le seul moyen dont les autorités disposent pour protéger la population, elle n'est, dans le domaine du sauvetage et des secours, qu'une organisation parmi d'autres. Elle complète ces organisations, sans les remplacer. Dirigée par les autorités, l'organisation de protection civile collabore avec d'autres organismes, en s'inspirant du principe de simplicité, rapidité et coopération. Ses partenaires les plus importants sont les corps de sapeurs-pompiers, les services techniques communaux, les services de la santé publique et les troupes de sauvetage de l'armée.

Contrairement aux mesures de protection qui doivent, en règle générale, être prises là où le danger se manifeste, les préparatifs de sauvetage et de remise en état peuvent être effectués aussi bien sur le plan local qu'à l'échelon régional. Il convient d'en tenir compte en préparant les moyens d'intervention et les opérations elles-mêmes.

3 5 Information

La population doit être tenue au courant des dangers qui pourraient la menacer, des possibilités de protection et des moyens de secours qui sont à sa disposition; elle doit en particulier savoir quel comportement il faut adopter lorsque les sirènes retentissent.

L'information doit être claire, honnête et diffusée de manière coordonnée. Elle mettra en évidence les possibilités et les limites des mesures prises. Seule une telle information inspire confiance dans les dispositions adoptées par les autorités et la protection civile.

4 Organisation de protection civile

4 1 Objectifs généraux

La protection civile conserve sa structure fédéraliste. La commune en demeure la principale responsable. Dès lors, la protection de la population et des biens culturels ainsi que l'organisation des secours et la préparation de l'infrastructure technique sont des tâches qui incombent au premier chef à la commune. Ce système permet d'adopter des solutions souples et adaptées aux conditions locales. Il met de plus l'accent sur la responsabilité individuelle.

Il est possible d'améliorer la capacité d'intervention de la protection civile en exécutant certaines tâches à l'échelon régional. Ce principe s'applique en particulier aux domaines de la conduite et des secours. Responsables en la matière, les cantons peuvent décider de grouper les organisations de protection civile de petites communes.

Les structures et les organisations mises en place pour maîtriser les situations ordinaires doivent, autant que faire se peut, être maintenues lors de situations extraordinaires. Selon le principe qui préconise une mise à contribution de moyens ordinaires si possible, extraordinaires si nécessaire, la protection civile doit compléter et non pas remplacer les moyens disponibles. On évite ainsi de confier les mêmes tâches à plusieurs partenaires et, par la même occasion, on ouvre la voie à l'élaboration de nouvelles solutions combinées. Une intégration plus poussée de la politique de sécurité dans la politique générale en vue de sauvegarder au mieux les conditions d'existence permet, en outre, de mettre à la disposition des partenaires civils un nombre approprié de personnes astreintes à servir dans la protection civile.

L'organisation de protection civile de la commune doit être structurée d'une manière simple, afin de permettre un engagement souple et rapide de ses moyens.

4 2 Structures de l'organisation de protection civile

La simplification des structures et la délimitation claire des responsabilités constituent les conditions nécessaires à une préparation adéquate et à des interventions efficaces. C'est pourquoi il est prévu d'abandonner le système tricéphale fondé sur les

organismes d'abri, les organismes de protection d'établissement et l'organisme local de protection. L'organisation de protection civile (OPC) constitue désormais une entité.

Les organismes d'abri seront transformés en services de protection de la population. Les organismes de protection d'établissement, dans leur forme actuelle, sont appelés à disparaître.

Près d'un tiers des fonctions actuelles de l'organisation de protection civile pourront ainsi être supprimées ou regroupées. Ceci permettra d'alléger la conduite et de simplifier les filières d'instruction.

Les structures de l'organisation de protection civile se présentent de la manière suivante:

Champs d'activité	Articulations principales	Directions / services
Conduite	Directions (états-majors)	- Direction de l'OPC - Direction de secteur
	Services d'état-major	- Service de renseignements - Service des transmissions - Service de protection AC
Protection	Services de protection	- Service de protection de la population - Service d'assistance - Service de protection des biens culturels
Secours	Services d'intervention	- Service de sauvetage - Service sanitaire
Logistique	Services logistiques	- Service de ravitaillement - Service d'exploitation des constructions, du matériel et des transports

4 3 Tâches de l'organisation de protection civile

4 3 1 Conduite

L'organisation de protection civile est conduite par le **chef de la protection civile** (appelé jusqu'ici chef local), qui dispose d'un état-major (le suppléant du chef de la protection civile et les chefs de service) ainsi que du personnel des services d'état-major. L'ensemble de ces personnes constitue la direction de l'organisation de protection civile. Les directions de secteur des villes (un secteur compte au minimum 20'000 habitants) présentent la même structure.

Le chef de la protection civile (avec son état-major)

- conduit les directions et formations subordonnées;
- dirige les mesures de protection de la population;
- coordonne les mesures concernant les secours et la logistique;
- élabore les documents nécessaires aux décisions des autorités communales.

Les **services d'état-major** se chargent des tâches du service de renseignements, assurent les liaisons et exécutent les travaux liés à la protection AC.

Les fonctions dirigeantes de l'organe de conduite de la commune (p. ex. les fonctions incombant aux chefs de service) et celles de la direction de l'organisation de protection civile doivent, dans la mesure du possible, être assumées par les mêmes personnes. Le personnel des services d'état-major, les moyens de transmission et les postes de commandement des organisations de protection civile servent également à l'organe de conduite de la commune. Il sera ainsi plus aisé d'assurer la conduite de la commune lors de situations extraordinaires.

4 3 2 Protection

Dans ce domaine, l'organisation de protection civile dispose d'un service de protection de la population, d'un service d'assistance et d'un service de protection des biens culturels.

Afin d'encourager la responsabilité individuelle lors de situations extraordinaires, le **service de protection de la population** est appelé à instruire la population quant aux mesures de protection, de lutte contre le feu, de sauvetage et de premiers secours. Il assure ainsi la protection de la population sur le lieu d'habitation et la protection de la population active sur le lieu de travail. Les tâches du service de protec-

tion de la population incombent aux directions de quartier et aux directions d'îlot, qui sont des organisations de cadres. Un quartier comprend au moins 5'000 habitants et un îlot un minimum de 500 habitants. Pour 100 habitants, on compte en moyenne un membre de la protection civile spécialisé dans les tâches d'encadrement, dénommé responsable de la protection. La façon dont la protection de la population est organisée montre clairement qu'une part importante de la responsabilité en matière de sécurité incombe à la population elle-même.

Le service d'assistance appuie les organisations chargées par les autorités d'accueillir, d'héberger et de ravitailler les sans-abri, les fugitifs et d'autres personnes en quête de protection. Le service d'assistance est structuré en fonction des besoins et des particularités de chaque canton. Si un canton renonce à la création d'un service particulier, les tâches d'assistance doivent être assumées par le service de protection de la population.

Le service de protection des biens culturels est désormais intégré dans l'organisation de protection civile. Il assure la protection des biens culturels meubles et immeubles. Sa structure et ses besoins propres sont déterminés en fonction de la planification de la protection des biens culturels.

4 3 3 Secours

Dans le domaine des secours, l'organisation de protection civile dispose du service de sauvetage et du service sanitaire, qui travaillent en étroite collaboration avec d'autres organismes. La protection civile veut intensifier cette coopération et ainsi améliorer l'efficacité de l'ensemble. Cet objectif sera atteint grâce à une délimitation claire des responsabilités et à une répartition appropriée des tâches.

Cette adaptation des structures concerne avant tout la collaboration avec les corps de sapeurs-pompiers, qui s'effectuera sur de nouvelles bases. Actuellement, la plupart des sapeurs-pompiers sont incorporés soit dans une unité ou un état-major militaire, soit dans une direction ou une formation de la protection civile. En période de service actif, ils ne peuvent plus exercer leur fonction dans le cadre du service du feu. En cas de nécessité, ces tâches devraient, selon le système en vigueur, être assumées par les formations de lutte contre le feu de la protection civile.

La répartition actuelle des tâches est en contradiction avec l'objectif visant à maintenir en activité, dans toutes les situations, les organisations qui ont fait leurs preuves. Désormais, les corps de sapeurs-pompiers assureront leurs tâches également en

temps de service actif, en lieu et place des formations de lutte contre le feu de la protection civile.

Ce transfert des tâches implique qu'un certain nombre de militaires et de personnes astreintes à servir dans la protection civile soient mis à la disposition des corps de sapeurs-pompiers professionnels, des centres de renfort du service du feu et des corps de sapeurs-pompiers locaux.

4 3 3.1 Service de sauvetage

Les formations de pionniers et de lutte contre le feu de la protection civile seront libérées de l'obligation qui leur est faite actuellement de reprendre les tâches incombant aux corps de sapeurs-pompiers locaux. Elles seront transformées en formations de sauvetage. Ces dernières seront chargées d'aménager des abris de fortune, de localiser et de sauver des personnes ensevelies ou enfermées, ainsi que de déblayer des axes routiers et des voies d'accès. Dans le domaine de l'aide en cas de catastrophes et des secours urgents, les formations de sauvetage constituent ainsi le moyen principal de l'organisation de protection civile. En outre, elles seront appelées à renforcer et à appuyer les corps de sapeurs-pompiers.

L'attribution des formations de sauvetage aux organisations de protection civile est du ressort des cantons. Lors de cette opération, il faudra tenir compte du dispositif cantonal de lutte contre le feu et des possibilités de constituer, à l'échelon régional, des formations destinées à produire un effort principal, par analogie avec les centres de renfort.

4 3 3.2 Service sanitaire

En toutes circonstances, les organes de la santé publique et les organismes privés doivent assurer, d'une manière aussi complète que possible, le service sanitaire de la population. Les hôpitaux civils de base (centres opératoires protégés) sont complétés par un réseau de postes sanitaires et de postes sanitaires de secours de la protection civile, qui s'inscrivent dans les dispositifs cantonaux en la matière. L'exploitation de ces postes relève du service sanitaire de la protection civile.

Le service sanitaire de l'organisation de protection civile assume ses tâches dans le cadre du service sanitaire coordonné, au sein des secteurs sanitaires. La collaboration avec les organes de la santé publique, la Croix-Rouge, les associations de samaritains et les autres partenaires des services sanitaires est ainsi assurée.

4 3 4 Logistique

Dans le domaine de la logistique, l'organisation de protection civile dispose d'un service de ravitaillement ainsi que d'un service d'exploitation des constructions, du matériel et des transports.

Le **service du ravitaillement** se charge d'approvisionner en denrées alimentaires les personnes servant dans la protection civile, les patients accueillis dans les constructions du service sanitaire et, sur ordre des autorités communales, d'autres personnes encore, telles que les sans-abri par exemple. Ce service doit coordonner l'acquisition et la distribution des biens de consommation nécessaires aux organisations de protection civile et tenir la comptabilité.

Le **service d'exploitation des constructions, du matériel et des transports** est chargé de l'entretien et de l'exploitation de l'équipement technique des constructions de protection civile. Il est responsable du matériel et des moyens de transport de l'organisation de protection civile et, plus particulièrement, des activités qui ont trait à la réquisition. Le service d'exploitation coordonne également les réparations du matériel de l'organisation de protection civile, réparations qui sont exécutées en collaboration avec des entreprises privées.

5 Personnel

5.1 Objectifs généraux

Compte tenu des nouvelles structures prévues, les organisations de protection civile doivent, pour l'ensemble de la Suisse, pouvoir disposer des effectifs suivants:

- Conduite	env. 52'000	env. 13,5 %
- Protection		
· Service de protection de la population	env. 116'000	env. 31,0 %
· Service d'assistance	env. 20'000	env. 5,0 %
· Service de protection des biens culturels	env. 4'000	env. 1,0 %
- Secours		
· Service de sauvetage	env. 90'000	env. 23,5 %
· Service sanitaire	env. 60'000	env. 16,0 %
- Logistique	env. 38'000	env. 10,0 %
Total	env. 380'000 ¹⁾	100,0 %

1) = env. 5,5 % de la population résidente

Par rapport au système actuel, la nouvelle organisation implique une diminution des effectifs, qui passeront de quelque 520'000 à environ 380'000 personnes. Ce nombre ne pourra être atteint que par le maintien de l'obligation de servir fondée sur le système de milice. Toutes réductions supplémentaires des effectifs mettraient en question la capacité de la protection civile à accomplir ses deux missions prioritaires, qui consistent à protéger et à secourir la population.

L'engagement volontaire des femmes dans la protection civile jouera, à l'avenir également, un grand rôle. Cette forme de coopération, possible dans toutes les fonctions, permet aux femmes de répondre aux préoccupations qui leur sont propres.

Elle représente surtout un précieux apport qualitatif dans de nombreux domaines. A cet égard, il convient de noter que la participation des femmes aux activités de la protection civile se trouve facilitée par le fait que les services d'instruction et les éventuels engagements des organisations de protection civile se déroulent en principe dans la commune ou la région.

L'incorporation obligatoire des étrangers résidant en Suisse n'est pas envisagée, ne serait-ce que par égard au droit international public. Elle est également inopportune pour des raisons pratiques. Il va sans dire que les étrangers qui le désirent auront toujours la possibilité de s'engager dans la protection civile sur une base volontaire. L'expérience a d'ailleurs montré que cette forme de participation constitue pour les étrangers une bonne occasion de s'intégrer dans notre société.

5 2 Mise à disposition de personnel dans le cadre de la défense générale

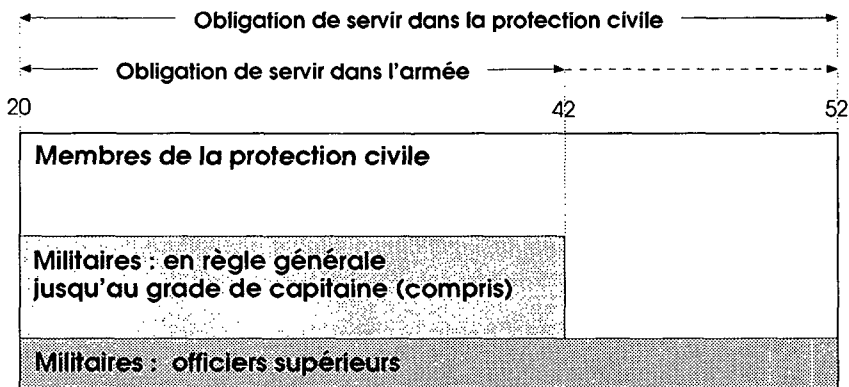
La mise à disposition, par la protection civile, de personnes chargées d'assumer des tâches d'intérêt général, notamment au sein de l'économie, auprès de partenaires civils et dans l'armée, est traitée en fonction des besoins particuliers. Ces besoins sont pris en considération dans les effectifs mentionnés ci-dessous, calculés pour l'ensemble de la Suisse.

- Exemptions en vue de l'accomplissement de tâches d'intérêt public (ce nombre comprend les personnes appartenant aux corps de sapeurs-pompiers professionnels et aux services de sauvetage professionnels ainsi que le personnel des hôpitaux et des homes)	env. 25'000
- Dispenses du service actif au profit de l'économie et de l'armée	env. 25'000
- Attributions à des	
· états-majors civils de conduite	env. 10'000
· corps de police cantonaux et communaux	env. 10'000
· services techniques communaux	env. 10'000
- Mises à disposition au profit des corps des sapeurs-pompiers	env. 60'000
Total	env. 140'000

De plus, il est possible de régler une partie des problèmes liés au manque de personnel, en accordant des congés de durée limitée à certaines personnes astreintes à servir dans la protection civile. Cette procédure est très simple, du fait que les communes sont compétentes en la matière.

5 3 Obligation de servir dans la protection civile

La réduction des effectifs permet d'abaisser de huit ans l'âge de libération de l'obligation de servir dans la protection civile. Actuellement fixé à soixante ans, cet âge sera ramené à cinquante-deux ans. Ce changement s'inscrit dans la suite logique de l'abaissement, de cinquante à quarante-deux ans, de l'âge de libération du service militaire. Les soldats, les appointés, les sous-officiers, les sous-officiers supérieurs, les officiers subalternes et, en règle générale, les officiers spécialistes ainsi que les capitaines sont ainsi versés dans la protection civile pour une durée de dix ans. En principe, les officiers supérieurs ne sont pas intégrés dans la protection civile. Le tableau ci-dessous donne un aperçu de l'obligation de servir dans la protection civile et dans l'armée.



5 4 Administration du personnel

L'administration du personnel devra être simplifiée en collaboration avec l'armée et les autres partenaires. Il importe avant tout de réduire les différentes formes de "mises à disposition" (exemptions, dispenses du service actif, etc.) ainsi que d'unifier et de simplifier les procédures. Dans le cadre des réformes de la protection civile et de l'armée, il conviendra encore d'examiner la possibilité de réunir en une seule "opération de transfert" les procédures actuellement distinctes de libération de l'obligation de servir dans l'armée et d'incorporation dans la protection civile. Enfin, il est prévu d'introduire un livret de service commun, ce qui constitue une autre simplification.

6 Instruction

6 1 Objectifs généraux

Compte tenu des nouvelles tâches assignées à la protection civile et des expériences faites au cours de ces dernières années, il est indispensable d'adapter l'instruction à la nouvelle situation. Les innovations envisagées poursuivent les objectifs suivants:

- Les organisations de protection civile doivent être rapidement opérationnelles, afin de pouvoir intervenir efficacement aussi bien lors de conflits armés que lors de catastrophes ou dans d'autres situations d'urgence.
- L'instruction doit contribuer à améliorer la motivation des personnes astreintes à servir.
- Enfin, il convient de renforcer la confiance de la population dans la protection civile.

Ces objectifs généraux requièrent notamment les innovations suivantes:

- Le rapport d'incorporation deviendra obligatoire. Il doit garantir une affectation judicieuse des personnes astreintes à servir dans la protection civile, en application du principe de "la bonne personne au bon endroit".
- Pour assurer une formation uniforme, l'instruction de base des cadres supérieurs sera dispensée par la Confédération.
- A l'avenir, les cantons devront assumer une plus grande responsabilité dans le domaine des cours de répétition. Il importe que ces services d'instruction soient organisés sur la base de données uniformes quant aux objectifs à atteindre, à la préparation et au déroulement, dès lors que la réputation de la protection civile dépend directement de la qualité de l'instruction dispensée.
- Les temps d'instruction des cours de répétition devront être utilisés de manière plus rationnelle et plus souple, pour qu'il soit possible d'organiser aussi bien des exercices de courte durée que des engagements d'une durée plus longue au profit de la collectivité.
- La formation des instructeurs devra revêtir un caractère plus professionnel. Il convient en effet de mieux préparer les instructeurs à cette tâche exigeante que représente l'éducation des adultes.

6 2 Compétences

- La Confédération**
- édicte des prescriptions générales en matière d'instruction;
 - élabore les documents de base afin d'uniformiser l'instruction (documents d'instruction, documents d'intervention et documents techniques);
 - forme les cadres supérieurs (chefs de la protection civile, chefs de secteur, chefs de service, etc.);
 - forme les instructeurs à plein temps.
- Les cantons**
- édictent des prescriptions particulières en matière d'instruction;
 - supervisent l'instruction dispensée aux directions et aux formations lors des cours de répétition;
 - forment les cadres moyens (chefs de quartier, chefs d'îlot, chefs de détachement, chefs de section, etc.);
 - forment les instructeurs à temps partiel.
- Les communes**
- forment les cadres inférieurs (responsables de la protection, chefs de groupe, etc.) ainsi que le personnel;
 - instruisent les directions et les formations lors des cours de répétition.

6 3 Instruction de base et cours de perfectionnement destinés aux personnes astreintes à servir dans la protection civile

Organisés par service et par classe, les services d'instruction de base et de perfectionnement destinés aux personnes astreintes à servir dans la protection civile ont en principe lieu dans un centre d'instruction. Cette formation est dispensée par des instructeurs.

La durée actuelle de l'instruction de base et des cours de perfectionnement est maintenue. Ces temps d'instruction suffisent, à condition de limiter la matière au minimum nécessaire et de disposer à la fois d'instructeurs compétents et d'une infrastructure moderne.

Toutes les personnes nouvellement incorporées dans l'organisation de protection civile doivent participer à un **rapport d'incorporation** obligatoire qui dure au plus un jour. Le rapport d'incorporation a pour objectif une affectation judicieuse des

personnes astreintes, en application du principe de "la bonne personne au bon endroit". Il revêt ainsi une importance décisive pour le succès de l'instruction ultérieure.

Toutes les personnes nouvellement incorporées suivent un **cours d'introduction** d'une durée maximale de cinq jours. Le programme du cours d'introduction, qui sera adapté aux connaissances civiles et militaires des participants, comprend des informations générales sur la protection civile et l'étude de thèmes particuliers établis en fonction des tâches que les personnes nouvellement incorporées sont appelées à remplir.

Tous les cadres doivent suivre un **cours de cadres** d'une durée maximale de douze jours. Ces cours ont pour but de dispenser les connaissances techniques nécessaires ainsi qu'une formation en matière de conduite et d'instruction. Les connaissances civiles ou militaires permettent d'abréger la durée normale prévue pour les différentes filières d'instruction.

Les cadres peuvent être tenus de suivre, tous les quatre ans, un **cours de perfectionnement** d'une durée maximale de douze jours. Ce service peut être réparti sur plusieurs années.

En outre, les cadres - et plus particulièrement les chefs de la protection civile et les chefs de service - pourront être appelés à participer à des cours et à des exercices impliquant la défense générale et des organisations avec lesquelles coopère la protection civile. L'instruction ainsi dispensée aura une portée générale ou traitera de domaines spécifiques.

6 4 Instruction des directions et formations

L'instruction des membres des directions et formations est dispensée sous la forme de **cours de répétition**. Ces cours permettent de compléter, d'approfondir et de mettre en pratique les connaissances et le savoir-faire acquis, plus particulièrement en ce qui concerne la conduite à tous les échelons. Les cours de répétition servent également à dispenser l'instruction nécessaire à la collaboration avec les autres partenaires, tels que les corps de sapeurs-pompiers, les associations de samaritains, la Croix-Rouge et les formations militaires.

Le canton supervise l'exécution des cours de répétition dont le déroulement est mis au point durant les cours préparatoires de cadres. En général, les cours de répétition

ont lieu dans la commune et sont dirigés par les cadres de l'organisation de protection civile.

Les temps d'instruction consacrés aux cours de répétition peuvent être mis à contribution pour effectuer des travaux d'intérêt public. Ces interventions au profit de la communauté servent également à exercer la conduite de la formation et à promouvoir l'esprit de corps.

Les cours de répétition peuvent aussi être effectués sous la forme d'exercices de courte durée. Ces exercices permettent d'apprendre aux personnes astreintes à servir dans la protection civile à collaborer avec les formations dont les membres accomplissent leur service sur une base volontaire (corps de sapeurs-pompiers, associations de samaritains, etc.).

Les personnes incorporées dans l'organisation de protection civile de la commune peuvent être convoquées chaque année à un cours de répétition de deux jours. Elles peuvent en outre être appelées à rattraper les jours de service non accomplis durant les deux années civiles écoulées ou à effectuer les jours de service des deux années civiles suivantes. Toutefois, les personnes astreintes à servir dans la protection civile ne peuvent pas être convoquées pour une durée supérieure à six jours par année.

Les cadres peuvent, quant à eux, être appelés à effectuer des services annuels supplémentaires. La durée de ces services est fixée ainsi: pour les chefs de la protection civile, les chefs de secteur et leurs suppléants ainsi que les chefs de service: treize jours au plus; pour les chefs de quartier, les chefs d'îlot, les chefs de détachement et leurs suppléants ainsi que les chefs de section: huit jours au plus; pour les autres cadres: trois jours au plus.

6 5 Formation des instructeurs

La protection civile fait appel à des instructeurs à plein temps et, si nécessaire, à des instructeurs à temps partiel. Les instructeurs sont engagés comme directeurs de cours ou comme chefs de classe durant l'instruction de base et les cours de perfectionnement, ainsi que comme conseillers cantonaux ou régionaux durant les cours de répétition.

La formation des instructeurs doit être améliorée. Il importe notamment d'étendre et d'approfondir les connaissances des instructeurs sur les plans didactique et méthodologique ainsi que dans les domaines de la protection civile, de la défense généra-

le, de l'aide en cas de catastrophes et des secours urgents. La création de l'école fédérale d'instructeurs a été approuvée par le Conseil fédéral. Elle permettra d'assurer aux instructeurs à plein temps une solide instruction de base et un perfectionnement périodique. En outre, il faut améliorer la formation des instructeurs à temps partiel, de sorte que ceux-ci soient mieux préparés à remplir leur importante fonction.

7 Infrastructure

7.1 Objectifs

L'infrastructure actuelle doit être complétée de manière que la protection civile puisse remplir pleinement sa nouvelle mission. Cette infrastructure doit être constamment opérationnelle et se prêter de façon optimale à des opérations d'aide en cas de catastrophes ou à des secours urgents.

L'infrastructure de la protection civile comprend le réseau d'alarme, les constructions de protection et le matériel.

7.2 Réseau d'alarme

Les sirènes et le système de télécommande constituent les premiers moyens permettant de transmettre l'alarme à la population. Dans une situation extraordinaire, le réseau d'alarme est un moyen de conduite indispensable en main des autorités. Les sirènes des organisations de protection civile doivent être opérationnelles en tout temps et, dans la mesure du possible, être munies d'un système de télécommande.

7.3 Constructions de protection civile

Protéger efficacement la population nécessite, d'une part, des abris offrant une bonne sécurité et, d'autre part, des constructions destinées aux organisations de protection civile et au service sanitaire. Pour unifier les mesures de protection et réduire les dépenses, il faut limiter l'étendue et le degré de la protection offerte en définissant une sécurité de base. A l'avenir, le degré de résistance des abris sera donc ramené à un facteur unique, c'est-à-dire à un bar (en partie trois bars jusqu'ici).

7.3.1 Abris

En ce qui concerne les abris, l'objectif consiste à offrir à chaque habitant une place protégée sur son lieu d'habitation. D'autre part, des places protégées doivent être réalisées sur les lieux de travail d'une partie de la population active.

Neuf personnes sur dix, en moyenne, disposent aujourd'hui d'une place protégée.

Cependant, les villes et les zones d'habitation rurales présentent encore des lacunes relativement importantes en matière d'abris.

La construction d'abris obligatoires permettra de combler en partie ces lacunes. Ces abris sont créés lors de la construction de bâtiments privés ou publics. A défaut, les communes sont tenues de réaliser des abris publics. Ces derniers ne seront toutefois plus soumis aux exigences actuelles quant à la grandeur minimale. Si le besoin en places protégées est couvert, les maîtres d'ouvrages peuvent être libérés de l'obligation de construire des abris. Dans ce cas, les intéressés versent des contributions de remplacement qui sont utilisées au profit de la protection civile.

Comme c'était le cas jusqu'ici, l'obligation de construire des abris sera déterminée en fonction de la surface habitable. Des modifications interviendront cependant dans le calcul du nombre de places protégées à réaliser car, en raison du mode de vie actuel, la surface habitable par personne est en moyenne plus élevée aujourd'hui qu'autrefois. Ainsi, dans les nouvelles constructions, le nombre de places protégées obligatoires sera réduit par rapport aux exigences actuelles. Les transformations d'immeubles n'impliqueront désormais plus l'obligation de construire des abris ou de verser des contributions de remplacement. Ces adaptations permettront aux maîtres d'ouvrages de réaliser des économies appréciables. L'obligation, même restreinte, de construire des abris contribuera tout de même à combler les lacunes en matière de places protégées et favorisera la modernisation indispensable des constructions de protection existantes.

Lors de la construction d'un bâtiment industriel ou artisanal, le maître de l'ouvrage sera aussi tenu de créer un certain nombre de places protégées à l'intention d'une partie de son personnel. Si le nombre de places protégées disponibles est suffisant, le maître de l'ouvrage ne versera aucune contribution de remplacement, contrairement à ce qui est exigé lors de la construction de maisons d'habitation.

En principe, les nouveaux abris ne devraient pas comprendre plus de 500 places protégées. D'une part, cette limitation tient compte des dangers potentiels et, d'autre part, elle simplifie les tâches d'organisation et de conduite lors d'une occupation des abris.

7 3 2 Postes de commandement et postes d'attente

Environ 70 pour cent des postes de commandement et 65 pour cent des postes d'attente indispensables aux organisations de protection civile sont déjà construits.

Le réseau des postes de commandement et des postes d'attente doit donc être encore complété.

Désormais, les postes de commandement seront aussi utilisés par les organes de conduite communaux. Cette utilisation conjointe devient possible du fait de la réduction des effectifs des services d'état-major. Cette diminution d'effectifs permet également de réduire la dimension des postes de commandement destinés aux petites organisations de protection civile et aux secteurs. Il en résultera des économies.

Pour les formations de sauvetage de la protection civile comme pour les corps de sapeurs-pompiers, les postes d'attente serviront à l'avenir de points d'appui.

7 3 3 Constructions du service sanitaire

Dans le cadre des dispositifs sanitaires des cantons, il est prévu que l'ensemble des constructions du service sanitaire soit en mesure d'offrir des lits de patient à 2 pour cent de la population. Ces constructions comprennent les postes sanitaires et les postes sanitaires de secours dépendant des organisations de protection civile, ainsi que les centres opératoires protégés dont l'exploitation incombe à la santé publique.

Une moyenne établie sur l'ensemble du territoire helvétique révèle que quelque 65 pour cent des postes sanitaires et 75 pour cent des postes sanitaires de secours prévus sont actuellement disponibles. Les centres opératoires protégés ou les hôpitaux de secours (hôpitaux de base civils protégés), financés en partie par la protection civile dans le cadre de sa mission de protection de la population, sont construits dans une proportion de 70 pour cent. Dorénavant, ces hôpitaux de base protégés ne seront réalisés que si un complexe hospitalier de surface est construit au-dessus; autrement dit, on renoncera à la construction d'hôpitaux de secours.

7 3 4 Entretien et modernisation des constructions de protection

Pour protéger la population, l'accent a été mis jusqu'ici sur la réalisation de constructions nouvelles. Il s'agit désormais d'accorder une attention accrue à l'entretien et à la modernisation de ces constructions, en procédant à leur adaptation éventuelle aux exigences actuelles et futures. Ces mesures devront désormais être appliquées plus systématiquement et plus fréquemment que jusqu'à présent.

7 4 Matériel

La protection civile ne peut remplir les tâches qui lui sont confiées que dans la mesure où son personnel est doté d'un équipement moderne et d'un matériel adéquat. C'est pourquoi chaque personne astreinte à servir doit recevoir un équipement personnel qui soit approprié à la fonction qu'elle est appelée à remplir. Le matériel des formations de sauvetage sera complété et adapté aux exigences actuelles.

Dans la mesure du possible, il convient de faire appel aux moyens disponibles, plutôt que d'envisager de nouvelles acquisitions. La location d'engins, de machines, de véhicules, etc. peut suppléer à un manque de matériel. Les frais qui en découlent seront couverts dans les limites des subventions versées sur une base forfaitaire. Le système des contrats de mise à disposition peut également être envisagé. En période de service actif enfin, la réquisition permet de combler des lacunes qui peuvent se présenter dans le domaine du matériel.

L'entretien, l'entreposage et la préparation appropriés du matériel sont indispensables pour pouvoir disposer rapidement des moyens de la protection civile lors de catastrophes et d'autres situations de nécessité. Le matériel de la protection civile peut aussi être utilisé à des fins étrangères à la protection civile; il peut, par exemple, être mis à la disposition des services communaux.

L'acquisition d'un système de communication adapté à l'évolution des techniques, tant pour l'aide en cas de catastrophes et les secours urgents que pour le service actif, constitue une préoccupation particulière. Pour des raisons financières, cette acquisition a déjà été ajournée à diverses reprises. Le système, conçu pour l'essentiel en fonction des besoins de la commune, doit être rapidement opérationnel. Il permet la conduite des directions et des formations directement subordonnées, la liaison entre des organisations de protection civile voisines qui sont appelées à agir en commun, ceci aussi bien lors d'interventions en plein air que lors du séjour dans les abris. Grâce à ce système, les messages concernant les dangers, les ordres d'alarme et les instructions destinées aux directions et aux formations subordonnées sont transmis de façon sûre et rapide. Par ce moyen, des informations locales indispensables et des consignes sur le comportement à adopter peuvent, de plus, être communiquées directement à la population qui se trouve dans les abris ou dans des lieux exposés aux dangers.

8 Finances

8 1 Objectifs généraux

Dans le domaine des finances, les objectifs sont les suivants: Il importe de garantir l'exécution de la mission de la protection civile; il faut tenir compte de la situation financière de la Confédération; le système des contributions fédérales versées aux cantons et aux communes doit être maintenu dans sa forme actuelle afin de réaliser, sur tout le territoire suisse, un développement équilibré des mesures d'organisation et des constructions de protection; l'ensemble des crédits accordés à la protection civile doit être réparti de manière équitable entre les différents domaines d'activité.

En considération de l'état de préparation actuel et de l'importance nouvellement accordée à l'aide en cas de catastrophes et aux secours urgents, l'ordre des priorités a été fixé de la manière suivante: premièrement, l'instruction; deuxièmement, le matériel; troisièmement, les constructions de protection.

L'état de préparation réglementaire doit être atteint en l'an 2010. La période de planification s'étend de janvier 1995 à décembre 2009.

Les dépenses nécessaires à la réalisation des objectifs fixés dans les différents domaines résultent des exigences suivantes:

- *Constructions de protection:* L'état de préparation réglementaire doit être atteint en l'an 2010.
- *Matériel:* L'état de préparation réglementaire, défini dans la nouvelle liste du matériel, doit être atteint en l'an 2010.
- *Instruction:* Jusqu'en l'an 2010, 80 pour cent des personnes astreintes à servir dans la protection civile devront avoir reçu l'instruction prescrite pour les fonctions qu'elles sont appelées à assumer. De plus, il conviendra d'utiliser au moins 80 pour cent des temps d'instruction fixés par la législation.

Comparée au système actuel, la nouvelle protection civile permet de réaliser des économies substantielles dans le domaine de l'infrastructure. Les économies sont dues, pour l'essentiel, aux facteurs suivants:

Constructions de protection:

Par analogie avec le degré de protection applicable aux abris, le degré de protection de toutes les constructions des organisations de protection civile et du service sanitaire - dont certaines présentent actuellement un degré de trois bars - sera ramené à un degré unique d'un bar. La diminution des effectifs des directions permettra de réduire en outre la taille de certains postes de commandement. De plus, on renoncera à construire des locaux à matériel protégés pour les petites formations indépendantes. Ces mesures conduiront à une réduction des investissements de 85 à 100 millions de francs environ.

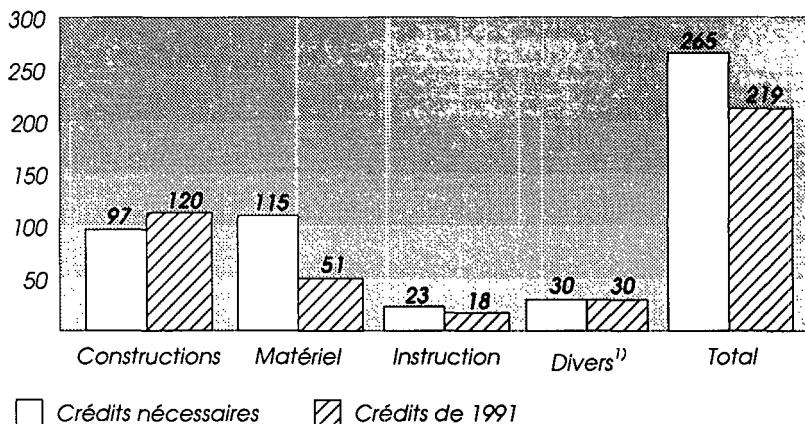
Matériel:

Dans ce domaine, les économies les plus importantes résulteront de la compression des effectifs. Ceux-ci seront en effet réduits de 140'000 personnes. Comme la protection civile sera déliée des tâches relatives à la lutte contre le feu, il ne sera plus nécessaire d'acquérir le matériel concernant ce domaine. Enfin, l'aliment de survie ne sera pas remplacé. Les économies ainsi réalisées se monteront à 550, voire 600 millions de francs.

8 2 Crédits annuels nécessaires à l'échelon fédéral

Le tableau ci-dessous présente une comparaison entre la moyenne annuelle des crédits nécessaires à l'échelon fédéral et les crédits disponibles en 1991.

Millions de francs (niveau des prix au 1.1.1991)



¹⁾ Dont environ 26 millions de francs affectés aux frais de personnel et d'administration.

Cette présentation montre que le cadre financier de la Confédération est insuffisant, même si la nouvelle protection civile nécessite des moyens financiers inférieurs à ceux qui découlent de l'ancien système. Cette différence se chiffre à quelque 46 millions de francs par année. Elle est due avant tout aux besoins en matériel.

8 3 Adaptation au cadre financier de la Confédération

Soucieux d'adapter au maximum les besoins de crédits de la protection civile au cadre financier de la Confédération, le Conseil fédéral a examiné diverses possibilités de réduire les dépenses et a analysé les implications de telles mesures. Il a finalement pris les décisions suivantes:

Première mesure:

Renoncer à acquérir le système de radio locale dont la mise au point est achevée.

Economie annuelle ainsi réalisée par la Confédération : environ 25 millions de francs.

Conséquences:

- La possibilité de diffuser à temps les informations locales destinées à la population séjournant dans les abris reste limitée. Il en résultera notamment une protection incomplète de la population contre les effets des toxiques chimiques de combat, en dépit de l'infrastructure de protection collective existante. Cette lacune peut toutefois être partiellement comblée par le recours à la radio publique.
- La radio publique ne saurait jouer, à l'échelon communal et régional, le même rôle que la radio locale. En tant qu'instrument de conduite, elle constitue néanmoins une solution de rechange minimale.

Deuxième mesure:

Revoir les exigences réglementaires en matière de constructions du service sanitaire (hôpitaux civils de base protégés, postes sanitaires de secours et postes sanitaires), en réduisant le taux actuel des lits de patients de 2 à 1,5 pour cent de la population.

Economie annuelle ainsi réalisée par la Confédération : environ 12 millions de francs.

Conséquences:

- Le soutien sanitaire assuré à la population dans le cadre du service sanitaire coordonné sera moins efficace et les différences qui existent actuellement dans l'état de réalisation des constructions ne pourront pas être éliminées.
- Les dispositifs cantonaux régissant le service sanitaire devront être remaniés.

Troisième mesure:

Renoncer à la construction d'abris publics dans les communes qui disposent déjà de 90 pour cent des places protégées nécessaires.

Economie annuelle ainsi réalisée par la Confédération : environ 5 millions de francs.

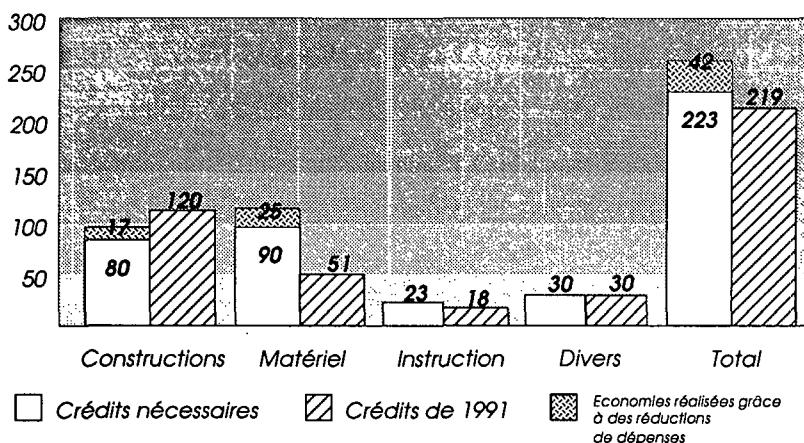
Conséquences:

- L'objectif de la conception qui vise à offrir une place protégée à chaque habitant ne pourra plus être atteint partout.
- La pénurie actuelle de places protégées ne diminuera que lentement dans les villes et les zones d'habitation rurales, ce qui ne devrait pas entraîner de répercussions intolérables.
- Il faudra s'accommoder, dans certains cas, de distances relativement grandes entre l'habitation et l'abri attribué.
- Les abris devront parfois être suroccupés.

Des économies supplémentaires, notamment dans le domaine du matériel, mettraient en question la capacité de la protection civile à remplir sa mission.

Le tableau ci-dessous montre que ces mesures d'économie permettent, dans les grandes lignes, de respecter le cadre financier de la Confédération (crédits de 1991).

Millions de francs (niveau des prix au 1.1.1991)



9 Conséquences juridiques

La loi fédérale sur la protection civile (loi sur la protection civile, RS 520.1) et la loi fédérale sur les constructions de protection civile (loi sur les abris, RS 520.2), ainsi que leurs ordonnances respectives constituent les bases légales les plus importantes de la protection civile.

Etant donné le nombre et l'étendue des modifications engendrées par la réorientation de la protection civile, la révision totale de la loi sur la protection civile et de son ordonnance est inévitable. En revanche, la loi sur les constructions de protection civile et son ordonnance feront seulement l'objet d'une révision partielle. Enfin, il s'agira de procéder à certaines adaptations de l'ordonnance sur la protection des biens culturels (RS 520.31).

Les modifications toucheront la plupart des chapitres de la loi sur la protection civile, notamment

- le but,
- les mesures,
- la compétence d'ordonner la mise sur pied de la protection civile pour le service actif ainsi que pour l'aide en cas de catastrophes et les secours urgents,
- l'organisation de protection civile,
- l'obligation de servir dans la protection civile,
- l'instruction,
- le réseau d'alarme, le matériel et les constructions de protection,
- le mode de financement.

Pour ce qui est de la loi sur les constructions de protection civile et de son ordonnance, il sera nécessaire de procéder

- à des adaptations concernant l'obligation de construire des abris et
- à des modifications concernant, d'une part, la taille minimale des abris publics et, d'autre part, les transformations de bâtiments existants.

La procédure de consultation ordinaire portant sur la révision des lois est prévue pour 1992. Le message à l'appui des projets de révision sera soumis aux Chambres fédérales en 1993.

10 Mise en oeuvre de la réforme de la protection civile

Le succès de la réorientation de la protection civile dépend essentiellement de la manière dont les différentes mesures seront mises en pratique.

La réalisation de la réforme interviendra en trois étapes, dont le point central sera la refonte de l'organisation de protection civile. Dans cette phase, la responsabilité incombera avant tout aux communes, qui seront cependant soutenues par les cantons et la Confédération.

Première étape

Mesures précédant
la refonte de
l'organisation de
protection civile
(jusqu'en 1994)

Mesures immédiates

- Suppression de l'instruction du personnel de certaines classes d'âge
- Mise en vigueur de dispositions transitoires dans les différents domaines d'activité, par exemple la protection d'établissement, l'instruction, le matériel, les constructions

Réformes anticipées

- Révision, au niveau fédéral, de l'instruction dispensée aux cadres. L'accent sera mis sur l'aide en cas de catastrophes et les secours urgents
- Mise au point, au niveau cantonal et communal, de la planification concernant les interventions en cas de catastrophes et les secours urgents

Première étape

(suite)

Mesures destinées à garantir l'application de la réforme

- Publication de la planification et du calendrier
- Passage, échelonné dans le temps, de militaires dans la protection civile
- Refonte de la collaboration entre les sapeurs-pompiers et la protection civile
- Acquisitions relatives à l'équipement personnel et au matériel de sauvetage
- Mise au point des bases de la refonte, telles que
 - nouvelles directives sur le fractionnement et les effectifs réglementaires de l'organisation de protection civile
 - nouvelle liste du matériel
 - nouveaux documents concernant l'intervention et l'instruction
- Préparatifs concernant la réforme de l'instruction

Deuxième étape

Refonte proprement dite de l'organisation de protection civile
(probablement en 1995)

Refonte de l'organisation

Libération, éventuellement échelonnée, des personnes astreintes à servir âgées de plus de 52 ans

Troisième étape

Mesures suivant la refonte de l'organisation de protection civile
(dès 1996)

Poursuite de la réforme de l'instruction

Adaptation de la planification de la protection civile et des préparatifs relatifs à l'intervention des organisations de protection civile

11 Perspectives

Dans le présent rapport sur l'engagement et l'organisation de la protection civile, le Conseil fédéral expose les conséquences qu'impliquent, d'une part, la promotion de la paix dans un monde en mutation et, d'autre part, les bases nouvelles sur lesquelles doit se fonder la politique de sécurité de la Suisse. A cet égard, les objectifs du Conseil fédéral sont les suivants: maintenir ce qui s'est avéré judicieux, ne pas prendre de décisions prématurées et ne négliger aucune mesure qui puisse améliorer la protection et l'aide offertes à la population.

La nouvelle orientation de la protection civile résulte des travaux conjoints de différentes institutions. En matière de politique de sécurité, la protection civile constitue l'un des moyens mis à la disposition des autorités. Afin de collaborer plus efficacement avec ses partenaires, la protection civile se devait de coordonner ses activités à tous les niveaux. A cet égard, son engagement et son organisation devaient être adaptés à sa nouvelle mission, telle qu'elle est définie dans le rapport 90 du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de la Suisse. La structure fédéraliste de notre pays ne doit pas empêcher que les mesures de protection civile et les autres dispositions prises par les cantons et les communes en vue de protéger et de secourir la population concordent. Enfin, il s'agissait de coordonner l'activité de la protection civile avec l'action des autres partenaires de la défense générale, de tirer parti d'une telle synergie et d'éviter de confier les mêmes tâches à plusieurs institutions.

Le Conseil fédéral considère qu'en matière de protection de la population et d'aide en cas de catastrophes d'origine naturelle ou technique ou dans d'autres situations de nécessité, le plan directeur constitue une analyse appropriée des besoins actuels et futurs. Quoiqu'il ne soit pas facile de prévoir l'avenir dans une période de mutation, le Conseil fédéral estime que la solution choisie devrait conserver toute sa valeur durant les dix ou quinze prochaines années.

La consolidation du nouveau système de protection civile exigera du temps. Il importe que la réalisation des objectifs soit soumise à un contrôle régulier et que la continuité de l'institution soit assurée. Aussi le Conseil fédéral propose-t-il une mise en oeuvre graduelle de la réforme. Seule cette manière de procéder garantit que les mesures prises puissent être constamment appréciées en fonction de l'évolution de la situation internationale et des exigences de la politique de sécurité de la Suisse. Le Conseil fédéral pourra ainsi adapter sa politique aux impératifs d'un avenir empreint d'incertitudes.

Bien que le présent rapport définisse clairement l'engagement et l'organisation de la protection civile, des solutions devront encore être trouvées dans certains domaines. Les thèmes suivants sont encore à l'étude:

Obligation générale de servir

En ce qui concerne toutes les questions liées au personnel, la réforme de la protection civile se fonde sur les obligations actuellement fixées dans la constitution fédérale, à savoir l'obligation de servir dans l'armée et l'obligation de servir dans la protection civile. Le système en vigueur permet notamment à la protection civile de mettre certains de ses membres à la disposition de ses partenaires. Les solutions qui ont été choisies dans un souci de coordination ne préjugent en aucune manière de l'institution éventuelle d'une obligation générale de servir. A cet égard, une série de questions de principe sont cependant encore en suspens. Elles doivent être examinées de façon approfondie, compte tenu des principaux facteurs en jeu. La première question qui se pose est celle de savoir si un Etat libéral peut astreindre ses citoyens à une obligation générale de servir, ou s'il doit réserver une telle obligation à des situations extrêmes, dans lesquelles la vie humaine peut, à la limite, être sacrifiée au profit de la collectivité. D'autre part, il convient de définir les prestations qui devraient être obligatoirement fournies dans le cadre d'un tel service. Enfin, l'obligation générale de servir implique nécessairement la création de structures adéquates. Dans ce contexte, le Conseil fédéral envisage d'ailleurs de nommer une commission d'étude. Celle-ci aura pour tâche d'examiner si l'obligation de servir dans l'armée et l'obligation de servir dans la protection civile peuvent être remplacées par une obligation générale de servir. Un tel projet, qui suppose une modification de la constitution fédérale, requiert du temps. Il ne peut donc être pris en considération dans les réformes actuelles de l'armée et de la protection civile.

Coordination de l'ensemble des moyens destinés à l'aide en cas de catastrophes et aux secours urgents

Dans ce domaine, la réforme de la protection civile vise à compléter les moyens existants, et non à les remplacer. Ceci concerne aussi bien les effectifs du personnel que les questions d'organisation. Les institutions civiles chargées des secours urgents en cas de catastrophes ou dans d'autres situations de nécessité se distinguent par la formation technique toujours plus poussée de leur personnel et par un équipement sophistiqué. Dans le domaine de l'intervention coordonnée des partenaires de la défense générale, ces institutions civiles sont de plus en plus souvent mises à con-

tribution. Cette tendance ne fait que s'accroître. Une gestion centralisée du personnel des différentes organisations s'avère donc nécessaire à l'échelon fédéral. Cette tâche devrait pouvoir être assumée par la commission de coordination instituée au sein des organes directeurs de la défense générale.

Inventaire des risques de catastrophes

Compte tenu de la nouvelle mission prioritaire qui a été assignée à la protection civile, il est prévu d'intensifier, d'une part, la recherche relative aux catastrophes et à d'autres situations de nécessité et, d'autre part, la collaboration des différents services d'intervention. Dans ce contexte, il s'agit d'établir un inventaire comparatif et systématique de l'ensemble des risques qu'encourt la Suisse. La définition de critères unifiés relatifs à l'appréciation des dangers découlant de l'environnement naturel et technique devrait faciliter grandement la planification des mesures générales visant à protéger et à secourir la population. De plus, l'unification des critères d'appréciation et des données de base contribuera à harmoniser la planification des mesures, tant à l'échelon fédéral qu'aux échelons cantonal et communal. L'inventaire préconisé devra prendre en considération l'ensemble du territoire et faire ressortir les similitudes entre les différents types de catastrophes.

Collaboration internationale

Les termes de défense civile, de protection civile, de protection de la population ou de protection en cas de catastrophes sont interprétés différemment dans chaque Etat. Cependant, notre pays ne se préoccupe pas seulement d'unifier la terminologie ou les signaux d'alarme de part et d'autre des frontières. Il cherche surtout à renforcer la collaboration internationale dans tous les domaines qui concernent la protection de la population et l'aide en cas de catastrophes ou dans des situations d'urgence. A cet égard, il conviendra d'examiner dans quelle mesure la Suisse, agissant au besoin en étroite collaboration avec d'autres nations telles que les pays scandinaves en particulier, se doit de prendre des initiatives dans les domaines précités.

La protection civile se trouve au début d'une période de transition. La Confédération, les cantons et les communes sont appelés à relever un défi important. Des efforts considérables devront être fournis, afin que la nouvelle orientation débouche sur des mesures concrètes. Le Conseil fédéral est convaincu que la protection de la collectivité face à des tentatives de chantage, à la violence, aux catastrophes et autres situations de nécessité constitue, comme par le passé, un élément indispensable de la politique générale visant à sauvegarder les conditions d'existence de notre pays; à son avis, elle mérite par conséquent d'être soutenue.

Appendice : aperçu des principales innovations

Protection civile actuelle

Mission

Une mission prioritaire:

- Protéger la population en cas de conflits armés

Nouvelle protection civile

Deux missions prioritaires:

- Protéger la population en cas de conflits armés
- Aider la population en cas de catastrophes et dans d'autres situations de nécessité

Organisation des secours

Formations
de pionniers
et de lutte
contre le feu
de la pro-
tection civile



Troupes de
protection
aérienne
de l'armée

"Simplicité, rapidité et coopération"

Formations régionales de sauvetage

Formations
de sauve-
tage de la
protection
civile



Troupes de
sauvetage
de l'armée

Corps de sapeurs-pompiers

Organisation de protection civile

Organisation à trois composantes

Formations de pionniers et de lutte contre le feu reprenant les tâches des corps de sapeurs-pompiers

Organisation unitaire

Collaboration entre les formations de sauvetage et les corps de sapeurs-pompiers

Rationalisation par l'exécution de certaines tâches à l'échelon régional

Protection civile actuelle

Nouvelle protection civile

Effectifs réglementaires pour l'ensemble de la Suisse

env. 520'000
= env. 8%
de la population résidente

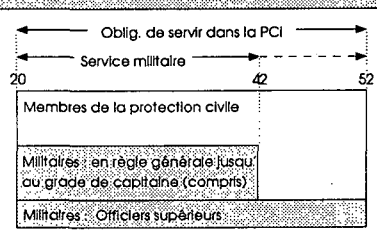
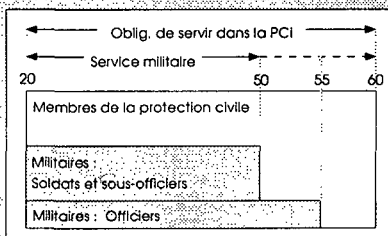
env. 380'000
= env. 5,5%
de la population résidente

Personnes mises à la disposition de la défense générale

env. 90'000
membres de la protection civile

env. 140'000
membres de la protection civile
dont
env. 60'000
versés dans les corps de
sapeurs-pompiers

Obligation de servir dans la protection civile (PCi) / Service militaire



Instruction

Cours destinés au personnel

- Rapport d'incorporation facultatif
- Cours d'introduction de cinq jours

Exercices

- de deux à cinq jours

Cours destinés au personnel

- Rapport d'incorporation obligatoire
- Cours d'introduction différenciés, d'une durée de deux à cinq jours
- Matière axée davantage sur l'aide en cas de catastrophes et les secours urgents

Cours de cadres

- Durée inchangée (max. douze jours)
- Matière axée davantage sur l'aide en cas de catastrophes et les secours urgents
- Instruction de base dispensée par la Confédération aux cadres supérieurs

Cours destinés aux instructeurs

- Caractère professionnel de l'instruction à tous les échelons
- Ecole fédérale d'instructeurs
- Perfectionnement de la formation des instructeurs à temps partiel

Cours de répétition

- d'un demi-jour à six jours
- supervisés par les cantons
- préparés lors des cours de cadres

Protection civile actuelle

Nouvelle protection civile

Constructions de protection

- **Priorité: réaliser des constructions de protection**
- Degré de protection de 1 bar, parfois de 3 bar

- **Priorité: combler les lacunes, entretenir et moderniser les constructions de protection**
- Réduire l'obligation de construire des abris
- Modifier certaines constructions de protection
- Réduire à 1 bar le degré de protection

Matériel

- Acquérir un équipement personnel adéquat et adapté aux fonctions exercées
- Compléter l'équipement technique des formations de sauvetage
- Abandonner l'acquisition de matériel de lutte contre le feu
- Renoncer au renouvellement des lots d'aliment de survie

Instructions pour la publicité à la télévision

Abrogation du 26 février 1992

*Le Conseil fédéral suisse
arrête:*

Article unique

Les instructions du 15 février 1984¹⁾ pour la publicité à la télévision sont abrogées avec effet au 1^{er} avril 1992.

26 février 1992

Au nom du Conseil fédéral suisse:
Le président de la Confédération, Felber
Le chancelier de la Confédération, Couchepin

35114

¹⁾ FF 1984 I 369

Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'engagement et l'organisation de la protection civile Plan directeur de la protection civile du 26 février 1992

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	13
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.04.1992
Date	
Data	
Seite	910-966
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 929

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.